

LA PRESIÓN TERRORISTA DURANTE LA TRANSICIÓN Y LA FORMACIÓN NACIONALISTA DE LA AUTONOMÍA VASCA

TERRORIST PRESSURE DURING TRANSITION AND NATIONALIST FORMATION OF BASQUE AUTONOMY

Manuel Montero García*

*Universidad del País Vasco, España. E-mail: manuel.montero@ehu.eus

Recibido: 16 marzo 2021 / Revisado: 7 mayo 2021 / Aceptado: 2 junio 2021 / Publicado: 15 junio 2021

Resumen: Este artículo estudia la formación del Estatuto de Autonomía del País Vasco. Aprobado en octubre de 1979, desarrollaba una concepción nacionalista del autogobierno, pese a la importancia electoral que tenían los no nacionalistas -casi la mitad de los votos-. Las razones que provocaron ese resultado fueron muy diversas: la debilidad del centro-derecha en el País Vasco; la defensa de una autonomía amplia por todas las fuerzas antifranquistas; el enorme impacto del terrorismo, que creó una profunda crisis social; la necesidad que tuvo UCD de encontrar apoyos locales para la autonomía vasca, lo que permitió el protagonismo del PNV.

Palabras clave: autonomía, País Vasco, terrorismo, transición, UCD, PNV

Abstract: This paper studies the formation of the Statute of Autonomy of the Basque Country. It was approved in October 1979 and developed a nationalist conception of self-government, despite the electoral significance of non-nationalists, who held almost half of the votes. The reasons that caused this result were diverse. Amongst them: the weakness of the centre-right in the Basque Country; the defence of a wide autonomy by all anti-franquist forces; the huge impact of terrorism, which created a profound social crisis; UCD's need of finding local support for Basque autonomy, which permitted the prominence of the Basque Nationalist Party (PNV).

Keywords: autonomy, Basque Country, terrorism, transition, UCD, PNV

INTRODUCCIÓN. ¿UN ESTATUTO NACIONALISTA O UN LUGAR DE ENCUENTRO?

El 25 de octubre de 1979 se aprobó en referéndum el Estatuto de Autonomía del País Vasco. Su elaboración había sido un proceso rápido, pues la Constitución no tenía aún once meses. En ese plazo, además, se había producido un decisivo cambio político. Durante la tramitación constitucional el nacionalismo vasco había quedado políticamente relegado. El Estatuto, por contra, constituía un texto nacionalista, acorde con los que entonces eran planteamientos máximos del PNV.

En septiembre de 1977 este partido se había fijado como prioridad

“un régimen autonómico, desde el que podamos proteger y desarrollar nuestra identidad nacional, y establecer soluciones propias para muchos de nuestros problemas”¹.

Lo contraponía a la independencia, sin plantearlo como un paso en esa vía. Buscaba una plataforma política con la que abordar la compleja problemática que vivía Euskadi. Estaba la exigencia autonómica, pero también la profunda crisis económica, la quiebra moral² y el embate de la violencia. Quedó claro en la manifestación

¹ Comunicado del Euzkadi Buru Bartzar, “Aralar”, 25 de septiembre de 1977.

² En la línea descrita por el EBB en octubre del 77 –“El EBB ante el 25 de octubre de 1839”-: “situación de confusión, enfrentamientos y querellas internas que hoy constituyen uno de nuestros principales problemas”, derivada de la crisis de identidad.

que celebró el 7 de octubre en Bilbao para conmemorar el aniversario del Gobierno Vasco de 1936 y para reivindicar un “Estatuto de Autonomía”. Reclamaba la “restitución del status como nación”, pero podía el pragmatismo. El Estatuto debía llegar “en el grado que el pueblo determine mediante procedimientos de consulta democráticos”³. No era el maximalismo esencialista desarrollado unos meses antes en su asamblea nacional, celebrada en Pamplona⁴.

Buscaba un autogobierno que permitiese desenvolver la identidad nacional. La “construcción nacional” se convertiría en la clave del planteamiento del PNV. No autonomía para llegar a la independencia sino autonomía para la construcción nacional. Pues bien: cuando dos años después se acordó el texto del Estatuto de Autonomía el Partido Nacionalismo Vasco lo celebraba con cierta euforia. “Es un buen Estatuto, el mejor que podíamos conseguir y mejor de lo que esperábamos”⁵. Todos los partidos parlamentarios lo saludaron como un éxito colectivo, pero el planteamiento del PNV era específico. Lo entendía como un logro nacionalista que serviría “para que nuestra personalidad como nación quede garantizada”. “El Estatuto nos da la conciencia de que formamos una única nación, la nación vasca”⁶. Subyacía la idea de la “construcción nacional”, la que el PNV había planteado como prioridad.

Este análisis estudia el proceso por el que el Estatuto vasco se diseñó sobre los esquemas nacionalistas. No fue el resultado intermedio de unas negociaciones entre el Gobierno y los parlamentarios vascos, ni se correspondería con las relaciones de fuerza locales. En las elecciones generales del 79 el voto nacionalista superó la mitad de los sufragios, pero, con un 52%, no podría deducirse por sí mismo que representaba el sentir autonómico de los vascos, si este se relacionaba con las convicciones nacionalistas.

La cuestión tiene importancia no sólo para comprender la génesis de esta autonomía. También

³ “Masiva manifestación en Bilbao”, *El Diario Vasco*, 8 de octubre de 1977.

⁴ Montero, Manuel, “El nacionalismo moderado durante la transición. La conquista de la hegemonía política”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 36 (2014), pp. 331-351.

⁵ “Emoción en Sondica a la llegada de los parlamentarios vascos”, *La Vanguardia*, 19 de julio de 1979.

⁶ “Garaikoetxea: el mérito es de nuestro pueblo”, *Diario Vasco*, 19 de julio de 1979.

porque tal desarrollo influyó en los siguientes años del País Vasco. Además, la autonomía vasca, la primera con un Estatuto, constituyó una referencia para Cataluña. A largo plazo, influyó en todo el diseño autonómico español, en la medida que este se formó de forma competitiva y emulativa.

Acerca del Estatuto vasco suelen proporcionarse dos ideas alternativas: la versión de los no nacionalistas, según la cual fue un lugar de encuentro entre nacionalistas y no nacionalistas; y la del PNV, para el que fue ante todo una conquista arrancada por la presión de los vascos. ¿Eran relatos complementarios? Lo aborda esta investigación.

La izquierda abertzale tuvo su lectura, radicalmente encontrada:

“se verán rostros más alegres en los Consejos de Administración bancarios de Vizcaya y en los Ministerios de Madrid que en las fábricas de Euskal Erria y en los modestos cenáculos de los auténticos patriotas vascos”,

“es una claudicación vergonzosa”, “un paso más para la asimilación de lo vasco”⁷. Su oposición al Estatuto se teñía de un aire apocalíptico y obrerista.

En todo caso, el resultado fue un Estatuto esencialmente nacionalista, diseñado conforme a los principios enunciados por el PNV, sin aportaciones relevantes que procedieran de sectores no nacionalistas, salvo en lo que se refiere a la cuestión de Navarra. El PNV lo interpretó, efectivamente, como un pleno triunfo político, sin cesiones a otros planteamientos salvo el señalado. La lectura no nacionalista del Estatuto como lugar de encuentro no se debió a que fueran recogidas sus aportaciones específicas, sino a que, por distintas razones que aquí se analizarán, las fuerzas no nacionalistas asumieron las propuestas del PNV, contra la actitud de la izquierda abertzale.

La interpretación del Estatuto como lugar de encuentro les sirvió a los no nacionalistas para reivindicar después su desarrollo compartido. Chocó con los planteamientos del PNV, que lo gestionó al modo de un Estatuto estrictamente nacionalista, que podía servir como plataforma conjunta para todo el nacionalismo.

⁷ “Herri Batasuna abandona las Diputaciones vascas”, *Informaciones*, 20 de julio de 1979.

1. CONVULSIONES SOCIOPOLÍTICAS EN EL PAÍS VASCO DE LA TRANSICIÓN

No cabe analizar la formación del Estatuto de Autonomía sólo en función de la relación de fuerzas en el País Vasco y en el conjunto de España o de las distintas propuestas ideológicas. Tampoco en términos de la confrontación PNV-UCD o de estos partidos junto (o frente) al PSOE, AP, las formaciones de la izquierda abertzale o los grupos extraparlamentarios. Resulta imprescindible referirse al clima sociopolítico del País Vasco desde los últimos años de la dictadura franquista. El terrorismo, la violencia política y las convulsiones que produjeron influyeron decisivamente en las actitudes de los partidos.

Durante la transición el País Vasco sufrió un acoso terrorista sistemático, sobre todo de ETA militar, con atentados a fuerzas de orden, militares, centro-derecha, empresarios y personas seleccionadas por criterios arbitrarios, justificados después por el estigma de “confidentes”. La actividad terrorista llegó a su cénit en 1978, 1979 y 1980 -65, 86 y 93 asesinatos-, cuando se pergeñó y puso en marcha la autonomía. Entre 1974 y 1982 ETA “intentó impedir la implantación del sistema democrático”⁸. Además, estuvo la actividad de grupos parapoliciales. En palabras de Luis Castells,

“la paz y la libertad estuvieron en peligro, consecuencia tanto de enemigos internos, insertos en el propio Estado, como externos, a través de lo que encarnó ETA en sus distintas variedades”⁹.

Corrieron riesgo la transición y la democracia.

Durante la transición, ETA aseguró que continuaría la acción terrorista. Su primer atentado tras las elecciones democráticas fue el asesinato de Javier Ybarra el 18 de junio de 1977, tras un secuestro de varios días. Reiteraba su voluntad de seguir lo que llamaba “lucha armada” tres meses después de que los partidos políticos acordaran la amnistía. La consideraba parcial e insuficiente. Además, “nosotros iniciamos la lucha porque

⁸ Alonso, Rogelio, *La derrota del vencedor. La política antiterrorista del final de ETA*, Madrid, Alianza, 2018, p. 82.

⁹ Castells, Luis, “La paz y la libertad en peligro. ETA y las violencias en Euskadi, 1975-1982”, en Rivera, Antonio (ed.), *Nunca hubo dos bandos. Violencia política en el País Vasco, 1975-2011*, Granada, Comares, 2019, pp. 57-98, p. 96.

Euskadi estaba oprimida, y eso sigue estando igual, no ha cambiado nada”. Deberían seguir las movilizaciones y la lucha armada

“entre tanto no se consiga la alternativa política que en su momento hizo pública KAS y, más adelante, hasta que no se consiga un estado socialista independiente vasco”¹⁰.

“La instauración de la democracia había cambiado las reglas del juego, y ETA, tras abandonar la bandera de la lucha contra el régimen, tomó decididamente la de la independencia de Euskal Herria”¹¹.

Si había dudas, se terminaron tras acordarse colectivamente el texto del Estatuto, que en la reflexión del PNV era la estación término y haría innecesaria la violencia. Esta continuó y, para comprender su impacto, conviene recordar el tipo de atentados que se producían por entonces. El 24 de julio de 1979 fue asesinado en Beasáin, frente al bar Sunday, del que era camarero, Jesús María Colomo. Ayudaba a su padre en el bar de la Comunidad Tradicionalista de Villafranca de Ordicia. En el funeral, su hermano, dirigente de ORT-PTE, recriminó a ETA por “matar a trabajadores que como mi hermano sólo buscan la paz de Euskadi y su pueblo”.

Un comunicado de sus hermanos aseguraba que “se habían corrido bulos, siempre sin pruebas, de que Jesús Mari tenía una ideología proclive hacia la derecha”¹². Lo negaban y aseguraban que últimamente había participado en manifestaciones pro-amnistía y pro-Estatuto y que apoyaba a bares abiertos por las ikastolas. Otra carta a los concejales aseguró que votaba al PNV y a HB, según fuesen elecciones municipales o generales¹³. ETA aseguró que lo había “ejecutado” “por su condición de colaborador de las fuerzas represivas españolas”. Continuaría su “acción armada ofensiva contra todos los soportes del Estado español en Euskadi, incluidas las bandas

¹⁰ “ETA militar no renuncia a la lucha armada”, *El País*, 8 de octubre de 1977. Aseguraba que los “indultos y amnistía parcial” le daban la razón estratégica. En su imaginario, no los habían conseguido los parlamentarios “sino el pueblo en las manifestaciones, en la lucha, en las fábricas, en las movilizaciones populares”.

¹¹ Silva, Lorenzo et al., *Sangre, sudor y paz. La guardia civil contra ETA*, Barcelona, Península, 2019.

¹² “Villafranca: enterrado ayer Jesús María Colomo”, *El Diario Vasco*, 24 de julio de 1979.

¹³ Alonso, Rogelio; Domínguez, Florencio; y García Rey, Marcos, *Vidas rotas. Historia de los hombres, mujeres y niños víctimas de ETA*. Madrid, Espasa, 2010, p. 236.

de chivatos”¹⁴, elevando a categoría de colectivo constituido la paranoica elaboración de listas negras.

Aquella vez hubo condena municipal -pero votaron en contra los tres concejales de HB-, con la elipsis que evitaba nombrar al terrorismo y a ETA. Rechazaba “mantener un clima de frustración y amargura que impida el avance de nuestro pueblo por vías de entendimiento y responsabilidad política”. Recurría al argumento instrumental: no repudiaba el crimen, sino el clima que creaba, por impedir avances políticos.

La reacción a este asesinato describe el impacto del terror. La acusación por ETA de “chivato” acababa con las dudas en su ámbito, pues no hacía falta más pruebas. Y estaba el esfuerzo anterior realizado por eliminar sospechas, participando en movilizaciones nacionalistas o mostrando actitudes de este tenor. Del argumento exculpatorio podría deducirse que la simpatía con la derecha sería causa suficiente para el asesinato. La carga de la prueba se había desplazado. El señalado tenía que demostrar la falsedad de los bulos, la familia de la víctima debía reclamar contra la acusación.

Los tachados de “confidentes” presentaban un determinado “perfil social”, especialmente en pequeñas o medianas localidades. Lo estudió Florencio Domínguez:

“Eran ‘personas, en su mayoría de fuera, [...] que tienen un sistema de relaciones amplio, abierto a todo el mundo, lo que suscita sospechas en el mundo cerrado y receloso que sirve de sustrato social a ETA’”¹⁵.

Por estos mecanismos la presión terrorista propagó el miedo y la influencia social de sus apoyos. E influyó la fascinación que produce la violencia que,

“al diluir o hasta destruir los límites de la propia identidad individual ofrece, a cambio, la ilusión de una nueva identidad colectiva mucho más poderosa y fuerte -y por esto capaz de violencia-”¹⁶.

¹⁴ “ETA-m reivindica el asesinato”, *El Diario Vasco*, 25 de julio de 1979.

¹⁵ Domínguez Iribarren, Florencio, *ETA: estrategia organizativa y actuaciones, 1978-1992*, Bilbao, Universidad del País Vasco, 1998, p. 239.

¹⁶ Montagne, Eduardo, “Los rostros ocultos de la violencia”, en Lemlij, Moisés (ed.), *Reflexiones sobre la violencia*, Lima, Caucedo, 2015.

La violencia social gesta un colectivo de creencias alejadas de toda duda, vecinas del maximalismo, un *nosotros* capaz de romper la moral convencional. Provoca adhesiones y temores, ofrece la seguridad, al tiempo que crea espacios bajo sospecha. Asienta la conveniencia de adaptarse al grupo. De ahí los comportamientos anómalos que, por simpatías ideológicas o por la asunción de los criterios separadores, se concretaban en aislamientos sociales de discrepantes o de quienes quedaban señalados. “Esta violencia terrorista no hubiera tenido la entidad que alcanzó de no haber contado con el respaldo de una comunidad”, la que conformó el llamado MLNV (Movimiento de Liberación Nacional Vasca)¹⁷. El terror no fue la mera presión de un grupo armado. Su penetración social le dio su impronta e importancia política¹⁸.

La fascinación por la violencia se producía en un ambiente en el que prosperaban los planteamientos pasionales. “El fanático actúa e interpreta el mundo como un ‘verdadero creyente’ (*true believer*)”, con “la impresión de superioridad moral que infiere de sus férreas convicciones políticas o religiosas”¹⁹. Recuérdese que en el lenguaje nazi el fanatismo tenía connotaciones positivas: las tropas luchaban “fanáticamente”, sólo podrían salvarse “mediante un fanatismo feroz”²⁰. El entorno del terrorismo fue dominado por “verdaderos creyentes”, de creencias fanáticas.

En el País Vasco se imponía el clima de violencia generalizada, en la que a los asesinatos se añadían amenazas, huelgas por motivos políticos, manifestaciones, acciones callejeras, etc. Se vivía una intensa crisis social.

Lo muestran algunos sucesos de marzo de 1979. Simultáneamente la prensa informaba de lo siguiente: el secuestro de Luis Abaitua —“no per-

¹⁷ Molina, Fernando, “Violencia en comunidad, el terrorismo nacionalista y la política del miedo, 1876-1992”, en Fusi, Juan Pablo y Pérez, José Antonio (eds.), *Euskadi 1960-2011. Dictadura, transición y democracia*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2017, p. 139.

¹⁸ Montero, Manuel, *El sueño de la libertad. Mosaico vasco de los años del terror*, Oviedo, Ediciones Nobel, 2017.

¹⁹ Moyano Pacheco, Manuel, “Claves para comprender y afrontar la radicalidad violenta”, en Rivera, Antonio (ed.), *Verdaderos creyentes, Pensamiento sectario, radicalización y violencia*, Madrid, Catarata, 2018, p. 30.

²⁰ Klemperer, Víctor, *LTI. Apuntes de un filólogo*. Barcelona, minúscula, 2001, pp. 89-95.

tenece a ningún partido político”, avisaba su familia-, para influir en un conflicto laboral de Michelín; un atentado en Arrigorriaga en las oficinas de la empresa de la autopista; otro contra repetidores de televisión; incidentes en San Sebastián, Pasajes, Rentería y Eibar en las movilizaciones contra la situación de los presos vascos en Soria: “barricadas y varios heridos”; manifestación en Bilbao de trabajadores del metal al grito “Olarra, traidor, irás al paredón”; explosión de artefactos en la Delegación de Hacienda en San Sebastián, en una boutique de Pamplona, en la estación ferroviaria de Axpe, Erandio.

Las reglas del juego político y sindical se convirtieron en fluctuantes, interviniendo el terrorismo en la conflictividad laboral. “Que sepan los empresarios que no tenemos miedo y que estamos dispuestos a negociar pero nosotros frente a frente”. Un dirigente de Herri Batasuna concretó la idea. Los trabajadores debían de saber “que [...] si no les hacen caso, tendrán los medios para enfrentarse a los patronos, entre ellos la lucha armada para apoyar a los trabajadores”²¹. No era mera retórica. El 17 de marzo ETA secuestraba al industrial Severino Apellániz, de Villafranca de Ordizia y le disparó en la pierna²², al parecer por problemas relacionados con la empresa de tornillería de la que se decía se iba a trasladar a Segovia o que iba a despedir a trabajadores. La declaración de su esposa, a la que habían dejado atada junto a su hija y un taxista, refleja la concepción de la violencia que reinaba por entonces. “Mientras [los secuestradores] estuvieron en casa se portaron con toda corrección, lo mismo que cuando trataron con mi marido”²³. En aquella tesitura cabía entender como “corrección” dos horas de retención a punta de pistola y quedar maniatado varias horas.

ETA aparecía como un interlocutor político más, con habitual participación en el debate, mediante comunicados y declaraciones de dirigentes de HB, sin desdeñar la intervención en las relaciones laborales. No siempre era rechazada por los trabajadores. Por ejemplo, en el conflicto de Michelin, CC.OO. y UGT rechazaron el secuestro, pero no el Comité de Empresa que “expresó su decisión de no manifestarse en absoluto sobre

²¹ “Negociar”, *El Diario Vasco*, 13 de marzo de 1979.

²² Jiménez Ramos, María, y Marrodán Ciordia, Javier, *Heridos y olvidados. Los supervivientes del terrorismo en España*, Madrid, La Esfera de los Libros, 2019, p. 131.

²³ “Otro industrial herido por ETA (p-m) en la pierna”, *El Diario Vasco*, 17 de marzo de 1979.

el secuestro, por considerar que no es de su competencia”²⁴. Del planteamiento podía deducirse que no lo consideraban negativo, pues planificaron un procedimiento de ofertas-consultas a los trabajadores que encajaba con tal estrategia.

“Aunque muchos se negaron, hubo representantes sindicales que se dejaron llevar por la corriente de aprovechar las circunstancias amenazantes que sufrían los empresarios para extraer frutos de la negociación”²⁵.

La intervención terrorista en las relaciones laborales llegó a condicionarlas, por no existir un rechazo unánime a tal intromisión.

La acusadísima presencia pública de ETA, al modo de un factor político normalizado, se producía sin un repudio radical de los grupos democráticos, que a veces buscaban una especie de diálogo. Llegaban a abordar la conveniencia o no de “la violencia armada”, tal y como sucedía a comienzos de 1979, a instancias de PSOE y PC. Quienes apoyaban a ETA abandonaron pronto la reunión, pero podría deducirse que se entendía que la “lucha armada” venía a ser una suerte de tarea colectiva que podía compartirse.

Durante la transición los partidos antifranquistas mostraron cierta comprensión del terrorismo. Sólo paulatinamente llegó la condena de las acciones violentas, a las que inicialmente no se llamaba terrorismo. Por lo común, tales repudios no constituían un rechazo pleno del terror. Hubo una argumentación de índole instrumental. Se rechazaban alegando que resultaban contraproducentes para el proceso político que se desarrollaba.

“Un factor especialmente grave pone en peligro nuestro futuro -aseguraba el PNV²⁶-. la violencia y el proceso de desestabilización que representa”.

²⁴ “Secuestro del Sr. Abaitua. El Comité de Empresa no quiere manifestarse sobre el secuestro del director”, *La Gaceta del Norte*, 23 de febrero de 1979.

²⁵ Díaz Morlán, Pablo, “ETA y la corrupción vasca”, en Ugarte Gastaminza, Josu, *La bolsa y la vida. La extorsión y violencia de ETA contra el mundo empresarial*, Madrid, La Esfera de los Libros, 2018, pp. 309-343, p. 311.

²⁶ EBB del PNV, *El Partido Nacionalista Vasco ante la nueva etapa autonómica*, 1980.

La violencia era condenable porque podía desestabilizar la democracia. Y, sobre todo, por dificultar la autonomía. La condena a ETA solía enmarcarse en el rechazo de todo tipo de violencias, dentro de la tesis de que existía una “violencia institucional”, ejercida por el Estado y/o el sistema. Ésta no era la actuación de grupos parapoliciales sino estructural. Tales planteamientos se aproximaban a los de los grupos de extrema izquierda.

Había, además, una imprecisa comprensión de la naturaleza de ETA. Para el PNV el terrorismo desaparecería con la autonomía. Ocasionalmente, el PSOE atribuía la existencia del terrorismo a los recelos estatales. “Si la ETA se legalizara abandonarían las acciones violentas, buscaría abiertamente el apoyo popular y defendería su programa político”²⁷. Para Rubial, al ser elegido presidente del CGV, todo parecía depender de una ilegalidad derivada del independentismo, no de la voluntad de imponerlo por las armas.

Fue un lugar común, compartido por las fuerzas antifranquistas, UCD y los medios de comunicación, que la “superación de la violencia” sería fruto del desarrollo autonómico. Herri Batasuna, próxima a ETA, lo negaba. “Aunque el estatuto, tal como se lleva a Madrid, fuera aprobado por las Cortes, no va a cesar la guerra en Euskadi”²⁸, que, aseguraba, seguiría hasta llegar a la Euskadi independiente y socialista.

Estaba también la desestructuración del espectro político. Desde los años postreros del franquismo se produjo en el País Vasco una crisis profunda del centro-derecha. Era consecuencia del hostigamiento terrorista, que provocó la marcha de familias de este ámbito, ocasionó el temor a formar parte de sus filas y convirtió en políticamente incorrectas las expresiones que podían ser tachadas de “españolistas”, so pena del aislamiento social y la amenaza de muerte. “Hay un sentimiento de inseguridad en las personas cercanas..., inseguridad que incluso entorpece la marcha y evolución de UCD de Guipúzcoa”²⁹, resumía Jaime Mayor Oreja en 1979.

²⁷ “Ramón Rubial partidario de legalizar ETA”, en declaraciones a la revista norteamericana *Newsweek*, *El País*, 21 de marzo de 1978.

²⁸ “Según Monzón”, *La Gaceta del Norte*, 25 de marzo de 1979.

²⁹ “Inseguridad en Guipúzcoa”, *La Gaceta del Norte*, 25 de marzo de 1979.

Tal situación se agravaba por la pasividad de las fuerzas antifranquistas ante la destrucción de este ámbito. Esta suerte de aquiescencia se relacionaba, en el nacionalismo, con la estigmatización del centro-derecha como enemigo del pueblo vasco; y en la izquierda, por entenderlo como representación o herencia del franquismo.

2. LA UCD Y LA POLÍTICA AUTONOMISTA

La descentralización era crucial desde los prolegómenos de la transición. Las concepciones antifranquistas la exigían y los nacionalismos vasco y catalán, con amplia capacidad movilizadora, la convertían en prioritaria. Se convirtió en fundamental para la UCD, particularmente acuciante en el País Vasco por la crisis de convivencia, el terrorismo y la penetración social que este alcanzaba. Hubo de afrontar la cuestión sin un plan previo ni un ejemplo europeo al que imitar. Tampoco pudo definir un modelo, imposible en la mecánica de la transición, en la que se abordaban pragmáticamente los problemas. Un debate público hubiese suscitado tensiones internas sobre los niveles de competencias, en un momento en el que los conservadores identificaban la autonomía con la ruptura de España.

En la evolución de los acontecimientos tuvo importancia la configuración de la UCD en el País Vasco, en la que debía recaer el peso local de la política autonomista gubernamental. Presentó caracteres muy distintos al del resto de España, por la debilidad del centro-derecha en Euskadi. La UCD apenas pudo arraigar. No pudo presentarse a las elecciones del 77 en Guipúzcoa, única provincia donde esto ocurrió.

El perfil local de la UCD resultaba singular. Sólo en Álava se asemejó al que tenía habitualmente el partido: sus miembros presentaban cierta homogeneidad, derivada de su experiencia política y administrativa. Lo presidía José María Viana, que había sido alcalde de barrio, presidente del Consejo de Empresarios y vicepresidente de la Cámara de Comercio. Entre sus figuras destacadas estaban Alfredo Marco Tabar, Letrado Mayor del Ayuntamiento de Vitoria, procurador en Cortes 1971-77, a la sazón Alcalde de Vitoria; y Pedro Morales Moya, funcionario de la Diputación con actividad periodística y cultural, que organizaba una candidatura independiente cuando se integró en UCD. La UCD alavesa optaba por un foralismo que mantuviese la personalidad provincial.

La UCD vizcaína la formaron personalidades con trayectorias muy distintas. La figura más relevante fue Juan Echevarría Gangotiti, Catedrático de Economía que había sido rector de la Universidad de Bilbao, formado parte del Consejo Nacional de Educación y ostentado una Dirección General. Ricardo Echanove, conocido por su vertiente cultural, era Secretario de Administración Local sin una actividad pública. No fue el caso del candidato a senador Martín Fernández Palacio, empresario del sector lácteo, antiguo concejal de Baracaldo y procurador en Cortes. La UCD de Vizcaya tenía escasa coordinación y presencia pública, salvo Echevarría; no cambió la situación al incorporarse algunos miembros de familias empresariales, sin experiencia política.

La UCD guipuzcoana se constituyó el 15 de octubre de 1977, tras las elecciones generales. La formaban personalidades locales, sin relevancia provincial salvo su líder, Jaime Mayor Oreja, con actividades políticas los años anteriores. Se presentaba como una opción ideológica reformista, respetuosa con los criterios que se imponían en la sociedad vasca: autonomismo, cultura vasca e integración de Navarra. Tales matices ideológicos fueron irrelevantes. Fue objeto del acoso terrorista, con el asesinato de varios miembros, lo que le impidió un funcionamiento normalizado como partido.

“La persecución a la UCD vasca, localizada fundamentalmente en Guipúzcoa, fue una medida de presión de ETA-pm supuestamente para acelerar el proceso estatutario y aplacar las políticas penitenciarias y anti-terroristas del ejecutivo de Adolfo Suárez”³⁰.

Tuvo el efecto de distorsionar el espectro político del País Vasco, al tiempo que sobre el centro-derecha caía la tacha de ilegitimidad.

El terrorismo provocó en Guipúzcoa la abstención política de la derecha.

“Personas de derecha residentes en su mayoría en pueblos pequeños [...] ante el temor de significarse votando a UCD optaron por no participar”³¹.

Esta percepción no tenía soporte sociológico -era una carta al director-, pero pesaba la idea de que

“nadie negará a estas alturas que concretamente la derecha guipuzcoana está cohibida, le sobran motivos para precaverse del terrorismo y su número es mucho mayor que el que se aparenta”.

Con 8.000 votos más que Euskadiko Ezkerra no lograba presentar listas municipales, mientras la izquierda abertzale se movía con plena desenvoltura. No era propiamente una democracia asimétrica, sino una suerte de limpieza ideológica.

El debilitamiento del Estado -la desafección de medianos y altos funcionarios por el acoso terrorista-, la marcha de familias empresariales y la opción por el silencio motivaron la precariedad del centro-derecha en el País Vasco de la transición, pese a su notable peso histórico.

La política autonomista que desarrolló UCD debe analizarse a partir de tales circunstancias. Estuvo condicionada por la necesidad de encontrar apoyos en Euskadi, so pena de un fracaso rotundo. La autonomía del País Vasco, convulsionado por la violencia, requería un sólido soporte local, lo que a la postre le pondría en manos del PNV. Éste era ya en 1977 el partido con mayor implantación, no sólo en votos sino también organizativamente, sobre todo en Vizcaya y Guipúzcoa. Además, llevaba la voz cantante en la reivindicación autonómica, sus esquemas no eran discutidos por socialistas o comunistas y tenía hegemonía en la comunidad nacionalista. Así, el Estatuto se ajustó a los criterios del PNV, por entonces con un programa identitario, conocimiento de su fuerza política y disposición a usarla. Lo describió Viana durante la gestación del Estatuto, “con el PNV, o le das la razón o te tienes que marchar”: pero la UCD no podía marcharse, si quería evitar una grave quiebra en el proceso.

Así, los acuerdos autonómicos no fueron un lugar intermedio entre las posturas de UCD y el PNV, sino que se ajustaron a las propuestas de este, salvo en el problema de Navarra. En el País Vasco, UCD no encontró apoyo en ningún otro grupo, por la negativa de AP al proceso autonómico. Lo había anunciado en vísperas de las elecciones del 77: defendía una “autonomía vasca hasta donde se pueda”, pero cualquier semejanza con un “estado federal” atentaba contra “la unidad de España”³², discurso que le alejaba del resto del arco parlamentario y de la dinámica autonomista. Sólo en el verano del 79 pareció

³² “Partidarios de la autonomía vasca hasta donde se pueda”, *El País*, 7 de junio de 1977.

³⁰ Angulo, Gorka, *La persecución de ETA a la derecha vasca*, Córdoba, Almuzara, 2018, p. 217.

³¹ “La abstención del miedo”, *El Diario Vasco*, 16 de marzo de 1979.

relajar su oposición, con la postura de que es “un Estatuto tolerable”, pues “ha sido aprobado de acuerdo con la Constitución”³³, pero esta reacción, al día siguiente de que la Comisión Constitucional aprobara el Estatuto, no cristalizó. AP se opuso luego al “Estatuto vasco”.

Por otra parte, el PSE-PSOE quiso competir con el PNV en el diseño de la autonomía vasca, sin disensiones en la profundidad de las competencias. Sus discrepancias residieron en cuestiones organizativas, además de aconsejar que se rebajase el contenido autonómico, para impedir que posteriores ajustes constitucionales cercenaran el texto salido de la Asamblea de Parlamentarios, una evaluación que se demostró errónea.

El consenso mayoritario, según el cual sólo cabía combatir la violencia a partir del desarrollo autonómico, reforzó la línea nacionalista. Debía resultar una autonomía amplia para lograr que ETA perdiera fuerza. Las posiciones del Gobierno y de las fuerzas no fueron en ningún momento referentes al elaborar la autonomía vasca. Lo fue, por contra, la postura del PNV, robustecida por el papel que se atribuía al Estatuto como arma contra la violencia. Pudo sostenerla con éxito sin contraprestaciones políticas. Por ejemplo, no optó por apoyar la Constitución a cambio de lograr un respaldo a su proyecto estatutario. Su alejamiento del bloque constitucional en 1978 no menoscabó su capacidad negociadora en 1979. Pudo concluir después que algunas intransigencias eran rentables.

El papel de la UCD consistió en encauzar las aspiraciones nacionalistas e impedir reacciones contra una descentralización radical que incluía amplias competencias políticas, educativas, de orden público, financieras, hacendísticas, etc. No obtuvo el compromiso de que tales acuerdos supusiesen la definitiva inserción del nacionalismo moderado en el sistema constitucional. El PNV entendió que era un paso en el camino de la construcción nacional, así como un Estatuto arrancado, fruto de una dinámica de tensión. No un consenso con los no nacionalistas sino una victoria sobre estos.

3. LOS PROBLEMAS POLÍTICOS DE LA PREAUTONOMÍA

Algunos momentos de la gestación de la autonomía vasca muestran la capacidad de presión que

³³ “Alianza Popular acepta el Estatuto vasco”, *El País*, 24 de julio de 1979.

alcanzó el nacionalismo vasco. El punto de partida, la elaboración de la Constitución, no le fue halagüeño, pero después aumentó su influencia. Con todo, en ese periodo quedaron definidas sus posiciones.

“Fue entonces, en el proceso constituyente, cuando el PNV generó el núcleo duro de un planteamiento político que, si no perseguía la independencia respecto del Estado, sí lo hacía respecto de la Constitución”³⁴.

Sus posturas incluían la amenaza rupturista pero no necesariamente la independencia.

El PNV fue excluido de la Ponencia Constitucional. Las escasas enmiendas que presentó en la tramitación parlamentaria³⁵, buscaban un reconocimiento político del pueblo vasco. En general no tuvo éxito. Se rechazó su definición según la cual “los poderes de todos los órganos del Estado emanan de los pueblos que lo forman, en los que residen la soberanía” o un cambio en la tramitación el Estatuto: en su propuesta, tras aprobarlo la mayoría de la Asamblea de Parlamentarios Vascos, el Gobierno convocaría un referéndum para ratificarlo, pasando después a las Cortes, que podrían aceptarlo o no. Tal propuesta eliminaba el trámite de la Comisión Constitucional previa al referéndum. En el esquema nacionalista, el texto que llegara a las Cortes tendría el aval plebiscitario sin intervenir en su elaboración ninguna instancia ajena al País Vasco. Dada la correlación de fuerzas, el proyecto de Estatuto quedaría en manos del pacto autonomista que tenían los grupos antifranquistas.

El PNV logró su mayor éxito en esta fase.

“Nada parecido a ‘derechos históricos’ aparecía en el primer esbozo constitucional. Entrarán en el texto definitivo de la mano del debate en Comisión”³⁶.

³⁴ Portillo Valdés, José M^a, *Entre tiros e historia. La constitución de la autonomía vasca (1976-1979)*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2018, p. 81.

³⁵ “El PNV plantea una enmienda a la totalidad del capítulo de las autonomías”, *El País*, 3 de febrero de 1978.

³⁶ Portillo Valdés, José M^a, “Cuando la Historia se hace Constitución. Los derechos históricos en el momento constituyente de 1978”, en Rivera, Antonio, *Naturalidad muerta. Usos del pasado en Euskadi después del terrorismo*, Zaragoza, Prensas de la Universidad de Zaragoza, 2018, p. 160

Logró la disposición adicional primera, según la cual “la Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales”, que en su concepto venía reconocer derechos pre-existentes a la Constitución. Le otorgó menor relevancia al resto de la disposición, por la que el régimen foral se actualizaría en el marco de la Constitución y Estatutos de Autonomía.

Dentro del proceso que llevó después a la formación de la autonomía vasca la influencia del PNV creció según avanzaba el proceso, hasta resultar decisiva.

En la fase preautonómica el PNV no logró todos sus objetivos debido a dos circunstancias: la rotunda negativa de la UCD de Navarra, mayoritaria en esta provincia, a la integración en Euskadi; y el intento socialista de protagonizar el proceso preautonómico, en lo que contó con la colaboración de UCD.

Los partidos antifranquistas compartían el concepto nacionalista de que Navarra formaba parte de Euskadi y debía integrarse en la autonomía vasca. Cuando se constituyó, la UCD guipuzcoana compartía tal planteamiento. Verosímelmente, el principal líder de la UCD vizcaína, próximo al nacionalismo, tenía la misma visión, mientras que la de Álava, que insistía en los rasgos forales de la provincia, no era rotunda al respecto. Su dirigente, Jesús Viana, el principal representante de Suárez en el País Vasco, intentó con dificultades que la UCD del País Vasco asumiese unos mismos criterios.

El primer síntoma del protagonismo del PNV y de las dificultades que se planteaban en esta cuestión se produjo al constituirse la Asamblea de Parlamentarios Vascos, tras las elecciones de junio del 77. La convocó el Partido Nacionalista, se reunió junto al árbol de Gernika y, señaló la prensa, no acudieron los parlamentarios “centristas” de Navarra; tampoco asistieron AP y Euskadiko Eskerra, pero a estas ausencias se le dio menos importancia. La inasistencia de la UCD navarra significaba una fisura de calado, pues argumentaba que “Navarra no es Euskadi”. Implicaba a seis de los nueve parlamentarios navarros (tres diputados y tres senadores). A lo que pasó con los centristas de las otras provincias no se le dio similar relevancia, pero indicaba algún problema. La UCD de Álava no asistió (tres diputados y un senador), pero sí los dos centristas por Vizcaya (un senador y un diputado). Su presencia evitó la imagen que hubiese reducido

la vía autonómica a los partidos antifranquistas y planteado la cuestión como un enfrentamiento entre el pacto autonomista y UCD, pero evidenciaba las discrepancias internas en este partido. La UCD alavesa acudió dos días después a la primera reunión de la asamblea de parlamentarios, el 21 de junio de 1977. También se incorporaron AP y EE, si bien esta formación hizo constar que sólo reconocería al gobierno vasco -todavía una quimera- cuando extendiera su jurisdicción “a las cuatro regiones vascas”.

Por aquellos días el terrorismo provocaba un momento dramático para el centro derecha, con Javier Ybarra secuestrado. Su asesinato se conoció cuando estaba reunida la Asamblea de Parlamentarios. En este contexto, para UCD no era posible una vía diferente a la que impulsaba el PNV. Se incorporó tras la escenificación nacionalista que incluyó una visita al lehendakari Leizaola, en San Juan de Luz, un reconocimiento de legitimidad distinta al camino que impulsaba UCD. En su actitud influyeron su imagen de división en el País Vasco, la dificultad de una vía foralista alavesa al margen del proyecto de Euskadi, de adhesión masiva, y la necesidad de apoyos para la descentralización. La UCD navarra, con la mayoría de los parlamentarios en esa provincia, se negó a participar. De grado o por su incapacidad de imponerse a los enclaves locales, la dirección nacional de UCD permitió que Navarra siguiese un camino propio, una línea que recibió el rechazo contundente del terrorismo. Sólo concedió al nacionalismo una vía para integrar Navarra en la autonomía vasca, previo referéndum.

Al planificarse la preautonomía se produjo una circunstancia peculiar. La cuestión de las competencias que tendría el País Vasco preautonómico quedó en segundo plano, para centrarse el debate en cuestiones de otro tipo, sobre todo en la de Navarra. El texto preautonómico lo aprobó en diciembre de 1977 la Asamblea de Parlamentarios Vascos con la abstención de la UCD alavesa -por la falta de acuerdo con los centristas navarros- y la aprobación de la vizcaína: “¡ojalá que el Gobierno valore esta conquista política!”³⁷, en palabras de Echevarria Gangoit. En el País Vasco UCD no tenía unidad política. Tampoco llegó a buen puerto la propuesta de la UCD alavesa de

³⁷ “La Asamblea de Parlamentarios no cede ni un ápice”, *Diario Vasco*, 18 de diciembre de 1977.

un referéndum para que Álava se integrase en el Consejo General Vasco³⁸.

En esta fase tuvo interés la formación del Consejo General Vasco, el órgano preautonómico que debería preparar el acceso a la autonomía³⁹. Hubo dos cuestiones conflictivas. El primero se refería a su composición, pues al establecerse una representación provincial paritaria, el PSOE tenía un consejero más que el PNV, pese a representar 6.000 votos menos. El PNV exigió que el PSOE cediese un puesto a un independiente, con lo que quedarían igualados. “Y el PSOE, naturalmente cedió”⁴⁰: la conclusión periodística resumía bien actitudes y relaciones de fuerza.

Tuvo mayores consecuencias la elección del socialista Rubial como presidente del CGV, en la que el PSOE aceptó los votos de UCD, previo acuerdo o sin él, pero en este caso con una alianza tácita. El PNV lo interpretó como una ruptura de su coalición autonomista con el PSOE y el comienzo del frentismo.

“Estamos seguros de que existe ese pacto -aseguraba un diputado nacionalista-. Ello supone una política de bipartidismo que tiende a eliminar a los partidos minoritarios y concretamente a los nacionalistas”.

Y lo entendía como una suerte de agresión “Para la autonomía de Euskadi puede ser grave que los hilos se muevan desde Madrid”⁴¹. El PNV veía peligrar su protagonismo.

El acontecimiento implicaba grandes novedades. Por vez primera, en el desarrollo autonómico dejaban de contar sólo los antifranquistas e intervenían no nacionalistas tachados de herederos del franquismo. El PNV entendió que se rompían compromisos políticos. Desapareció la posibilidad de una colaboración transversal.

Los socialistas creyeron que la presidencia del CGV les iba a dar el protagonismo político. Para UCD, sería la ocasión de encontrar un interlocutor distinto al PNV. Pensó también en la posibili-

dad de actuar como árbitro entre uno y otro, lo que compensaría su debilidad en el País Vasco.

La iniciativa fue un fracaso. El CGV no tuvo el papel que se había supuesto. El factor decisivo: el PNV decidió relegarlo. El PSOE no protagonizó la política autonomista, que seguiría en manos del nacionalismo. Los socialistas entendieron después que su apuesta fue un error.

“No haber cedido generosamente al PNV la presidencia y la Consejería del Interior del CGV [...] fue una equivocación de nosotros, los socialistas vascos, desde una perspectiva de la normalización política de Euskadi, al mismo tiempo que un desgaste importante para el partido”⁴².

En su análisis a posteriori, esta decisión desplazó al PNV de las responsabilidades de gobierno, llevó a que sostuviese todavía la mayor legitimidad del Gobierno vasco en el exilio y se radicalizase “negándose posteriormente a votar a favor de la Constitución, desentendiéndose del proceso de consolidación de la democracia en España”. El PNV se alejó de la preautonomía. En palabras de Arzalluz, “no dimos apenas valor al tinglado preautonómico que instauraron con el llamado Consejo General Vasco”⁴³. Tenía razón al sugerir que sin el protagonismo del PNV la institución era papel mojado.

4. LA ELABORACIÓN DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA

La tramitación estatutaria dependería ya del juego de partidos sin compromisos previos. El PNV impulsó el Estatuto en la Asamblea de Parlamentarios, al margen del CGV. En ella consiguió por lo común el apoyo de UCD, que mostró una inclinación autonomista que sorprendió al PNV e interpretó como cesión a su fuerza. Optó por reivindicaciones máximas, con vistas a tener margen de cesión en una negociación posterior. Diversas circunstancias hicieron que su política tuviera éxito.

De entrada, el PSOE no estuvo dispuesto a ceder ante el PNV en rotundidad autonómica, lo que creaba una especie de frente nacionalista mayoritario. Y la UCD mostró dos sensibilidades, el foralismo alavés y la proximidad al nacionalismo

³⁸ “UCD de Álava, partidaria del referéndum”, *Diario Vasco*, 2 de febrero de 1978.

³⁹ Una descripción del proceso en López de Juan Abad, José Manuel, *La autonomía vasca. Crónica del comienzo. El Consejo General del País Vasco*, San Sebastián, Txertoa, 1998.

⁴⁰ “El PNV amenazó con tirar la toalla”, *La Gaceta del Norte*, 12 de febrero de 1978.

⁴¹ “El día 17, plazo máximo para la constitución del Consejo General Vasco”, *El País*, 8 de febrero de 1978.

⁴² Benegas, José María, “Euskadi y su futuro”, *El País*, 23 de octubre de 1979.

⁴³ Arzalluz, Xabier, *Así fue*, Tres Cantos, FOCA, 2005, p. 160.

de sus diputados vizcaínos; en algún momento quiso además transmitir los criterios del Gobierno. Pues bien: se advirtió que el foralismo no tenía sitio en el nuevo proyecto político, pero que el provincialismo por el que optaba el PNV frente al PSOE le daba algún cobijo. Según avanzó el Estatuto, la UCD optó por los criterios del PNV, incluso frente a los análisis nacionales que realizaba el partido de Suárez.

Pese a su importancia en el diseño del Estado de las autonomías, la elaboración del Estatuto se planteó como una cuestión local, en la que los partidos no nacionalistas no siguieron directrices nacionales. Reinaba la idea de que las negociaciones posteriores corregirían el texto. Se diseñó un proyecto con un nivel de competencias muy alto, desarrollándose la idea de que así sería posible apaciguar al terrorismo. Si el PNV había pensado en un proyecto elaborado por una mayoría de parlamentarios vascos, quedó reforzado al lograr un amplio consenso, que desbordaría las previsiones. Las ulteriores negociaciones no se plantearían como la confrontación de propuestas de partidos, sino sobre la imagen de que el proyecto expresaba la voluntad general del País Vasco, salvo la de quienes apoyaban la violencia.

La elaboración del proyecto estatutario comenzó en plena campaña del referéndum constitucional. El 26 de noviembre de 1978 se presentaban doce borradores, que en realidad eran declaraciones de intenciones. El PNV decía resumir “las reivindicaciones vascas”, pues desde su punto de vista tales propuestas eran las de todo el pueblo vasco. El PSE ponía como meta, también, un alto nivel de autogobierno. Ambos entendían la apuesta estatutaria como una tensión con el Gobierno. El proyecto de UCD, muy escueto, proponía desarrollar al máximo la personalidad de las provincias, perspectiva foralista que caería en desuso pero que propició su acercamiento al PNV.

El proyecto fue elaborado en menos de un mes, en el que influyeron las tensiones derivadas de la abstención del PNV en el referéndum sobre la Constitución. Su retracción no le restó apoyos constitucionalistas. Tuvo el efecto inverso, el de robustecerle de cara a la confección de la autonomía.

Influyeron otros factores: la pugna entre PNV y PSOE por el protagonismo autonomista, el deseo gubernamental de reducir la tensión con el na-

cionalismo y la inminente disolución de las Cortes, a producirse tras la sanción real de la Constitución. Se sobreentendía que tenía que estar ya elaborado el proyecto, para abordarlo al empezar la siguiente legislatura.

La semana siguiente al referéndum constitucional se comprobó la sintonía entre PNV y UCD, al tiempo que se producía una ruptura con el PSOE, que llegó a abandonar la comisión estatutaria. No discrepaba sobre el nivel de competencias sino por el modelo organizativo de la Comunidad Autónoma. Prefería priorizar Parlamento y Gobierno Vasco frente a Juntas Generales y Diputaciones Forales, el esquema provincialista del PNV que servía como lugar de encuentro entre este partido y la UCD.

No obstante, se produjo también una discrepancia transitoria de UCD. Por la parte centrista, el proyecto lo había gestionado Echevarria Gangoi, próximo al nacionalismo, y hacia mediados de diciembre Viana le llegaba a desautorizar. “No es un texto de UCD, ni siquiera un texto con el que UCD se solidarice”. Aseguraba que lo veía “como un documento de trabajo”. Sin criterios comunes nítidos, saltaban las contradicciones centristas.

La posición de la UCD comenzaba a ser insostenible. Su presidente en el País Vasco, Ricardo Echanove, declaraba que “si de alguna forma su partido no acepta las decisiones de la UCD vasca defraudaría a sus propios electores”. UCD abandonó sus reticencias, imaginando que los problemas se resolverían en las negociaciones posteriores. En su cambio de opinión influiría la inminente disolución de las Cortes y la necesidad gubernamental de cerrar el proyecto antes, so pena de incrementar las tensiones en el periodo electoral.

A fines de diciembre se resolvió la cuestión. El PSE volvió al consenso estatutario alegando que el Estatuto recogía los derechos y deberes de los ciudadanos vascos, que era lo fundamental. La UCD argumentó que su principal discrepancia era la disposición adicional que se refería a los derechos históricos, pero que este añadido no formaba parte del texto, con el que estaba de acuerdo.

El consenso cerró filas en torno a los planteamientos del PNV, con una especie de imperativo colectivo según el cual sólo así podría hacerse frente al acoso terrorista.

La negociación con el Gobierno tuvo lugar en el verano de 1979. Tras las elecciones de marzo, el PNV se había hecho con la presidencia del CGV, en la persona de Garaikoetxea, a su vez presidente del partido. En esta legislatura se evidenció pronto la debilidad de Suárez, con dificultades para mantener sus criterios en su propio partido.

En vísperas de las negociaciones se extendía la sensación de que serían muy difíciles. El PNV amenazaba: de no lograr el Estatuto, “se vería obligado a iniciar una política de *desobediencia cívica*”, que implicaría “protestas ciudadanas pacíficas”, impago de impuestos, “no retribución de las cuotas de la Seguridad Social”, protestas de alcaldes y manifestaciones. Aseguraba que sus bases se estaban radicalizando. “Si volvemos de Madrid con las manos vacías o con un Estatuto disminuido podemos perder progresivamente su apoyo”⁴⁴. Tenían una actitud dialogante, pero “no aceptaremos recortes y el ‘descafeinado’ del texto”⁴⁵: la radicalización retórica se preparaba para unas duras negociaciones. ¿Pedirían la independencia si fracasaban? Garaikoetxea prefería hablar de la necesidad política de la autonomía.

“Viviendo la realidad de Euskadi, sintiendo de cerca las aspiraciones de este pueblo, yo dudo que se pueda regatear, por ejemplo, el Estatuto de Autonomía”⁴⁶.

La creencia en dificultades casi insalvables se dejaba ver en la interpretación según la cual EIA podría disolverse para potenciar una organización armada “si el Estatuto de Guernica no sale adelante en sus puntos esenciales”⁴⁷. La noticia reflejaba la delgada línea que por entonces separaba al terrorismo y la acción política. Por lo demás, aquellos días EIA sentaba “la utilidad y entidad propia de la burguesía vasca como burguesía nacional”⁴⁸, consideración de aire marxista

que otorgaba al PNV un carácter progresista al apoyar el Estatuto.

Informes próximos al Gobierno estimaban que sólo podían ser asumidos 3 de los 46 artículos, los referidos al uso de la ikurriña, la adecuación del Estado al ámbito de la autonomía y el control de constitucionalidad por el Tribunal Constitucional respecto a las leyes elaboradas por el Parlamento Vasco. El resto se veía como motivo de desacuerdo. “Permiten presagiar un debate amplio y tenso”⁴⁹ sobre las competencias de la policía autonómica, la disposición adicional, el régimen de Hacienda, o la regulación idiomática, sobre todo por el temor de que pudiera establecerse una educación que no fuera en la lengua materna, un riesgo a evitar. La UCD confirmaba: estaba dispuesta a negociar hasta el máximo, pero eran “numerosos los artículos de los estatutos que es preciso adaptar a la Constitución”⁵⁰. El informe elaborado por UCD y elevado al Gobierno de Suárez era rotundo al respecto⁵¹. Todo sugería un inminente choque de trenes.

No se cumplieron estas previsiones. Las negociaciones fueron intensas, rápidas y trascendentes, llevadas a cabo directa y personalmente por Garaikoetxea y Suárez, que optó por una vía política que superase los resquemores jurídicos⁵².

En lo fundamental, el texto resultante era el Estatuto de Guernica. Se entendió que este resultado era fruto del pragmatismo. Clarificaba algunos aspectos y suavizaba el lenguaje en otros, pero mantenía el alto nivel competencial de corte nacionalista⁵³. Por ejemplo, se eliminaba la referencia a que “los poderes del País Vasco emanan del pueblo” y se hablaba de “nacionalidad” en vez de “realidad nacional”, pero sin transformaciones de calado en su articulado. Algunas modificaciones técnicas no afectaban al nivel de competencia: por ejemplo, sobre la tramitación de los títulos educativos y el desarrollo gradual, en tres años, de las competencias policiales. Pese a las iniciales reticencias sobre el tratamiento de la Hacienda, la principal novedad en

⁴⁴ “El PNV iniciará una política de *desobediencia cívica*”, *El País*, 21 de marzo de 1979.

⁴⁵ “El PNV podría pedir la independencia de Euskadi”, *El País*, 21 de marzo de 1979.

⁴⁶ “Garaikoetxea, *hondamente preocupado* al abrirse el periodo de negociación del Estatuto”, *Egin*, 26 de junio de 1979. “Teniendo conciencia de la intensidad del sentimiento nacional vasco sería una ceguera pretender escamotear a Euskadi el nivel autonómico que representa tal proyecto”.

⁴⁷ “EIA podía disolverse...”, *El Correo Español*, 12 de junio de 1979.

⁴⁸ “Balance autocrítico de EIA. En la primera jornada de su I Congreso”, *Deia*, 14 de junio de 1979.

⁴⁹ “Sólo tres artículos del Estatuto de Guernica se salvan del *desacuerdo* centrista”, *El País*, 27 de junio de 1979.

⁵⁰ “UCD: Negociara hasta el máximo los estatutos”, *La Vanguardia*, 19 de junio de 1979.

⁵¹ “UCD: 18 punto de desacuerdo con el Estatuto de Guernica”, *El Correo Español*, 19 de junio de 1979.

⁵² “UCD y PNV llegan a un acuerdo”, *El País*, 17 de julio de 1979.

⁵³ “El acuerdo UCD-PNV”, *El País*, 19 de julio de 1979.

los conciertos económicos fue la obligatoriedad de que fuesen aprobados por ley. En conjunto, podía considerarse el mayor éxito político del nacionalismo vasco.

El PNV lo acogió con enorme satisfacción. A juicio de Garaikoetxea, las principales virtudes del Estatuto eran: la configuración sólida de Hacienda, con amplísimas competencias asociadas al régimen de Conciertos; el reconocimiento de la competencia en la enseñanza; la capacidad de disponer de medios de comunicación propios y las referidas al orden público, además de que la cuestión navarra no quedaba cerrada, pues había una vía para su incorporación a la autonomía vasca. Salvo en lo último, el PNV había alcanzado todos sus objetivos. El resultado no era el punto intermedio de una negociación sino la asunción por el Estado de sus planteamientos.

El PNV atribuía públicamente la conquista política -era el concepto que se desarrollaba- a la voluntad del pueblo vasco y a la colaboración de otros partidos. Se aprobó por la unanimidad en la Comisión Mixta, lo que lo convertía en incuestionable.

A MODO DE CONCLUSIONES. UN ESTATUTO PARA AL NACIONALISMO, CONTRA EL TERRORISMO

¿El Estatuto fue un lugar de encuentro entre nacionalistas y no nacionalistas? Efectivamente tuvo amplio respaldo de unos y otros -mayor entre los no nacionalistas, que a su vez aportaron más votos al Estatuto nacionalista-. En realidad, fue un Estatuto que contentaba las aspiraciones del PNV, diseñado para atraer al nacionalismo radical, con la esperanza compartida de que sirviese para combatir el terrorismo.

Fue saludado como un gran logro histórico. Las reacciones lo asociaron con la situación conflictiva. "Tratado de paz después de tres guerras civiles" (Bandrés); "Globalmente es mejor que el del 36" (Marcos Vizcaya). "Cierre de una etapa que empieza con el centralismo borbónico" (Roberto Lertxundi). "Se rompe una brecha de incompreensión entre el País Vasco y el resto de España que ha durado 150 años y se abre el camino para la paz" (Jaime Mayor Oreja). "Hemos prestado un gran servicio a la paz" aseguraba Areilza, que suponía que con el apoyo mayoritario desaparecería el terrorismo. Arzalluz lo entendía como instrumento para la construcción nacional y,

además, "dentro de cinco años, si levantamos cabeza", habremos pacificado el país.

En la versión pública el Estatuto había sido un logro colectivo. La interpretación interna del PNV tenía otros matices. Entendía que había sido fundamental el papel de Garaikoetxea como presidente del PNV y del CGV, este porque le permitía presidir al conjunto de los parlamentarios. También creía que había sido fundamental la debilidad del Gobierno de UCD.

"Si nos hubiéramos encontrado con un fuerte PSOE al frente de la administración, otro gallo centralista nos hubiera cantado para estropearlo todo".

Además del paro y los problemas económicos, había influido "el aumento de una violencia cada vez más osada". Y estaban los aciertos tácticos: la negociación a cargo de los parlamentarios y no del EBB, el apoyo de otros partidos.

"La contestación de otros partidos quedó minimizada por esta fuerza unitaria que ponía toda la carne en el asador. No era ya el proyecto del PNV sino el proyecto de Euzkadi".

Debilidad del Gobierno y habilidad del PNV para conseguir un Estatuto inequívocamente nacionalista: la interpretación del PNV describía bien el desarrollo de la lógica negociadora. A su vez, esta fue posible por concurrir distintas situaciones.

En aquella evolución influyó el clima que vivía la sociedad vasca, por el terrorismo y la violencia, que aquellos años alcanzaban sus máximos. No sólo era la frecuencia de los atentados o diversidad de sus objetivos. Estaba, sobre todo, su capacidad de penetración social, capaz de marcar la vida cotidiana, bien por los apoyos que generaba, bien por la eficacia de la amenaza que generaba silencios o aquiescencias.

"Lo más determinante para que esta inusitada actividad terrorista tuviera efectos en el otro campo -el de la política democráticamente institucionalizada- fue el hecho de la socialización y aceptación bastante generalizada de las razones del terrorismo"⁵⁴.

⁵⁴ Portillo Valdés, José M^a, *Entre tiros e historia. La constitución de la autonomía vasca (1976-1979)*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2018, p. 112.

Este impacto del terrorismo en la sociedad vasca no fue una circunstancia más. Gestó una profunda crisis política que se sobrepuso a los problemas derivados de la salida de la dictadura y que la condicionó, en una línea distinta a la reivindicación democrática. Tuvo varias consecuencias, a efectos de la formación de la autonomía vasca. En primer lugar, provocó la retracción del centro-derecha, -a veces, tras el asesinato de sus representantes-, por lo que el ámbito no nacionalista estuvo infrarrepresentado, sin posibilidades de sostener una visión propia. De otro lado, las convulsiones derivadas del terror hacían imprescindible que el proyecto autonómico tuviese en el País Vasco sólidos apoyos políticos.

Además, las fuerzas antifranquistas compartían similares planeamientos autonómicos. El PSOE, si bien discrepaba de los esquemas identitarios, optaba también por una autonomía con altas cotas de competencias, intentando rivalizar con el PNV.

Constituía un lugar común la idea de que la autonomía resultaba imprescindible para combatir el terrorismo. Tras el fracaso socialista de protagonizar la política vasca en la fase preautonómica, la UCD se apoyó en el PNV para gestar el estatuto. Entendió que era la única vía para conseguirlo, cuando el violento clima de desestructuración política y social del País Vasco lo convertía en una necesidad acuciante.

Se elaboró así un proyecto nacionalista, asumido por casi toda la Asamblea de Parlamentarios Vascos. Si hubo diferencias, su rectificación se dejó para la siguiente fase de tramitación, que se dilucidaría no en la Comisión Constitucional sino en negociaciones políticas entre el presidente del Gobierno y el del PNV y CGV. Persistía la violencia terrorista, aumentaba la debilidad del Gobierno y existía la posibilidad de que las discrepancias autonómicas se convirtiesen en un elemento de fricción interna y de tensiones con la oposición socialista. El proyecto nacionalista se aprobó sin aportaciones significativas de otros ámbitos.

El Estatuto vasco, de amplia descentralización, tuvo gran influencia en el Estado autonómico. Sus criterios no eran producto de una planificación global sino de la adaptación pragmática a las condiciones políticas extremas que vivía el País Vasco.

La forma en que se elaboró el Estatuto tuvo otra consecuencia, para el País Vasco y en particular

para el desarrollo de la autonomía. El proyecto se aprobó sin las cesiones mutuas habituales en los pactos. Para el PNV la vía a seguir posteriormente no fue la búsqueda de lugares de encuentro sino el desenvolvimiento de sus directrices ideológicas.