

LA APLICACION AUTONOMICA DEL GOBIERNO VASCO

P O R

JOSÉ MANUEL CASTELLS ARTECHE

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA ARTICULACIÓN ADMINISTRACIÓN CENTRAL-GOBIERNO AUTÓNOMO: A) *La fáctica extensión autonómica*. B) *La aplicación de la normativa del poder central*. C) *El régimen de los funcionarios*.—III. PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA AUTÓNOMICA: A) *La Universidad vasca*. B) *La audiencia territorial de Euskadi*. C) *La vertebración orgánica*.—IV. NOTAS CARACTERÍSTICAS DE LA ACTUACIÓN DEL GOBIERNO VASCO: A) *Concentración del poder*. B) *Política económica*. C) *Juridicidad*.—V. Epílogo.

I. INTRODUCCIÓN

Dos recientes publicaciones (1) inciden directamente sobre un tema de interés, al menos para los naturales de estos lares: la praxis del Estatuto de Autonomía del País Vasco promulgado el 4 de octubre de 1936. Las páginas bilingües (2) del «Diario Oficial» nos muestran, con la frialdad obligada de la letra impresa, los parámetros objetivos por los que avanzó la azarosa vida autonómica de Euskadi; el informe del presidente del Gobierno provisional vasco, José Antonio AGUIRRE, nos proporciona pistas subjetivas para desmadejar el complicado ovillo del espacio temporal que transcurre desde la formación del propio Gobierno (7 de octubre de 1936) hasta las vísperas de la caída de Bilbao (19 de junio de 1937).

(1) Una es el *Diario Oficial del País Vasco-Euskadiko agintaritzaren egunerokoa*, editado en Durango, 1977, tres volúmenes; la otra es *El Informe del Presidente AGUIRRE al Gobierno de la República sobre los hechos que determinaron el derrumbamiento del Frente del Norte* (1937), editado en Bilbao, 1977.

(2) Bilingüismo consecuente con la cooficialidad establecida por el Estatuto Vasco, en su artículo 7.º: «El país regulará la cooficialidad del castellano y del vascuence con arreglo a las siguientes normas: a) Publicará y notificará en ambos idiomas las resoluciones oficiales de todos sus órganos que hayan de sufrir efecto en los países de habla vasca...»

Un examen comparado del tema de la cooficialidad lingüística en los sucesivos textos autonómicos vascos, en mi trabajo «El idioma en la Política estatutaria», en la obra colectiva *El Libro Blanco del Euskara*. Real Academia de la Lengua Vasca, 1977.

El Gobierno provisional vasco constituido en Gernika con arreglo a las disposiciones transitorias del Estatuto, agrupaba a todas las fuerzas políticas de oposición al movimiento militar (Partido Nacionalista Vasco, Partido Socialista Obrero Español, Acción Nacionalista Vasca, Izquierda Republicana y Partido Comunista de Euskadi), pero únicamente poseía jurisdicción sobre el territorio de Vizcaya y una leve franja de Alava y Guipúzcoa; el resto se hallaba ocupado por las fuerzas insurrectas y lo que suponía una mayor agravación, la superficie territorial bajo control del Gobierno vasco se encontraba aislada tanto de la frontera con Francia como del resto del territorio republicano, salvo por la cornisa Cantábrica (Santander y Asturias). El País Vasco era así un territorio cercado, sin apenas comunicaciones con el mundo circundante y en situación de asedio.

Sin relaciones normales con el Gobierno de la República, aislamiento profundizado por el funcionamiento del comité internacional de no intervención; sin medios materiales con los que abastecer a una población normal y menos a los 100.000 refugiados evacuados de Alava, Guipúzcoa y Navarra; ante el ataque de un enemigo que el mismo 7 de octubre rompe el frente a menos de 40 Km. de Bilbao; con un aparato administrativo destrozado por la guerra civil, no cabe duda alguna que la empresa autonómica se presentaba especialmente dificultosa.

El «Diario Oficial» del País Vasco relata esquemáticamente el esfuerzo de un Gobierno de concentración nacional en el intento de hacer sobrevivir a la comunidad vasca; naturalmente que en la pretensión se aprovechó una realidad orgánica: la estructura administrativa autóctona, que si limitada y recortada por la Ley abolitoria foral del 21 de julio de 1876, con todo permanecía en su sitio con la base residual de los conciertos. Administración que si existente en 1936, poseía una larga historia; es un dato conocido la impresión de cuanto viajero visitó el País Vasco en diversas épocas, del buen funcionamiento de los servicios públicos, de una organización provincial y municipal «tan excelente y bien atemperada a las necesidades y deseos del Pueblo». NAVAGGERO, HUMBOLDT, JOVELLANOS o BACON, son testigos de esa Administración eficaz, al margen opiniones variadas sobre sus ariscos habitantes. El propio Indalecio PRIETO expresó (el 15 de septiembre de 1932) sus buenos augurios a la autonomía vasca «dada nuestra experiencia administrativa y el ambiente general de moralidad del Pueblo».

El análisis de las páginas del «Diario Oficial», si bien desprovisto del calor que proporciona el contacto con la realidad, nos pueden proporcionar indicios, no sólo sobre las guías de una política concreta de reconstrucción nacional, sino también acerca de las pretensiones subyacentes. Lástima que cuando la «ola autonómica» (3) llegó por fin a buen puerto, la circunstancia bélica malogró de raíz la tentativa.

II. LA ARTICULACIÓN ADMINISTRACIÓN CENTRAL-GOBIERNO AUTÓNOMO

A) *La fáctica extensión autonómica*

La disposición transitoria cuarta del Estatuto vasco (4) establecía la creación de una comisión mixta encargada de fijar el marco jurídico de la transferencia de funciones y atribuciones a las autoridades autonómicas, siguiendo el modelo del Estatuto de Cataluña. Sin embargo, la imposibilidad material de relacionarse con los organismos centrales y la propia coyuntura bélica impidieron la constitución de dicha comisión mixta y por consiguiente de su funcionalidad.

Imposibilitado el medio normal de articulación, la aplicación estatutaria estuvo sometida en todas sus facetas y dentro de un pragmatismo absoluto a «un ritmo acelerado y desprovisto de las formalidades y trámites previos que en época normal se hubieran guardado como aconteció con la aplicación del Estatuto de Cataluña» (5). De tal modo, seccionados territorialmente los organismos de la Administración central (6) desaparecía el riesgo de los cuatro niveles territoria-

(3) Expresión de José de ORUETA, en su importante obra *Fueros y Autonomía. El Proceso del Estatuto Vasco*. San Sebastián, s/f. (probablemente 1935).

(4) «Una comisión mixta, integrada por igual número de representantes del Consejo de Ministros y del órgano legislativo del País, constituida en un plazo que no excederá de dos meses, a partir de la promulgación del Estatuto, dispondrá lo necesario para que sean transferidas a las autoridades y funcionarios de la región las funciones y atribuciones que con arreglo al presente Estatuto les corresponda ejercer en lo sucesivo y establecerá las normas a que habrán de ajustarse el inventario de bienes y derechos y la adaptación y traspaso de los servicios que pasen a la competencia del país.

Esta Comisión deberá tomar sus acuerdos por el voto de las dos terceras partes de sus miembros como minimum, sometiendo, en caso necesario, sus diferencias al Presidente de las Cortes de la República.

El procedimiento y plazo para la intervención de la mencionada Comisión serán los fijados por la Presidencia del Consejo de Ministros de 9 de mayo de 1932, referentes a la Comisión mixta del Estatuto de Cataluña, que serán de aplicación en todas sus partes para la del presente Estatuto.»

(5) Preámbulo del Decreto del 3 de noviembre de 1936. «Diario Oficial» del País Vasco de 8 de noviembre.

(6) Como señala AGUIRRE (ob. cit., p. 42), «los organismos estatales, o no existían o funcionaban muy mal».

les superpuestos de Administración (central, regional, provincial y municipal) (7); actuaba limitada y espaciadamente la Comisión Gestora provincial de la Diputación de Vizcaya, que remodeló su composición ateniéndose a la intervención de los partidos políticos en el Gobierno vasco (8); más limitadamente aún funcionaba el escalón municipal; luego fue exclusivamente la Administración regional la única operativa en la realidad.

De ahí que ante la necesidad perentoria de poner en marcha el tren de la autonomía, el Gobierno vasco solventó el problema, prescindiendo de formalidades, haciéndose con aquellas competencias sobre materias que más necesariamente estaban ligadas al esfuerzo bélico o al abastecimiento de la población.

La iniciativa la tomó el Departamento de Agricultura (9) y la sigue el Departamento de Obras Públicas, quien por Decreto del 16 de noviembre (10) acordó traspasar las dependencias que poseía el Ministerio de Obras Públicas del Gobierno Central en Vizcaya, al citado Departamento del Gobierno de Euskadi («a reserva de la revisión que en su día y de acuerdo con lo dispuesto sobre el particular se acuerde entre ambos Gobiernos, en relación con lo actuado en este período de anormalidad»). Se era consecuente con una Orden de este departamento del 15 de octubre (11), que atraía bajo su jurisdicción todos los ferrocarriles y tranvías del País Vasco.

Esporádicamente aparecen en las páginas del «Diario Oficial» trasladados competenciales sectoriales con el basamento en lo dispuesto en el Estatuto vasco. No es de extrañar, dado el lugar de ubicación del Gobierno, que una de las primeras aplicaciones estatutarias fuese el traspaso de las funciones de la República española sobre los estableci-

(7) Al respecto Santiago MUÑOZ MACHADO: *El Gobierno y la Administración regional*, en la obra colectiva *I. Las Autonomías Regionales*. Madrid, 1977, p. 406 y ss.

(8) Por Decreto de 16 de noviembre, «D. O.» de 19 de noviembre.

(9) Por el Decreto de 3 de noviembre, ya aludido.

(10) «D. O.» de 23 de noviembre. El preámbulo de esta disposición señalaba lo siguiente:

«Las anormales circunstancias por que atraviesa el país vasco, motivadas por la actual subversión, que dificulta y hasta impide en algunos casos la comunicación del Gobierno de la República con el provisional de Euskadi y con los órganos delegados de aquél, unido a la indudable conveniencia de que en momentos por los que atravesamos, todo haya de subordinarse a la mayor eficiencia de los servicios, encaminado a la consecución de la victoria, parece aconsejar que, con objeto de que cese el aislamiento que se observa en aquellos servicios, se centralicen sus funciones en el Departamento de Obras Públicas de la Región Autónoma, a reserva de que en su día se formalice el traspaso de lo que preceda...»

(11) «D. O.» del mismo 15 de octubre.

mientos de contratación de mercancías y valores (con cita expresa de la Bolsa Oficial de Comercio de Bilbao) al Gobierno provisional de Euskadi (12). También por Decreto de 7 de diciembre (13) se disponía que las facultades correspondientes a las juntas provisionales de beneficencia, protección a la infancia y beneficencia particular, pasasen conforme al artículo 2.º, apartado *d*) del Estatuto, al departamento de asistencia social. Igualmente, por Decreto de 3 de febrero (14), se traspasaban todas las funciones relativas a la industria y marina mercante al pertinente departamento del Gobierno vasco.

Sin embargo, en cuestiones liminales con lo permitido para su traslado por el Estatuto de autonomía, o en aquellas materias de indiscutible competencia legislatora y ejecutora del poder central, pero que ante la emergencia bélica era preciso su afrontamiento por el órgano regional, la traslación competencial se sirvió de un mecanismo legitimador: el carácter representativo del Estado que recaía en el órgano ejecutivo vasco en aquellas funciones cuya ejecución directa correspondía al poder central (15). Se produjo así inevitablemente un ensanchamiento del poder político y administrativo autonómico, que desbordó, ciertamente con amplitud, el marco jurídico trazado por la Constitución republicana y el Estatuto vasco (16), contando para ello con una «tácita aquiescencia del Gobierno de la República».

De esta manera hay que entender el Decreto de 25 de octubre (17) que previa militarización de las milicias voluntarias, hizo nacer el Ejército de operaciones de Euskadi, bajo la autoridad superior del consejero de defensa del Gobierno vasco (art. 5.º). Tal atribución de una sustancial competencia central, se realizaba en «uso de las atribuciones ejecutivas que competen al Presidente del Gobierno de Euskadi, en virtud del Estatuto de Autonomía, como representante de la República».

(12) Decreto de 30 de octubre. «D. O.» de 4 de noviembre.

(13) «D. O.» de 11 de diciembre.

(14) «D. O.» de 6 de febrero. Señala el preámbulo de esta disposición:

«Las circunstancias obligan a, con urgencia, incorporar aquellas actividades a este Departamento, sin esperar a trámites previos de pases de servicios cuya urgencia justifican los momentos actuales, incorporación que tendrá carácter provisional...»

(15) Artículo 10, párrafo *b*) del Estatuto Vasco.

(16) Como menciona TAMAMES (*La República. La Era de Franco*. Madrid, 1973, página 307), «por las circunstancias especiales de la guerra, Euskadi dispuso en realidad de facultades mucho más amplias».

(17) «D. O.» de 27 de octubre. El consejero de defensa era el propio presidente ACUIRRE, quien por Decreto de 28 de abril de 1937 («D. O.» de 28 de abril) constituyó el Ejército regular de Euskadi.

En idéntica dirección, el Presidente se sirvió de esta representación para llevar a cabo una delegación material en otro miembro del Gobierno (en el consejero de justicia y cultura (18)), concretamente en la enseñanza. Tema el educativo de atribución controvertida, como lo demuestra que una orden del departamento de justicia y cultura de pocos días antes (19), facultaba al director general de primera enseñanza del Departamento para todo lo relativo a la creación y agregación de escuelas, así como para el nombramiento de maestros que habían de regentarlas.

Incluso se llegó en esta extensión autonómica a la emisión de moneda; por una Orden del Departamento de Hacienda de 21 de octubre (20), se consideraba necesaria la puesta en circulación de talones al portador de cinco pesetas cada uno librados por los Bancos y Cajas de Ahorro de la localidad; posteriormente la Secretaría General del Departamento de Hacienda (21) autorizaba a la emisión de mone-

(18) Decreto de 7 de diciembre, «D. O.» de 12 de diciembre. El preámbulo de esta disposición señalaba:

«A tenor de lo que dispone en su apartado b) el artículo 10 del Estatuto de Autonomía de Euskadi, esta Presidencia del Gobierno Vasco debe asumir, y, por lo tanto, asume, la representación del Estado en aquellas funciones cuya ejecución directa corresponde al Poder Central. Por ello, en cumplimiento de esta disposición estatutaria, pertenece obligadamente a esta Presidencia la ejecución, no solamente de las materias consideradas esenciales y que se hallan comprendidas en el artículo 14 de la Constitución de la República, sino también, y con mayor razón, de aquellas otras, como las referentes a Enseñanza, contenidas en los artículos 48 y 49 de la propia Constitución.»

No puede, por otra parte, olvidarse que la mencionada representación en funciones propias del Estado le fue asignada, a virtud del precepto invocado del Estatuto, a esta Presidencia, con el fin de que pudieran fácilmente hermanarse, sin conflicto posible, las funciones atribuidas al País Vasco en su Carta Autonómica y las reservadas por el Estado para el Poder Central.

A tales efectos de unidad de criterio y hermandad de fines que motivan el presente Decreto, es preciso tener en cuenta las facultades atribuidas al País Vasco en el artículo 7, letra b), del nuevo Régimen Autonómico con relación al conocimiento del Euskera, exigible a todos los funcionarios que hayan de prestar servicios en territorios de lengua vasca, todo ello sin perjuicio, no sólo del respeto obligado, que es preciso guardar para todos aquellos que estuvieran actuando ya al tiempo de implantarse el Estatuto, sino también de la demarcación que, en su día, habrán de realizar las Diputaciones de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya en cuanto a los territorios que hayan de ser considerados como de habla vasca.

Además, en el último párrafo de la letra b) del artículo 10, ya invocado, del Estatuto, se conceden a esta Presidencia facultades para delegar las de ejecución que al Poder Central pudieren corresponder, y así, aun sin este precepto de amparo, procedería hacerlo en las presentes y trascendentales circunstancias para dar a todos los centros docentes una unidad de orientación y de acción que responda al momento que vive en nuestro pueblo y al espíritu que ha de regir la vida cultural de Euskadi.»

(19) Orden de 4 de diciembre, «D. O.» de 6 de diciembre.

(20) «D. O.» de 24 de octubre.

(21) Orden de 20 de febrero, «D. O.» de 23 de febrero.

das de níquel de una y dos pesetas, en el anverso de las cuales figura la inscripción «Gobierno de Euskadi», con el compromiso de la caducidad de esta moneda en el futuro de normalización; el respaldo que suponía para la anterior Orden el que apareciese en el «Diario Oficial» bajo el epígrafe Administración Central, desaparece en otra nueva disposición, el Decreto de 23 de febrero (22), que autorizaba la emisión de 10 millones de pesetas en moneda de níquel, debido a «la escasez de moneda fraccionaria que ha producido entorpecimientos en las transacciones comerciales»; oportunamente, se insistía (art. 6.º), se debía anunciar, con antelación suficiente, el momento en que debía producirse la caducidad y retirada de esta moneda.

Igualmente, en otra de las competencias exclusivas del Estado español, la pesca marítima (párrafo 5.º del artículo 14 de la Constitución Republicana), el Gobierno de Euskadi estableció una normativa sobre la misma, encaminada a abastecer a la población, en momentos en que la importación de alimentos presentaba especiales dificultades debido al bloqueo marítimo y terrestre (23). En este sentido, por un Decreto de 26 de octubre (24) se facultaba al director general de pesca para proceder a la requisa de los barcos que se necesitaren de la flota pesquera de altura, al objeto de ordenar el mercado de esta industria, creándose (art. 6.º) un consejo ordenador de la industria pesquera que debía funcionar como organismo consultivo e inspector; a través de este consejo se establecía el precio de venta del pescado en las lonjas.

B) *La aplicación de la normativa del poder central*

Naturalmente, la dilucidación de las dudas sobre el derecho vigente en el territorio vasco con posterioridad a la norma autonómica y posibles conflictos entre el Gobierno central y el autónomo acerca de la competencia sobre materias concretas, no podían resolverse por el organismo legalmente pertinente (el Tribunal de garantías constitucionales (25)), por la razón obvia de la imposibilidad de comunica-

(22) «D. O.» de 17 de marzo.

(23) Al respecto *El Informe del Presidente AGUIRRE...*, pp. 23 24.

(24) «D. O.» de 28 de octubre.

(25) Artículo 11 del Estatuto Vasco: «Las cuestiones de competencia y los conflictos de jurisdicción que se suscitan entre los Tribunales del País y los demás del Estado español serán resueltos por el Tribunal Supremo de la República. Las que se suscitan entre las autoridades u organismos de carácter administrativo de la República y las del País Vasco se resolverán por el Tribunal de Garantías Constitucionales.»

ción. Tampoco, debido a la idéntica imposibilidad, las «Gacetas» del Gobierno central llegaban con normalidad al territorio vasco, lo que introducía un elemento más de confusión en el derecho aplicable, entorpeciendo la práctica habitual de los profesionales del derecho, como se denunció.

Tratando de salir al paso de esta situación, un Decreto de 14 de abril (26), establecía que «mientras subsistan las presentes circunstancias», las disposiciones de carácter general dictadas por los poderes del Estado central que de acuerdo con el Estatuto de autonomía, hubieren de tener aplicación en Euskadi, debían entrar en vigor por una disposición del Gobierno autónomo, ordenando su cumplimiento previa publicación en el «Diario Oficial» del País Vasco (27).

Si la razón evidente de esta medida era la clarificación de la confusa normativa aplicable, parece justificado aludir a la concomitancia de la misma con la institución secular del «pase foral» (28) que rigió hasta el 5 de enero de 1841 para la ejecución de toda disposición del poder central en el País Vasco.

C) *El régimen de los funcionarios*

Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO ha manifestado lo poco desarrollados que aparecían los aspectos organizativos en la Constitución de 1931 (29); si a esto se le suma el silencio de los Estatutos catalán y vasco en la cuestión funcionarial; se le añade la no formación y funcionamiento en el supuesto vasco, de la ya aludida comisión mixta que debía realizar la transferencia de funciones y servicios, habrá que concluir en la extrema dificultad de sentar unas reglas que definieran el marco jurídico de los funcionarios públicos cara al proceso autonómico.

A la complejidad de la situación, se agregó todavía, el número de funcionarios pasados al territorio dominado por las fuerzas insurrectas, y un conglomerado funcionarial residente en Vizcaya proveniente de otras zonas del Estado que reclamaban el mantenimiento de su

(26) «D. O.» de 16 de abril.

(27) La orden de cumplimiento se debía dictar por la Presidencia del Gobierno para las leyes, decretos-leyes y decretos, y por el Consejero del ramo respectivo para las órdenes, instrucciones y circulares (art. 2.º).

(28) Al respecto, Carmelo de ECHEGARAY: *Epítome de las Instituciones Forales de Guipúzcoa*. San Sebastián, 1925, p. 76.

(29) *La experiencia de los Estatutos de Autonomía en la segunda República española*. Publicado en Caspe: *Un Estatuto de autonomía para Aragón*. Zaragoza, 1977, p. 17

situación, especialmente en el terreno económico (30), complicando aún en mayor medida la cuestión.

El Decreto de la Presidencia de la República de 29 de septiembre de 1936, que declaraba suspensos a todos los funcionarios y les obligaba a solicitar el reingreso en los cuerpos respectivos, dio pie a una toma de posición e intento de resolución del Gobierno vasco respecto del funcionariado. Así por Decreto de 22 de octubre (31) y fundamentándose en el carácter de representación del Estado de la Presidencia del Gobierno vasco en las funciones cuya ejecución directa correspondía al poder central, el presidente resolvía que aquellos funcionarios que prestasen sus servicios en organismos que el Estado tenía establecido en el territorio vasco y que hubieran de continuar dependiendo del poder central, debían presentar los escritos de reingreso a que aludía el Decreto de 29 de septiembre, ante dicha Presidencia.

Con la misma fecha y en el mismo Diario, una orden del consejero de Justicia y Cultura disponía, respecto de aquellos funcionarios que en virtud del Estatuto pasaran a depender del departamento vasco, que debían presentar el escrito de reingreso ante el mencionado departamento de Justicia y Cultura.

Poco días después (32), el presidente del Gobierno vasco solventaba la problemática haciéndose con todas las facultades sobre los funcionarios de la Administración central; se basaba en la misma fundamentación ya expuesta, y la consecuencia era que todas las autoridades y funcionarios que actuaran como órganos del Estado en territorio vasco debían hacerlo a través del presidente vasco, facultad que se ejercía a su vez por medio de los departamentos correspondientes del Gobierno vasco. Este conducto era el obligado para toda comunicación de estos funcionarios con sus organismos centrales y de toda orden de los departamentos del Gobierno a los funcionarios.

(30) Al respecto la Orden de 30 de octubre («D. O.» de 2 de noviembre), cuyo preámbulo manifestaba:

«Las circunstancias anormales en que se encuentra actualmente el territorio de Euskadi por causa de la guerra han motivado la afluencia a Vizcaya, y muy principalmente a Bilbao, de funcionarios públicos, procedentes del resto del territorio y de otras localidades, que pertenecen al ramo de Obras Públicas, y cuya prestación de servicios al Estado es insignificante y prácticamente nula, creándose una situación anormal y poco definida que en absoluto debe cesar, encauzándose la vida técnico-administrativa del ramo de un modo concreto.»

Para ello se obligaba a todos los funcionarios del Departamento, residentes en Vizcaya, a personarse en aquél, a fin de ponerse a disposición del Gobierno.

(31) «D. O.» del 23 de octubre.

(32) Por Decreto de 3 de noviembre. «D. O.» del 4 de noviembre.

La primera regulación departamental sobre la cuestión tuvo lugar con ocasión del Decreto de 3 de noviembre, que establecía una normativa sobre los organismos y funcionarios dependientes del Ministerio de Agricultura (33); resaltando la provisionalidad prevista por esta disposición, se pronunciaba el trapaso global de todos los funcionarios del mencionado Ministerio al Departamento de Agricultura vasco. Dichos funcionarios debían solicitar su readmisión, haciéndose constar si optaban desde ese momento por incorporarse al servicio de la región autónoma o por continuar al servicio del Estado, o (tercera posibilidad) reservar la decisión «cuando se dé estado definitivo a la aplicación del Estatuto vasco en su período de normalidad» (34).

La misma opción con ocasión del Decreto de 16 de noviembre, que disponía que las dependencias del Ministerio de Obras Públicas en Vizcaya pasaran al Gobierno provisional; una diferencia existía respecto de la anterior norma: la opción se recortaba, puesto que los funcionarios implicados podían optar entre pasar al servicio del mencionado departamento vasco, en el número que precise la plantilla de éste, o «quedar en la situación que corresponda», sin que se entrara en mayores especificaciones ni se mencionara la reserva antedicha.

Otro departamento que estableció este sistema opcional fue el de Industria, por medio del Decreto de 3 de febrero. Únicamente, y como

(33) El preámbulo de esta norma, en lo que concierne a este punto, señalaba lo siguiente:

«Una de las cuestiones que más urgente solución de hecho requiere es la de incorporar a las actividades del Gobierno provisional vasco los organismos y funcionarios que sirven directamente al Estado, dentro del territorio de Euskadi, y muy singularmente los que desempeñan funciones que el Estatuto atribuye a la plena competencia de la región Autónoma y ahora de su Gobierno provisional.

Si bien el Estatuto no contiene reglas detalladas y precisas sobre este punto, el espíritu de su contexto general y lo ya resuelto con ocasión de la aplicación del Estatuto de Cataluña, que puede servir de precedente, permiten sentar, si quiera sea como criterio provisional, la doctrina de que los organismos del Estado cuyas funciones hayan de pasar al País Vasco deberán quedar incorporados a éste y encuadrados en la estructuración de sus diversos departamentos, con todos sus elementos y funcionarios, respetándose a éstos su situación y derechos adquiridos (apartado f) del artículo 7.º del Estatuto) y la facultad de optar ahora o en su día (puesto que este Decreto tiene carácter provisional), esto es, por incorporarse definitivamente al servicio de la región autónoma o continuar en el escalafón del Estado, al servicio exclusivo de éste...»

(34) El artículo 2 del párrafo 3.º establecía que «si algún funcionario considerase que todas o algunas de las funciones a él encomendadas han de continuar atribuidas a la exclusiva competencia del Estado, según el texto del Estatuto, lo hará constar razonadamente en su instancia o en el escrito complementario ordenado en los párrafos precedentes, a fin de que este departamento por sí, con carácter provisional o de acuerdo con el Gobierno de la República, disponga lo que proceda en orden al ejercicio de estas funciones».

novedad, se fijaban garantías respecto de la decisión ejecutiva y de plano del departamento de Industria (35).

El agravamiento de la situación militar indudablemente supuso que no se siguiera la operación en otros departamentos; al respecto sólo encontramos una lacónica mención al tema en una Orden del departamento de Trabajo, Previsión y Comunicaciones, en la que se determina que los servicios provinciales de la Delegación e Inspección de Trabajo de Vizcaya serían atendidos, «mientras otra cosa no se acuerde», por los funcionarios que habían venido desempeñándolos hasta la fecha.

Al margen del procedimiento establecido por el Decreto republicano de 29 de septiembre, no se produjeron depuraciones colectivas del funcionariado, con excepción de los jueces y fiscales municipales que cesaron en sus cargos a partir de un Decreto de 20 de octubre (36), correspondiendo los subsiguientes nombramientos al consejero de Justicia, aunque sectorial y parcialmente ciertas medidas depuradoras tuvieron lugar, especialmente en el departamento de Obras Públicas (37).

III. PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA AUTONÓMICA

La cuestión absorbente y la que mayores energías hizo gastar al Gobierno vasco fue la situación de guerra y los medios para afrontarla. De ahí que la organización militar, con su secuela de academias militares, nombramientos orgánicos, intendencia, etc., primara sobre cualquier otra actividad, siendo precisamente el punto exclusivo donde se materializaron las fricciones entre los Gobiernos vasco y republicano (38).

(35) «Artículo 8.º: A la vista de las instancias de readmisión, el Departamento de Industria, previos los informes que juzgue precisos, resolverá de plano, resolución que será ejecutiva. De esta resolución cabrá recurso de reposición en el término de quince días a partir de su notificación en el que, previa audiencia del interesado y prueba que se juzgue pertinente, se resolverá en definitiva, y contra ello sólo cabrá recurso de súplica para, ante el Consejo de Gobierno, el que se preparará ante el Departamento de Industria.»

(36) «D. O.» del 22 de octubre.

(37) Dentro de las medidas democratizadoras del Gobierno y en el ámbito funcional, puede citarse el decreto de 29 de enero («D. O.» de 1 de febrero) que prohibía a los funcionarios el percibir más de un sueldo por funciones públicas, pudiendo optar, si desempeñase diversos cargos, por el sueldo correspondiente a la función que más le convenga. Por decreto de 20 de febrero («D. O.» del 3 de marzo) se exceptuó de este régimen al personal docente activo.

(38) Una descripción exhaustiva de estos choques en el *Informe del Presidente AGUIRRE...*

Ahora bien, se trata de extraer, al margen de la problemática militar, aquellos aspectos de la actuación práctica del Gobierno vasco que pueden insertarse en unas coordenadas seculares de exigencias firmemente sentidas por el País; aspectos que suponían, por consiguiente, la plasmación de unos parámetros definidores de determinados mínimos autonómicos, que el ente político vasco intentó conformar pese a la radical dificultad de la empresa. Expondré a continuación unos datos sobre la reseñada intencionalidad de institucionalización de la comunidad asentada en Euskadi.

A) *La Universidad vasca*

Resulta una constante a lo largo y ancho de la historia contemporánea vasca la reclamación de una Universidad pública asentada sobre el territorio vasco, exigencia que se ha agudizado en los últimos años no sólo como medio idóneo de estudio y análisis crítico de una cultura peculiar, sino como instrumento para dotar al País de un mínimo de estructura de gestión funcional, mínimo que está muy lejos de alcanzarse en la actualidad (39), tal vez como reacción popular ante el régimen franquista y por una discutible equiparación del funcionariado a dicho régimen.

En este contexto resulta sintomático que la primera decisión del Gobierno vasco, aparte los naturales nombramientos, fue crear una comisión encargada de establecer unas bases mediante las cuales se constituyese la Universidad vasca, con la puesta en funcionamiento, en primer lugar, de una Facultad de Medicina en Bilbao (40). Se señalaba asimismo en esta disposición que, respondiendo al estado lingüístico de Euskadi, entre las enseñanzas de la Facultad de Medicina se debía incluir la del idioma vasco en su aplicación especial al ejercicio de la profesión sanitaria.

La comisión realizó el estudio encargado, que culminó en el Decreto de 17 de noviembre (41), por el que se creó la Universidad vasca,

(39) En el supuesto específico de Euskadi, no parece ajustada a la realidad la afirmación de LINDE PANIAGUA (*La ideología regionalista* en la obra colectiva *I. Las Autonomías Regionales*, p. 283) sobre que «es evidente que las regiones privilegiadas poseen cuadros a todos los niveles capaces para el autogobierno, pues de no ser así no estaríamos refiriéndonos a regiones privilegiadas». Si Euskadi es una «región privilegiada» según LINDE, no será precisamente por la entidad y número de sus «cuadros» propios, como es de fácil comprobación con sólo pisar esta tierra.

(40) Decreto de 9 de octubre. «D. O.» del 12 de octubre.

(41) «D. O.» del 18 de noviembre.

acordándose la apertura de la Facultad de Medicina; el establecimiento de las restantes facultades de que hubiera de constar esta Universidad se formalizaría por ulteriores Decretos del Gobierno de Euskadi. Se ponía de este modo la primera piedra de un edificio, cuyo basamento y legitimación se encontraba en el artículo 4.º del Estatuto vasco (42).

Por Orden del consejero de Justicia y Cultura de 21 de noviembre (43) se reguló el sistema del profesorado que, con carácter temporal para el curso 1936-37, debía impartir enseñanzas en el primer curso de la licenciatura; a tal fin se abrió un concurso para el nombramiento de profesores para dicho curso, teniendo que estar los aspirantes dentro de la edad reglamentaria para el profesorado de las Facultades del Estado; se nombraba, por último, el tribunal calificador del concurso.

Debido al carácter abierto y no exclusivista de la Universidad que fundó el Gobierno vasco, no es de extrañar que el anuncio para la matrícula de la nueva Facultad se realizase en el «Diario Oficial» del País Vasco (44), pero bajo el epígrafe «Administración central»; idéntico epígrafe bajo el que se hizo un nuevo anuncio, éste de exámenes extraordinarios para los alumnos de Medicina (45).

Legitimándose en la asunción por el presidente de la competencia sobre toda la materia relativa a la enseñanza y en la subsiguiente delegación que llevó a cabo en el consejero de Justicia y Cultura (Decreto de 7 de diciembre), por Orden del 15 de diciembre (46) se continuaba el proceso, nombrándose los profesores de la Facultad de Medicina como resultado del concurso. Por una Orden de 18 de febrero (47) se dispuso, a propuesta del claustro de Medicina, que la Escuela de Enfermeras del Hospital Civil de Bilbao, que venía fun-

(42) «Conforme a lo preceptuado en el artículo 50 de la Constitución, se reconoce al País Vasco la facultad de crear y sostener centros docentes de todas las especialidades y grados, incluso el universitario, siempre que su orientación y métodos se ciñan a lo imperiosamente establecido en el artículo 48 de la propia Ley Fundamental. El Estado podrá mantener los centros de enseñanza ya existentes y crear otros nuevos en el País Vasco si lo considera necesario en servicio de la cultura general. Para la colación de títulos académicos y profesionales, en tanto no se dicte una ley que regule lo prevenido en el artículo 49 de la Constitución, se establecerá una prueba final de Estado en la Universidad, si se crea, y en los demás centros de enseñanza sostenidos por la región autónoma, con arreglo a las normas y requisitos que señale el Gobierno de la República.»

(43) «D. O.» del 22 de noviembre.

(44) Del día 24 de noviembre.

(45) «D. O.» del 28 de enero.

(46) «D. O.» del 18 de diciembre.

(47) «D. O.» del 19 de febrero.

cionando adscrita a la Universidad de Valladolid, pasara en su integridad a la Facultad de Medicina de Bilbao.

Como es notorio, el curso 1936-37 no consiguió finalizar su andadura; sin embargo, la institución universitaria se puso en marcha impartiendo clases mientras hubo posibilidad física de hacerlo (48).

B) *La Audiencia Territorial de Euskadi*

En el mismo ámbito de las reivindicaciones institucionales, el país había reclamado la formalización de un poder judicial vasco, lo que se alcanzó por el Estatuto de 1936 que atribuía a Euskadi la organización de la justicia en todas sus diversas instancias y jurisdicciones, salvo la militar (49). Cumpliendo con esta pretensión y objetivo, se creó por Decreto de 28 de enero (50) la Audiencia Territorial de Euskadi, con sede en Bilbao, y que ejercería jurisdicción, por el momento, en Alava, Guipúzcoa y Vizcaya; se formaba así el distrito judicial del País Vasco, y ello, como se exponía en el preámbulo con carácter provisional, no solamente por lo que hacía referencia al lugar donde se ubicaba, sino también a la forma de elegir a su funcionario (se debía hacer por el consejero de Justicia y Cultura en base a lo dispuesto —con carácter interino— por el Decreto de 24 de octubre).

En el mismo sentido, por Decreto de 25 de enero (51) se creó el Tribunal Económico-Administrativo Superior de Euskadi, competente en única instancia de las reclamaciones económico-administrativas que se promoviesen contra actos administrativos del ramo de Hacienda realizados por los organismos centrales del Gobierno de Euskadi en asuntos que correspondieran a éste por razón del Estatuto

(48) Sobre esta cuestión, José Luis ORELLA: *La Universidad Vasca*. Zarauz, 1977.

(49) Artículo 3.º: «Será atribución del País Vasco la organización de la Justicia en sus diversas instancias, dentro de la región autónoma, en todas las jurisdicciones, con excepción de la Militar y de la Armada, conforme a los preceptos de la Constitución y a las leyes procesales y orgánicas del Estado. La designación de magistrados y jueces con jurisdicción en el País Vasco será hecha por la región autónoma mediante concurso entre los comprendidos entre el escalafón general del Estado, siendo condición preferente el conocimiento del Derecho foral vasco y tratándose de territorios de habla vasca, el de la lengua, pero sin que pueda establecerse excepción alguna por razón de naturaleza o vecindad...»

(50) «D. O.» del 31 de enero.

(51) «D. O.» del 2 de febrero. Señalaba el preámbulo:

«Las actuales circunstancias de guerra hacen que el Gobierno de Euskadi tenga que legislar y ejecutar en muchos de los asuntos de la competencia del Gobierno de la República, y parece lógico que, una vez creado el Tribunal Económico-Administrativo superior de Euskadi, a él se encomiende también la resolución de las reclamaciones económico-administrativas contra resoluciones de los organismos superiores del Gobierno de Euskadi en dichos asuntos...»

vasco y, circunstancialmente, en aquellos otros de competencia del Gobierno republicano en que haya intervenido el Gobierno de Euskadi; en segunda instancia, en los recursos de alzada contra resoluciones dictadas por los Tribunales económico-administrativos provinciales y contra los acuerdos de la Junta administrativa de Hacienda de Euskadi.

C) *La vertebración orgánica*

Además de la mencionada formación institucional, el Gobierno realizó una política de creación de organismos de ámbito territorial vasco que sirvieran para homogeneizar la desarticulada realidad nacional de Euskadi. La pretensión era claramente el establecimiento de un aparato infraestructural que, partiendo del premeditado vacío existente, sirviera de soporte al nuevo ente político, tarea que se inició con la creación de la propia bandera y emblema de Euskadi (52).

Sin ánimo exhaustivo alguno, y como simples muestras de la mencionada voluntad, baste la cita de los siguientes organismos instituidos por el Gobierno vasco en el breve lapso de tiempo de su vigencia. Así, por Orden de 3 de noviembre (53) se estableció el Servicio de Colocación Obrera, que debía funcionar en el espacio vasco por mediación de los Ayuntamientos. Se creó la Cruz Roja de Euskadi, limitada a este territorio (54). Por Decreto de 17 de noviembre (55) se formó la Junta de Explotación del Puerto de Bilbao, que sustituía a la extinguida Junta de Obras, cuya regulación debería aplicarse al

(52) Por Decreto de 19 de octubre. «D. O.» del 21 de octubre. Por cierto que en el preámbulo se afirma erróneamente la previsión en el Estatuto Vasco de la incorporación de Navarra al resto del territorio vasco, previsión que si existente en los proyectos estatutarios anteriores, no aparece intencionadamente en el Estatuto de 1936 («Integran al presente el territorio de Euskadi: Araba, Guipuzkoa y Bizkaia, previéndose en el Estatuto la incorporación a este territorio de Nabarra...»).

(53) «D. O.» del 5 de noviembre.

(54) Decreto de 19 de noviembre. «D. O.» del 21 de noviembre. El preámbulo exponía lo siguiente:

«(Por los artículos citados) se ve claramente que están completamente centralizadas las relaciones de la Cruz Roja con otras entidades o corporaciones, entre ellas con el Comité Internacional de Ginebra y, dadas las circunstancias actuales, en que es necesario realizar gestiones con celeridad, teniendo que acudir a Madrid para esto, se pierde un tiempo necesario por la dificultad de las comunicaciones, tiempo que a veces se dilata por no recibir inmediatamente la contestación a lo propuesto, estima este Departamento (de Sanidad) de necesidad la disolución de la Cruz Roja y la creación de otra para el País Vasco, a fin de que la representación que ésta tenga pueda actuar con eficiencia y sin pérdida de tiempo...»

(55) «D. O.» del 23 de noviembre.

grupo de puertos de la provincia de Guipúzcoa «tan pronto como ésta se halle en poder del Gobierno legítimo». Por Decreto de 20 de noviembre (56) se constituyó el Colegio Notarial de Euskadi.

Igualmente, por Orden de 2 de diciembre (57) se estableció el Consejo Superior de Obras Públicas de Euskadi y por Decreto de 24 de diciembre (58) se fundó el Consejo de Trabajo; por Decreto de 14 de diciembre (59) se formó el Consejo Superior de Cultura de Euskadi, cuya composición se llevó a cabo por Orden de 28 de enero (60), cubriéndose las secciones de Enseñanza Elemental, Media, Superior, Técnica, Lengua y Literatura Vasca, Archivos, Bibliotecas y Bellas Artes; por Decreto de 17 de febrero (61) se creó el Instituto de Contadores Jurados de Euskadi, señalándose sus funciones; finalmente, por Orden de 21 de abril (62) se constituía el Colegio Oficial de Profesores de Euskera.

(56) «D. O.» del 23 de noviembre. El preámbulo declaraba:

«La necesidad de que las funciones notariales se desenvuelvan dentro de la normalidad compatible con las presentes circunstancias; la disolución de los colegios notariales de Burgos y Pamplona, de los cuales los notarios con residencia en Euskadi dependían, la amplia autonomía que en esta materia se reconoce al Gobierno de Euskadi; las circunstancias de que muchas de las notarías demarcadas dentro de Euskadi se hallan al presente en territorio ocupado por los facciosos, y teniendo en cuenta la selección que en este cuerpo, como en otros, está todavía por realizar...»

(57) «D. O.» del 4 de diciembre.

(58) «D. O.» del 29 de diciembre. El preámbulo señalaba:

«El Estatuto de Autonomía faculta al País Vasco para ejecutar la legislación social del Estado y organizar todos los servicios, que la misma haya establecido o establezca. Ello implica el planteamiento de problemas de importancia, bastante por sí solos para justificar la existencia de un órgano permanente que informe y asesore a la Administración.

Por otra parte, las anómalas condiciones en que como consecuencia del movimiento faccioso se desenvuelve la actividad de los distintos poderes del Estado, obligan al Gobierno del País Vasco a adoptar muy varias medidas, que, amparadas por el texto Constitucional, tiendan a suplir inevitables omisiones y a dar satisfacción a las aspiraciones populares. Si estas medidas han de ser un acierto, preciso es de todo punto que vayan precedidas de la información adecuada y del contraste de criterios por medio de un cuerpo consultivo debidamente organizado...»

(59) «D. O.» del 18 de diciembre.

(60) «D. O.» del 30 de enero.

(61) «D. O.» del 2 de marzo.

(62) «D. O.» del 23 de abril.

IV. NOTAS CARACTERÍSTICAS DE LA ACTUACIÓN DEL GOBIERNO VASCO

A) *Concentración de poder*

El Gobierno vasco no sólo fue un ente de concentración partidista, sino también de poder; la homogeneidad de las diversas tendencias en el Gobierno fue total durante el período analizado, sin que existieran fisuras de ningún tipo, lo que indudablemente coadyuvó en la unidad de acción. Si, como en su informe expuso AGUIRRE (63), «era indispensable una organización basada en un orden inflexible, no cabe duda que tal intención se llevó a sus últimas consecuencias, incluyendo el apartamiento de los anarquistas del Gobierno. La consecuencia puede ser ese carácter absoluto al servicio de las necesidades y exigencias de la guerra que ha querido ver algún autor (64) en la actuación del Gobierno.

Frente al liberalismo gubernamental en otros ámbitos (la vida religiosa en Vizcaya siguió su curso normal, estando abiertas las iglesias y celebrándose el culto habitual), se evitó rigurosamente la configuración de cualquier disidencia al poder establecido en el terreno político o sindical. De tal modo, se prohibió a las organizaciones sindicales y políticas todo tipo de actuación pública, con el pretexto de que se haría política partidista atentando a la unidad del Gobierno; ello no impedía la existencia libre de tales instituciones y su participación, especialmente de los sindicatos, en cuanto nuevo organismo se creó (Servicio de Colocación Obrera, Junta de Explotación del Puerto de Bilbao, Consejo de Trabajo, etc.), especialmente significativa en el supuesto de las centrales mayoritarias (ELA, UGT).

Homogeneidad de partidos en el poder que persistió a lo largo del tiempo de existencia del «Diario Oficial» del País Vasco; únicamente con la derrota militar comenzaron las disensiones, singularizadas en el consejero ASTIGARRABIA.

B) *Política económica*

El Gobierno vasco, en el terreno económico y social, fue especialmente cauteloso, con un sentido finalista de mero «reajuste de la

(63) Obra citada, p. 25.

(64) Calificativo que aplica BELTZA (*El Nacionalismo Vasco, de 1878 a 1938*, Hendaye, 1974, p. 311), al Gobierno vasco.

economía del País Vasco» (65), siendo ajeno por consiguiente a las colectivizaciones masivas que se llevaron a cabo en otros lugares de la zona republicana. Carácter reformista, en manera alguna revolucionario (66), consecuencia directa de una premeditada política de supeditación absoluta a la lucha militar y del propio carácter multipartidista y unitario del Gobierno; hasta el punto de que el mismo AGUIRRE proclamó como positivo que el País Vasco fue «el único territorio donde no se verificó una conmoción revolucionaria intestina que trastocara el orden de continuidad sustancial de las instituciones sociales» (67).

Precisamente en la forma de esta política y en sus consecuencias va a radicar uno de los reproches fundamentales a la actuación práctica del Gobierno vasco, si bien la crítica se formuló con posterioridad a la derrota militar (68). Sin embargo, un somero análisis de las páginas del «Diario Oficial» del País Vasco, si evidentemente confirma una línea meramente reformista, también proporciona fundamento suficiente para afirmar que el Gobierno vasco desarrolló una gran operatividad para acomodarse a la nueva situación bélica y exhibió un amplio abanico de medidas antioligárquicas.

En el primer sentido, por Decreto de 16 de octubre (69) se procedió a la militarización y movilización de todas aquellas industrias o trabajos que tenían finalidades de guerra y de todas las que pudieran relacionarse de algún modo con las necesidades militares; los Departamentos de Hacienda y Defensa intervenían la producción, los costos y beneficios de dichas industrias. Con una pretensión unificadora, por Decreto de 9 de junio (70) se creó una ponencia ordenadora del trabajo

(65) Preámbulo del Decreto de 17 de febrero.

(66) GARCÍA VENERO (*Historia del Nacionalismo Vasco*, Madrid, 1968, p. 603) señala, sin embargo, «como información y sin ánimo polémico» que «el gobierno autónomo, presidido por AGUIRRE, fue revolucionario».

(67) En su *Informe...*, p. 14.

(68) Así el Partido comunista, especialmente en la obra colectiva *Guerra y Revolución en España, 1936-1939* (Moscú, 1966, tomo II, p. 86): «En el País Vasco no se llevaron a cabo una serie de transformaciones democráticas básicas efectuadas en el resto del territorio republicano. No se sometieron a control democrático las empresas del gran capital financiero, que siguió conservando sus posiciones económicas y pudo desde ellas sabotear la lucha heroica del Pueblo Vasco contra el fascismo. Los gobernantes nacionalistas se quejaban constantemente de la escasa ayuda en armas y municiones que recibían del Gobierno Central, mientras por su parte no tomaban las medidas pertinentes para transformar la industria vasca en industria de guerra y toleraba que las factorías de Euskadi trabajasen de una manera general, vueltas de espaldas a las necesidades apremiantes de la guerra.»

(69) «D. O.» del 18 de octubre.

(70) «D. O.» del 13 de junio.

industrial de guerra con la finalidad de estudiar la coordinación industrial; lo tardío de la fecha nos revela inequívocamente el deficiente funcionamiento de la militarización industrial.

En el segundo plano se utilizaron las figuras de la expropiación forzosa sin indemnización y de las requisas, con la finalidad de castigar a los insurgentes y de hacerse con el suficiente volumen de bienes con los que hacer frente a la guerra. De este modo, y siguiendo módulos del Gobierno de la República, por Decreto de 3 de noviembre (71) se acordaba la expropiación forzosa sin indemnización, a favor de la hacienda del País Vasco, de todos los bienes pertenecientes el 18 de julio a personas a quienes se declare por los Tribunales de justicia o por Juntas calificadoras, responsables de haber intervenido o colaborado en el movimiento insurreccional contra la República.

Ahora bien, será la requisa el procedimiento más utilizado en este orden y finalidad; ya se ha hecho mención del Decreto de 28 de octubre, que facultaba al director general de Pesca para proceder a la inmediata requisa de cuanto barco se necesitase al objeto de ordenar el mercado y asegurar el abastecimiento.

Igualmente, diferentes departamentos se sirvieron de las requisas para hacerse con determinados bienes; así el Departamento de Asistencia Social, cuyas formalidades para la requisa de fincas y pisos se reguló por un Decreto de 20 de octubre (72) y del que se hizo un gran uso (73); lo mismo el Departamento de Defensa, aunque en este caso se aludía a las atribuciones ejecutivas que competían al presidente del Gobierno de Euskadi, que era también el encargado de la defensa (74); igual el de Industria, respecto asimismo a buques (75).

(71) «D. O.» del 7 de noviembre. El preámbulo señalaba:

«El Gobierno legítimo de la República ha manifestado a través de diversas disposiciones su decidido propósito de castigar en sus medios económicos a los fomentadores y participantes del movimiento faccioso, estimando incompatible la convivencia y el respeto de los derechos individuales de quienes, incapaces de someterse al régimen establecido por la mayoría, no han vacilado en rebelarse contra el mismo, provocando la terrible guerra civil que destruye y arruina toda la economía, buscando al propio tiempo en los bienes de aquéllos una compensación parcial de los enormes daños producidos por vesania y una aportación para cubrir las indemnizaciones debidas en justicia a los interesados...»

(72) «D. O.» del 24 de octubre.

(73) Orden, de 28 de octubre, de incautación de la finca «Lanuza», propiedad del ex marqués de URQUIJO; Orden, de 6 de noviembre, de incautación de la finca-palacio de José María AREILZA; Orden, de 3 de noviembre, de incautación del edificio-convento de la Comunidad de carmelitas descalzas de «San José de Begoña», etc.

(74) Decreto de 30 de octubre («D. O.» del 2 de noviembre) incautando los buques «Mistral», «Euskal-Erria», «Hispania» y «Vendaval».

(75) Decreto de 23 de octubre. «D. O.» del 28 de octubre.

Siguiendo también una norma republicana, un Decreto de 16 de octubre del Departamento de Hacienda (76) ordenó la entrega del oro amonedado o en pasta, así como las divisas o valores extranjeros. Más radical fue la decisión que en los postreros momentos se adoptó por otro Decreto de Hacienda del 3 de mayo (77); en su virtud se incautaban las joyas, alhajas y oro en objetos que se encontrasen depositados en los Bancos sitos en el territorio de Euskadi, indemnizándose a los propietarios de los efectos retirados o incautados (art. 5.º).

Parece acertada la apreciación de GARCÍA VENERO (78) de que, dadas las implicaciones del capitalismo vizcaíno con el movimiento militar, las incautaciones de industrias y buques fueran cuantitativamente enormes. Sin embargo, se siguió el patrón esencial de la represalia política o de la necesidad de guerra, sin que se tratara de remodelar la estructura social; el propio AGUIRRE (79) revela sintomáticamente el respeto absoluto respecto de aquellas organizaciones industriales que estuvieran en manos de personas leales.

Dentro del mismo espíritu pueden encuadrarse las medidas del Gobierno vasco sobre los Bancos y las Sociedades anónimas. Así, por Decreto de Hacienda de 23 de diciembre (80) se dispuso una modificación en todos los consejos de administración de los Bancos o establecimientos de crédito privado, «eliminando a las personas que no realizan las funciones que estatutariamente les están atribuidas», y dando correlativamente entrada tanto a elementos técnicos afines al Gobierno como a representantes de las centrales sindicales ELA y UGT (81). Asimismo, por un Decreto de 27 de enero (82), «con el fin de cortar los abusos que han ido tomando carta de naturaleza en la distribución de puestos de consejeros de empresa», se establecía que ninguna persona podía pertenecer a más de un consejo de Sociedad anónima, optando en otro caso por uno de sus puestos. Es en

(76) «D. O.» del 20 de octubre.

(77) «D. O.» del 11 de mayo.

(78) *Historia del Nacionalismo Vasco*, p. 611.

(79) *Informe...*, p. 22.

(80) «D. O.» del 5 de enero.

(81) Por Orden de Hacienda de 2 de enero («B. O. E.» del 6 de enero) este consejero nombró a las personas integrantes de los consejos de administración de los bancos operantes en Euskadi (Banco de Bilbao, de Vizcaya, Urquijo, Vascongado, Guipuzcoano, Hispano-Americano, Central, Popular de los Previsores del Porvenir).

(82) «D. O.» del 1 de febrero.

esta normativa donde más nítidamente aparece la voluntad gubernamental antioligárquica (83).

Por completar la visión de la política gubernamental, es preciso citar a la intervención que el Gobierno estableció sobre determinados servicios públicos, comenzando por la Orden de 15 de octubre, que determinó que todos los ferrocarriles y tranvías del País Vasco quedarían bajo la jurisdicción de la conserjería de Obras Públicas. Igual intervencionismo respecto a la CAMPSA, por Decreto de 26 de octubre (84), «advertida la necesidad que tiene el Gobierno provisional del País Vasco, dado el actual estado de casi total aislamiento del Gobierno de la República, de asumir las atribuciones que a éste corresponden»; en consecuencia se intervenía la producción, distribución y consumo de la CAMPSA en el País, mediante un Comité interventor ejecutivo que actuaba como delegado del Departamento de Hacienda.

Intervención que igualmente se produjo en relación a la Compañía Telefónica Nacional; por Decreto de 25 de noviembre (85) se disponía la intervención directa del Gobierno provisional en todos los servicios que la CTNE prestara en el territorio del País y en todos aquellos que están o pueden estar bajo su control.

(83) BELTZA (*El Nacionalismo Vasco*, pp. 313-314) ha señalado cómo «el problema de la incautación de las fábricas de los rebeldes tropezaba con la estructura de las Sociedades Anónimas, es decir, perteneciente nominalmente a una multitud de accionistas; bastaba con que un número suficiente de directores y consejeros estuviera en Bilbao, con la legalidad republicana, para que tal incautación no se hiciera. Así, la «Basconia» y «Altos Hornos» continuaron sus operaciones, y la «Babckok-Wilcox» hizo donaciones para los hospitales de sangre. Se descubrieron también casos de cuadros dedicados al sabotaje de la producción, como el gerente de «Tranwais y Electricidad de Bilbao».

La única ley verdaderamente dictada contra los grandes millonarios, contra los oligarcas, fue la que prohibió que nadie fuera director de más de una sociedad...»

(84) «D. O.» del 28 de octubre.

(85) «D. O.» del 28 de noviembre. El preámbulo exponía:

«Entre los diversos servicios que el Estatuto de Autonomía atribuye a la competencia del País Vasco, sin otras limitaciones que las constitucionales, figuran en el número 1.º del apartado f) de su artículo 2.º, los de Teléfonos. En tiempo normal y habida cuenta del contrato existente entre el Estado y la CTN, justo sería que quedaran traspasadas al Gobierno del País Vasco las funciones de inspección e intervención que, con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento de ejecución del referido contrato, corresponden al Poder Público sobre la entidad concesionaria. En las actuales circunstancias, habiéndose de adoptar cuantas medidas tiendan a un pronto y triunfal desenlace en la lucha contra el movimiento faccioso, ello constituye obligación ineludible...»

C) *Juridicidad*

Si alguna característica destaca en la normativa y en todo el discurrir del Gobierno provisional vasco fue su extremo respeto a las formas jurídicas; que ello fue premeditado lo revela el propio AGUIRRE con reiteración, como si al establecer una ordenación jurídica acabada se diera respuesta adecuada a la confusión propia del momento, significando una afirmación del nuevo ente político.

Preocupación formalista que se refleja en el dato de que en el primer «Diario Oficial» que surge a la luz pública, el del 4 de octubre, la primera norma jurídica trató de la creación de una comisión jurídico asesora (86), bajo la presidencia del consejero del Departamento de Justicia y Cultura, «para la debida preparación de las disposiciones que haya de adoptar este Gobierno provisional vasco en las que se requiera un estudio técnico-jurídico detenido», comisión que se constituyó por Orden de aquel Departamento de 22 de octubre (87), con una sección 1.^a de cuestiones políticas, penales, administrativas y jurídico-militares, y una 2.^a de cuestiones civiles, procesales, notariales e hipotecarias.

Asimismo las páginas del «Diario Oficial» se encuentran rebosantes de asesores jurídicos designados para los respectivos departamentos o para los organismos de nueva creación, lo mismo que abundan las disposiciones relativas a los nombramientos, composición y funcionamiento de los jueces y tribunales, particularmente en lo que concierne al Tribunal Popular de Vizcaya, con la intencionalidad evidente de juridificar la represión.

En otro plano, y apoyándose en el artículo 5.º del Estatuto (88), se estableció una rigurosa normativa tendente a mantener el orden público de la retaguardia. Orgánicamente se comenzó por disolver a la

(86) Decreto de 8 de octubre.

(87) «D. O.» del 23 de octubre.

(88) «Corresponderá al País Vasco el régimen de Policía para la tutela jurídica y el mantenimiento del orden público dentro del territorio autónomo, sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados 4.º, 10, 16 y 18 del artículo 14 de la Constitución y en la ley general de Orden Público. Para la coordinación permanente, mutuo auxilio, ayuda e información entre los servicios de Orden Público encomendados al País Vasco y aquellos que corresponden al Estado, existirá una Junta formada en número igual por autoridades o representantes del Gobierno de la República y de la región autónoma.

Esta Junta, además, fijará la proporción en que para los servicios de Orden Público encomendados al País Vasco y a las órdenes de su ejecutivo han de figurar las fuerzas de los Institutos y Cuerpos que el Estado tiene organizados para el cum-

Guardia Nacional Republicana [anterior y posteriormente más conocida como Guardia Civil (89)], sustituyéndola por un Cuerpo de Policía Foral (Ertzaña) que funcionó con organización militar y eficazmente; de idéntica forma, se crearon un Cuerpo Provisional de Policía Marítima de Euskadi (90) y un Cuerpo Especial de Vigilancia y Policía de Ferrocarriles (91).

En el aspecto material, se promulgó una norma (92), virtualmente una ley de orden público en época de guerra, que establecía preceptos excepcionales en defensa de los intereses confiados al Gobierno. La excepcionalidad de las circunstancias justificaba, según dicha norma, una represión rápida y fuerte, pero, como contrapartida, se trataba de «terminar con el exceso de celo de algunos servidores del Régimen que con sus actividades individuales pueden provocar alarma e inquietud en algunas personas». Las multas por hechos que no constituyeron delitos debía aplicarlas un «Tribunal» integrado por el Director general de Seguridad, dos adjuñtes designados por el consejero de Gobernación y tres personas nombradas por el consejero de Defensa.

Con todas estas medidas se consiguió una sensación colectiva de normalidad, sólo alterada por determinadas reacciones populares causadas por bombardeos aéreos sobre Bilbao. El mismo «Diario Oficial» del País Vasco nos ofrece muestras continuas de este distanciamiento de la coyuntura, estableciendo un nuevo sistema jurídico a pesar de la situación bélica. Baste como botón de muestra un anuncio del Diario del 6 de noviembre, en que se convocaba a Junta General de accionistas en el domicilio social de Deusto a la «sociedad anónima civil» El Mensajero del Corazón de Jesús.

plimiento de tales finalidades. El País Vasco no podrá proceder contra los dictámenes de esta Junta en cuanto se relacione con los servicios coordinados.

El Estado podrá intervenir en el mantenimiento del orden interior del País Vasco y asumir su dirección en los siguientes casos: 1.º A requerimiento del órgano ejecutivo del País, cesando la intervención a instancia del mismo. 2.º Por propia iniciativa cuando estime comprometido el interés general del Estado o su seguridad, previa declaración del estado de guerra o de alarma y únicamente por el tiempo que dure esta medida de excepción.»

(89) Por Decreto de 16 de noviembre. «D. O.» del 23 de noviembre.

(90) Por Decreto de 3 de noviembre. «D. O.» del 7 de noviembre.

(91) Por Decreto de 26 de octubre. «D. O.» del 21 de noviembre. Exponía el preámbulo:

«No se trata de legislar en materia ferroviaria, ya que ello es de la competencia del Gobierno de la República, sino de organizar, con carácter eventual, un servicio de vigilancia de orden público, función que corresponde al País Vasco...»

(92) Decreto de 3 de noviembre. «D. O.» del 6 de noviembre.

V. EPÍLOGO

Los «Diarios Oficiales» de los meses de mayo y, especialmente, junio, abundan sintomáticamente de requisitorias, lo que significaba el prelude de la derrota. Sin embargo, con las fuerzas enemigas dominando las alturas sobre Bilbao, el Diario siguió publicándose tenazmente; el último aparecido, el del 17 de junio, dos días antes de la ocupación de la capital vizcaína y sede del Gobierno provisional de Euskadi, creaba una Delegación general del Departamento de Hacienda en Bilbao, que debía quedar en la villa tras la evacuación del Departamento.

Así se cerraba un período (octubre 1936-junio 1937) analizado desde las páginas de un periódico oficial, pero que con todo nos ofrece datos suficientes para esbozar lo que fue un intento importante de nuestra historia reciente.