

EL DECRETO DE 7 DE NOVIEMBRE DE 1975

097/005/023(1-B)

El Decreto de 7 de Noviembre de 1975 crea una Comisión para el estudio del establecimiento de un régimen administrativo especial en Vizcaya y Guipúzcoa.

La trascendencia de tal disposición es notable, ya que después de 38 años de la derogación del Concierto económico sin que se hubiera dado el menor paso para su restauración por parte del Gobierno, el Decreto abre un camino muy esperanzador, pues, como indica el preámbulo, se va a estudiar un régimen especial que supondrá "una amplia transferencia de funciones" a las Corporaciones locales.

Es, por ello, obligado, que analicemos el Decreto para tratar de exprimir todas las posibilidades y a tal efecto conviene dejar sentadas las siguientes observaciones:

1. El Decreto no limita ni determina en modo alguno, el ámbito de las competencias que se han de atribuir a Guipúzcoa y Vizcaya. Esta imprecisión es probablemente deliberada, ya que con ella se permite a la Comisión buscar toda clase de fórmulas, atendiendo a la tradición y a las necesidades actuales. No se prejuzga una solución determinada.

2. El Decreto no está directamente relacionado con el Concierto económico derogado, por lo que el estudio no debe limitarse a la restauración del mismo. Al contrario, se fija muy especialmente en el régimen administrativo. Las amplias funciones que se pretende transferir no estaban fijadas en el Concierto, ya que precisamente uno de los grandes fallos del régimen concertado fué la falta de determinación de las facultades asignadas a las Corporaciones.

3. Por otra parte, aparece claro que no puede prescindirse de las atribuciones que en el orden tributario se asignaban a las Diputaciones y ello por varias razones:

a) Porque es inconcebible una descentralización administrativa sin una autonomía en cuanto a los medios con los que han de atenderse las funciones de las Diputaciones.

b) Porque al seguir un criterio distinto se mantendría el castigo que para estas provincias supuso el Decreto abolicionista de 23 de junio de 1937.

097/005/023(2-13)

c) Porque el propio Decreto de 7 de Noviembre nos lleva a esta conclusión si leemos en su preámbulo (párrafo tercero) que el nuevo régimen permitirá "derogar aquellas normas cuya permanencia no se en cuenta justificada", clara alusión al Decreto de 1937. Y en el párrafo segundo habla de las "tradicionales características distintivas de las Diputaciones provinciales de Guipúzcoa y Vizcaya" y esas distintivas tradicionales, hasta la fecha más reciente de 1937, han supuesto una autonomía en la recaudación y administración de determinados impuestos.

En consecuencia, Hay que entender que el régimen administrativo especial que ha de establecerse comprende:

a) La transferencia de un sistema de competencias a las Diputaciones. A qué campos afectan estas competencias está por determinar, pero la Orden de 3 de Diciembre nos da una orientación al fijar los Ministerios que han de estar representados en la Comisión. Son estos: Hacienda, Gobernación, Obras Públicas, Educación y Ciencia, Trabajo, Agricultura y Vivienda.

b) Un régimen tributario especial.

4. A la vista de estos datos, tanto las Diputaciones como las personalidades y Corporaciones que han de intervenir en este estudio están obligadas a proponer a la Comisión unas soluciones que den satisfacción a las aspiraciones históricas de estas provincias. Partiendo de la unidad nacional, ha de buscarse la pervivencia de un régimen foral adecuado a las exigencias del momento actual y suficiente para ser un auténtico instrumento de concordia para todos los vascos.

La ley de 25 de Octubre de 1839 que en su artículo 12 confirmaba los Fueros "sin perjuicio de la unidad constitucional de la monarquía" está por desarrollarse, mientras la de 21 de julio de 1876, de cuyo desarrollo surgieron los Concierdos económicos, no contó con la debida colaboración vizcaína.

5. Es una enseñanza de la Historia la de que la posición reticente de Vizcaya, el no querer participar en los estudios o trabajos organizados por el Gobierno, nos ha costado serios quebrantos en nuestras viejas libertades.

097/005/023(3-13)

Las Diputaciones de Guipúzcoa, Alava y Vizcaya reunidas en Vitoria el 18 de Octubre de 1876, acordaron "no cooperar directa ni indirectamente a la ejecución y planteamiento de la ley derogatoria de los Fueros". La consecuencia fué la intervención por el Estado de la Caja del Señorío, la disolución de las Juntas y el Decreto nivelador e igualatorio de 5 de mayo de 1877 que desarrolló la ley de 1876 sin intervención de Vizcaya.

Por falta de colaboración se perdió también en 1919 la iniciativa del Gobierno del Sr. Conde de Romanones que creó una comisión extraparlamentaria para elaborar el Estatuto de Cataluña y otro para Vascongadas. Y de igual modo cuando el 25 de Septiembre de 1923, el general Primo de Rivera pidió un proyecto de Estatuto autonómico, los recelos de la Diputación de Vizcaya y su inacción contribuyeron a que no se lograra nada positivo.

Creemos, como consecuencia, que la nueva oportunidad que brinda el Decreto de 7 de Noviembre de 1975 debe de ser aprovechada al máximo. Sería impolítico y dañoso para nuestra tierra adoptar gestos de rebeldía estéril o de pasividad indiferente. Pero también lo sería una colaboración llevada con tal timidez y falta de realismo que no tuviesen en cuenta lo que el pueblo vasco espera desde hace mucho tiempo y le ha costado sangre y dolor.

Es obligado aprovechar la coyuntura para plantear nuestros problemas en todo su amplitud. Debe hablarse de reintegración foral, aunque estas palabras haya que vestir las con un ropaje moderno y adaptar las a la situación de 1975.

Esta postura la basamos en los siguientes

FUNDAMENTOS

I. Razones históricas

Vizcaya y el pueblo vascongado tienen una acusada personalidad histórica. No es oportuno remontarse en estas notas -como lo hicieron los foralistas decimonónicos- a remotos antecedentes e historias tan dudosas como la de Jaun Zuria o la guerra romano-cántabra.

097/005/023 (4-13)

Lo que resulta indiscutible es que al comienzo de la Edad Moderna, Vizcaya -como Guipúzcoa o Alava- aparecen formando unidades políticas de amplia autonomía. Tienen su propio gobierno, la Diputación Foral y su asamblea democrática, las Juntas Generales, que a diferencia de Castilla, Aragón o Navarra, no están divididas en estamentos y no existe un brazo nobiliario o eclesiástico.

Los Reyes juran los Fueros y los respetan. Y se da el caso de que un Felipe II - tenido por autócrata- es ardiente protector de las libertades de Vizcaya, que trata de respetar en todo momento, defendiendo con vigor nuestra hidalguía universal frente a los ataques de Juan García, y recomendando a su hijo que en todo momento respete las libertades y fueros de los vizcaínos, leales y fidelísimos vasallos.

A este estado de cosas llegó el País Vasco tras una larga evolución, desde la penumbra de la prehistoria, de la que aún conserva su huella en la lengua vasca, pasando por la larga época de luchas y esperanzas que es la Edad Media.

En 1379, Vizcaya y Castilla se unen en la corona de D. Juan I, y desde entonces aparecen llevando junatas las más merecibles gestas históricas, desde la conquista y colonización de América, a las guerras de Flandes o a la evangelización misionera. Esta misión tan fraterna no impidió que las provincias vascas conservasen su personalidad, plasmada en las leyes forales de Vizcaya recopiladas en 1452 y 1526. Por la libertad foral se han mantenido muchas batallas, a veces cruentas, pero la región vasca nunca hizo dejación o renuncia de ella. Solamente por la fuerza y la violencia se la pudieron arrebatar.

A partir del siglo XVIII el movimiento centralizador, especialmente con la Revolución francesa, tendió a crear Estados uniformes en los que se pierde toda singularidad. Y, en efecto, la Constitución de 1812 elimina el sistema foral, por lo que no es de sorprender que la historia del siglo XIX esté ensangrentada por las guerras carlistas que contemplan el peligro en que se hallan los Fueros.

Es equivocado pensar que las pretensiones a la libertad foral nacen de la prosperidad económica. Se inicia esta prosperidad en la segunda mitad del siglo XIX con la explotación de las minas y la industrialización. Pero mucho antes, cuando Vizcaya era pobre, la tierra más estéril de nuestros dominios, según la Reina Católica, se lucha por la libertad y se reverencian los Fueros.

097/005/023(5-13)

Vizcaya fué hasta la era industrial "un pobre rincón de tierra velado por las nieblas y azotado por las olas", en el que se asentó un pueblo cuya felicidad se basaba en "las libertades que desde tiempo inmemorial le alientan y sostienen en la virtud y el trabajo".(Escrito de la Junta General de 19 de julio de 1864 a la Reina).

Arrancar estas libertades es una violencia inhumana. El centralismo lo consiguió por el único medio posible, la fuerza. Pero parece llegado el momento de superar la razón de la fuerza.

Aplastar la vida espontánea de las regiones es, en cierto modo, ir matando a España entera, que nada será si se convierte en una masa amorfa e indiferenciada regida por una mortal uniformidad.

Las Corporaciones vizcainas están obligadas a tener todo esto muy presente, recordando las palabras de Orueta (nada sospechoso de separatista) cuando afirmaba que es aspiración del país vascongado, sin distinción de Partidos, la de "venerar el pasado y tratar de recobrarlo con energía y por entero, cuidándonos poco de las apreciaciones de los demás, de si es arcaica o moderna, pues de adaptarla a los tiempos modernos ya nos encargaremos nosotros mismos, como lo hemos hecho hasta ahora con la cordura que tenemos demostrada.

II. Razones sociológicas

Es bastante general la creencia, reafirmada por Rodney Gallop de que"los vascos son la raza más antigua que sobrevive en Europa y que presenciaron al pié de los Pirineos la llegada al continente de nuestros antepasados arios".

Por supuesto que nos resulta inadmisibile hablar de la raza como una insalvable herencia biológica, que puede fundamentar un racismo que repudiamos. Preferimos referirnos mas bien a un grupo humano o étnico que mantiene cierta homogeneidad y que vive y crea una cultura peculiar. Los vascos son un grupo de este estilo que tiene una particular concepción de la vida y del mundo, que se refleja en sus usos y costumbres, en su mentalidad religiosa, en su lengua, y que es obvio que ha de tener también una repercusión necesaria en la organización política y social.

Sin una organización propia, sin medios propios, no puede subsistir una cultura. Es fácil hacer juicios peyorativos de nuestras letras y

097/005/023 (6-13)

nuestras artes, lo milagroso es que existan y subsistan sin recibir su impulso vital de unas instituciones sociales vascas. Si queremos que exista una cultura vasca es preciso crear esas instituciones. De lo contrario, la propia vida nacional habrá de sufrir la dolorosa amputación de una de sus partes constitutivas.

Muy singularmente es de sentir este hecho en lo que afecta a la lengua vasca. Cada día son más los que se acercan a ella con inmenso cariño y en toda España hay grupos que estudian con emoción este idioma misterioso, pero que arrastra en sí una gran parte de la vida y la historia de la península.

No faltan sin embargo, personas que se disgustan ante la subsistencia de lo que puede parecer un obstáculo a la unidad, que desearían un bloque uniforme en el que la peculiaridad lingüística se disolviera. Olvidan que la lengua es el resumen de la vida, de las experiencias y de la filosofía de muchos siglos. Pensar en euskera es verlo todo desde un ángulo nuevo y con una luz distinta. A pesar de los inconvenientes, el hombre bilingüe encuentra en la vieja lengua unos recursos y unas perspectivas originales y singularmente fecundas.

Por otra parte, quien ha nacido en un medio euskerico y ha sido mecido con el sonido de las palabras vascas, quien conoce la profundidad de un "maitechu" o un "nire biotza" en los labios de una persona amada, no puede renunciar a estas palabras que se introdujeron en las entrañas en su ser, sin padecer un traumatismo doloroso, el mismo que sufriría un castellano si se viera obligado a renunciar a su lengua y expresarse en inglés o alemán.

El cultivo y la vida del euskera están íntimamente ligados a la existencia de una organización vasca que acepte la tarea con amor y entusiasmo.

Por otra parte, la cultura, como la lengua, crean unas costumbres, un modo de ser, unos usos peculiares que no pueden ni deben uniformarse con los de las demás regiones. Lo que da vida a un país es la variedad, la riqueza de matices. Se ha dicho muchas veces que la unidad es la vida y la uniformidad es la muerte. Nuestro escritor y periodista Angulo añadía que necesitamos la unidad "para ser", pero también la variedad "para ser libres".

097/005/023(7-13)

Esta variedad que nuestro modo de ser exige y que es injusto negarnos, debe ser establecida al estilo vasco y según nuestra tradición, de lo contrario no cumpliría su objetivo. Es por ello necesario, que las instituciones que el sentido realista del Gobierno pide, se acomoden a nuestro modo de ser tradicional, que no sean la invención o la ideología peculiar de un técnico o de un político oportunista.

III. Razones técnicas

El centralismo de los siglos pasados cumplió su misión introduciendo con firmeza la conciencia de la unidad nacional, bien necesaria en aquellos países en que perduraban las reminiscencias del feudalismo medieval.

Pero se hizo demasiado absorbente y, sobre todo, trató de eliminar la inmensa riqueza que para todo país supone la variedad y distinción de sus hombres y tierras. Fué demasiado lejos y ha puesto en peligro la propia eficacia del sistema político. Los economistas y los técnicos de la administración descubren hoy que el territorio de los Estados modernos es un área demasiado extensa para que pueda llevarla una administración eficaz.

La palabra descentralización significa precisamente la necesidad de crear centros regionales de poder que contribuyan y posibiliten el desarrollo regional. El Estado central no puede llevar de su mano las múltiples facetas que presenta la complicada vida moderna, y en muchos casos es incapaz de valorar debidamente la multitud de necesidades y de servicios que se presentan a nivel local.

Ha de llegarse a la conclusión de que en multitud de aspectos es mejor la administración encomendada a entidades regionales o locales. Y allí donde un servicio puede ser más eficazmente desempeñado por las regiones, se impone el deber de descentralizar.

Es evidente que este criterio puramente técnico no es suficiente para dirigir la política descentralizadora. Es preciso tener en cuenta las posibilidades y la capacidad de los propios entes locales. Aunque la técnica aconseje unas determinadas divisiones administrativas será preciso rechazarlas si no tienen el medio de apoyo social necesario.

097/005/023 (8-13)

Esto ocurre en relación con nuestro país. Se habla con frecuencia de la región cantábrica, pirenaica o del Ebro, que son unidades sin tradición histórica y social, cuyo gobierno unitario es de presumir que no diera resultados muy positivos.

La región vasca, en cambio, por su arraigada personalidad, está perfectamente preparada para asumir la tarea de su autogobierno y hacerlo con eficacia.

IV. Razones políticas

El Decreto de 7 de Noviembre de 1975 nació de una moción presentada en la Comisión de Régimen Local de las Cortes y dirigida al Gobierno. Aquella moción y la posterior actuación gubernamental responden a un tema que, aunque no se manifieste expresamente, está en la mente de todos. Nos referimos al llamado problema vasco.

El problema vasco se refiere a la inquietud constante, a la desazón que desde hace años se manifiesta en esta región, en defensa de las viejas libertades, de la cultura y de la lengua.

El problema vasco no es nuevo. Se presenta ya en el siglo XIX en la gran polémica foral que los uniformistas ganaron con la ley de 1878, mientras Castelar exclamaba: "Siento que algo grande muere hoy en España".

Pero el espíritu de un pueblo tiene demasiada vida para perderla por una ley de Cortes. Ese Espíritu pervive y ha planteado nuevas luchas y reivindicaciones, ha dado lugar a luchas lamentables y, en definitiva, ha mantenido vivo el llamado problema vasco.

El problema vasco es también el problema español. Consiste en que algunos españoles han entendido tan mal a España que creen servirla cuando aplastan y deshacen lo que son sus partes esenciales, sus regiones constitutivas. Esta actitud que, en el peor sentido, puede llamarse españolista, ha originado por reacción una actitud opuesta que llega a formas separatistas en ciertos grupos vascos. Es la incomprensión frente a la incomprensión. Frente a la ley abolicionista de 1876 se crea en 1890 el P.N.V. Frente a la derogación de los Conciertos en 1937 aparecen movimientos tan violentos como E.T.A.

El Decreto de 7 de Noviembre comprende el estado de la cuestión y pretende resolverla de la única forma razonable, volviendo a reconocer

097/005/073(9-13)

la riqueza y variedad de la vida foral vasca dentro de la unidad sustancial de España.

La tarea no es fácil, pero es preciso abordarla con valentía. La Comisión nombrada debe buscar fórmulas que no supongan un simple compromiso para salir del paso. Es responsable de que los resultados sean un elemento de real pacificación o no sirvan para nada.

Si se toman las fuentes tradicionales y se aborda el tema en su totalidad, es fácil predecir que bien pronto pueda dejar de hablarse del problema vasco.

De aquí la necesidad de no reducir el estudio a problemas concretos. Hay que ampliar la perspectiva y hacer un examen global de todas las peculiaridades del país.

PREMISAS FUNDAMENTALES

Antes de que la pura técnica entre a desbrozar los diversos temas, creemos necesario sentar unas premisas sin las cuales no se justificaría la actuación de las personalidades y Corporaciones de Vizcaya.

Iª Representatividad democrática

Hemos de dejar claro que ninguna ley especial, ninguna transferencia de funciones, ninguna forma de autonomía tiene sentido, si no existen unos órganos provinciales representativos, elegidos democráticamente.

El sentido democrático y personalista distinguió al Derecho español histórico, según afirmaba el maestro Castán, que fué Presidente del Tribunal Supremo, y tal sentido se manifestó en instituciones como el Justicia de Aragón, las Cortes de Navarra o de Castilla, etc.

Pero en ninguna región se ha encontrado tan acentuada como en la región vasca. El Fuero de Vizcaya toma decisiones que suenan a modernas en orden a garantías judiciales, igualdad de derechos etc. Vizcaya, Guipúzcoa y Alava se gobiernan por sus Juntas, representación del País en la que han depositado su confianza. Ningún sentido tendrían las autonomías forales si dependieran de un gobierno elegido en forma oligárquica o designado por la Administración Central.

Felizmente se anuncia en España una apertura hacia la democracia y es ocasión de que quede bien sentado que ni el Concier to ni las leyes

097/005/023 (10-13)

especiales ni ninguna autonomía tiene sentido sin unas Corporaciones verdaderamente representativas.

La eficacia administrativa de nuestros antepasados está basada en este sentido popular y representativo que no tienen las Corporaciones actuales. Por ello debemos urgir la instauración de un sistema de designación democrática al menos para la Diputación Provincial.

A falta de este requisito, la Diputación no es siquiera un interlocutor válido para tratar del régimen especial. Es muy de temer que el pueblo vizcaíno, pese al esfuerzo que se haga, no tome en consideración la labor de la Diputación ni las disposiciones del Gobierno elaboradas sin su participación.

2ª Reivindicación foral

Las Corporaciones y personas consultadas tienen el deber de solicitar la reintegración foral, términos con los que a lo largo de un siglo se ha pretendido señalar la vuelta a lo perdido, la cesación de la violencia antinatural con la que se está encubriendo la auténtica vida civil de los pueblos de Vizcaya y Guipúzcoa.

Es preciso obrar claramente, esquivando las palabras ambiguas y las posiciones poco definidas. Hay que obrar por Vizcaya, ya que la abstención o la inercia en estos momentos es claramente antipatriótica.

De no hacerlo así, el pueblo de Vizcaya posee el suficiente sentido político para captar actitudes que no solo desprestigiarán a quien las adopte sino que harán ineficaz cualquier medida de gobierno preten didamente liberalizadora.

3ª La Conexión con Guipúzcoa y Alava

Otro punto básico consiste en la necesaria colaboración que ha de establecerse con las provincias hermanas.

Guipúzcoa está llamada a ella en el Decreto, pero Alava, que disfruta de su propio Concierto, es necesario que se reintegre en un equipo que busque la reintegración de los Fueros en forma adaptada a nuestros tiempos.

Pese a que cada una de las provincias tiene su personalidad histórica, lo cierto es que la Historia las vió marchar juntas constantemente. La nación vizcaína, llamada así en Brujas o en otras tierras,

097/005/023 (11-13)

comprendía a vizcaínos y alaveses. El vizcaíno del Quijote es un Sancho de Azpeitia, probablemente guipuzcoano. Y la historia reciente, desde las guerras carlistas, ha creado tan estrechos lazos entre las tres provincias que la causa general de sus Fueros no puede estudiarse por separado.

En un plano similar hay que situar a Navarra, nuestra hermana mayor, que por una coyuntura histórica disfruta de un régimen separado, pero convendría dejar la puerta abierta para una franca unión vasconavarra.

M

097/005/023 (12-13)

ESTRUCTURA DEL PROYECTO

A nuestro juicio, el proyecto de disposición legal debiera contener tres partes: a) orgánica; b) administrativa; c) tributaria.

PARTE ORGANICA

Es evidente que el Decreto debe contener referencias a la estructura orgánica del País Vasco como base indispensable para establecer un sistema representativo.

Nos da base para ello el hecho de que se trate de un deslinde de competencias; acaso la primera de todas sea la facultad del País de establecer su propia estructura orgánica y territorial.

Por otra parte, la inclusión de dos representantes del Ministerio de la Gobernación en la Comisión de estudio (O.M. del IO de Dic.) nos hace pensar que este proyecto ha de afectar profundamente a dicho Ministerio y nos parece muy natural que lo haga precisamente en materia de Régimen orgánico.

En cualquier caso es evidente que la participación popular es en este tema más importante que en ningún otro. El régimen orgánico debe comprender:

- a) La organización de la Diputación.
- b) Los Ayuntamientos, que no debe olvidarse que son la piedra angular de nuestro sistema histórico, hasta el punto de que la Diputación no es sino una Delegación de ellos a través de las Juntas.
- c) Organos de coordinación regional, de Vizcaya y Guipúzcoa en principio, que rápidamente han de extenderse a Alava, en cuanto esta provincia lo acepte. No debemos olvidar tampoco que ha de quedar una puerta abierta a Alava.

Teniendo en cuenta estos datos podría redactarse la primera parte del proyecto en la siguiente forma:

I. Serán atribuciones de las Diputaciones de Vizcaya y Alava, una vez construidas democráticamente.

- a) Todas las materias relativas al régimen y administración local, excepto las que se deleguen en los propios Ayuntamientos.

- b) La creación y organización de los órganos de gobierno propios de cada provincia.
- c) La creación de órganos interprovinciales con Alava y Guipuzcoa -y, en su caso, con Navarra- y su estructuración, gobierno y régimen interior.
- d) La demarcación territorial de provincias y municipios.
- e) La legislación electoral interior

PARTE ADMINISTRATIVA

En el dictamen redactado por los Sres. Lecanda, Laiubarrí y Angulo en 1897 y refiriéndose a las atribuciones especiales que el régimen de Concierto asignaba a las Provincias Vascongadas se afirmaba que U no hay ninguna disposición legal que las precise o recopile y que, en gran parte, dependen de las circunstancias y de las personas,... y esto es causa de incertidumbre y confusión ...". Existe, añadían, la necesidad de determinar con toda exactitud y precisión el estado de derecho en lo concerniente al régimen económico administrativo de estas provincias.

Es cierto que la ley de 29 de junio de 1887 declaraba que las Diputaciones quedan investidas "de las atribuciones que con posterioridad al R. D. de 28 de febrero de 1878 han venido disfrutando" añadiendo el Concierto de 1894 que las Diputaciones están investidas de estas atribuciones "así en el orden administrativo como en el económico, fórmula repetida en el Concierto de 1906 y en el de 1927.

Pero estas fórmulas tan ambiguas no dejan de tener inconvenientes. Así lo reconocía Federico de Zabala (El Concierto económico, pág. II4) al declarar que tienen "un grave defecto práctico".