

“LA DISPOSICION ADICIONAL PRIMERA Y HUMPTY DUMPTY” BREVE “EXCURSUS” SOBRE LA IMPORTANCIA DE LLAMARSE FORAL

Carlos Coello Martín

RIEV. Revista Internacional de los Estudios Vascos
Año 43. Tomo XL. N.º 1 (1995), p. 17-39
ISSN: 0212-7016
Donostia: Eusko Ikaskuntza

La utilización de la cláusula constitucional de los derechos históricos, en la organización interna de la Comunidad Vasca, está limitando indebidamente las competencias administrativas del Gobierno Vasco y legislativas del Parlamento, en beneficio de las Diputaciones provinciales y de/ Gobierno Central.

La “foralidad” está siendo la llave que debilita, precisamente, la propia construcción nacional vasca

Euskal Elkartearen barneko antolaketan, Konstituzio Lehenengo Xedapen Gehiagarri honen erabilera murriztu ditu, bidegabeki, Eusko Jaurlaritzaren ardularitzazko aginpideak, eta Eusko Legebiltzarraren lege-aginpideak, bai Probintzial Aldundiaren bai Zentru Gobernuaren onuraz.

Euskal Nazio-erakuntzaren erabide beraxe ahultzen duen “Giltzak” ari den forutasuna delako hori.

La mise en oeuvre de la clause de sauvegarde constitutionnelle des droits historiques, a limité les compétences administratives du Gouvernement Basque et les législatives du Parlement Basque, au profit des Conseils Généraux et du Gouvernement Centrale. L'appelation aux “droits historiques” devient l'instrument pour la réduction du procès de construction nationale basque.

*Nire aitari
ni naizen euskalduna
zor diodalakotz.*

“LA DISPOSICION ADICIONAL 1ª Y HUMPTY DUMPTY”

“Cuando yo empleo una palabra —insistió Tentetieso en tono desdenoso— significa lo que yo quiero que signifique... ¡ni más ni menos!

La cuestión está en saber -objetó Alicia- si Usted puede conseguir que las palabras signifiquen tantas cosas diferentes.

— La cuestión está en saber —declaró Tentetieso— quien manda aquí... ¡si ellas o yo!

I. Introducción

Este pasaje de Alicia que abre estas reflexiones sobre la cuestión del saber de los derechos históricos, describe una disputa medieval sobre los universales que sirve a nuestro propósito. La cuestión una vez más, está en saber quien manda aquí. Algo así acontece con la mágica Disposición Adicional Primera de la Constitución Española de 1978, cuyas consecuencias jurídicas en la vertebración institucional de la Comunidad Autónoma Vasca

* *“A través del Espejo y lo que Alicia encontró allí”* en M. Garrido (ed) Cátedra. 1992. (págs. 316-317). Hay una cuidada edición traducida en lengua vasca publicada por la navarra Editorial Pamela. Cuando redacté este trabajo cayó entre mis manos un breve opúsculo de Corcuera Atienza, en el número 3 de la Revista Cuadernos de Alzate (1986) pág. 77 señalaba cómo “es posible que haya que recurrir a Humpty Dumpty para explicar la evolución del valor atribuido a los Derechos Históricos”. aun cuando el título fue elegido antes de la lectura de este trabajo, a cada uno lo suyo.

son algo más que una disputa sobre el nombre. Es un ejercicio que va más allá del nominalismo foral, de una nueva “demostración de las autoridades” de las que se vale “un nuevo Lorente foral”.¹

La Disposición adicional Primera y con ella la discusión sobre la quiebra de legitimidad del Estado entre los vascos han sido objeto de una abundante bibliografía en los campos del derecho constitucional y administrativo² y en menor medida del análisis económico del derecho, de la asignación de competencias.³

1 La obra de Juan Antonio Lorente, riojano de Rincón de Soto, clásica “Noticias Históricas de las tres provincias vascongadas” aparecida entre 1806 y 1808, ha sido objeto de un interesante estudio por Fernández Pardo en “La independencia vasca. La disputa sobre los fueros”, Ed. Nerea, Madrid, 1990, que va acompañada de un jugoso prólogo de J. Caro Baroja. Y recién homeado ha aparecido dentro de la colección “Textos Clásicos del Pensamiento Político y social en el País vasco” el libro de Aranguren y Sobrado “Demostración de las autoridades de que se vale el doctor Don Juan Antonio Lorente” Bilbao, 1994. VPV. con un interesantísimo estudio preliminar a cargo de José M^º Portillo y Julian Viejo.

2 Se puede consultar, entre otras, la bibliografía elaborada por Frutos Rosado publicada en el nº 46-47 de la R.E.P. págs. 649-659.

Así entre otros, Gurutz Juauregi Berericiatua, “La Cuestión Nacional Vasca y el Estatuto de Autonomía”, publicado en el nº 1 de la Revista vasca de Administración Pública; Corcuera Aienza, “La Constitucionalización de los derechos históricos: Fueros y autonomía”, en el nº 11 de la Revista Española de Derecho Constitucional, “Notas sobre el debate de los derechos históricos de los territorios forales”, en la Revista de Estudios Políticos, nº 46-47; Tomas y Valiente, “Los derechos históricos de Euskadi”, en la revista Sistema; Monreal Zia, “Evolución histórica del poder político vasco”, “Fueros versus Estatuto de Autonomía”, “La pre-autonomía: El Consejo General Vasco”, “Integración territorial y organización interna”, el libro, “Euskadi y el Estatuto de Autonomía” publicado por Erein-Euskal Unibertsitatea, San Sebastián, 1.979; Bartolomé Clávero, “Del principio de salvedad constitucional del Derecho Histórico Vasco”, en la R.E.P. nº 37; “El Código y el Fuero: De la Cuestión regional en la España contemporánea”, Siglo XXI, Madrid, 1.985; T. R. Fernández, “Los derechos históricos de los territorios forales”, Ed. Civitas-Centro de Estudios Constitucionales, 1.985, libro este último del que existen dos ediciones simultáneas, una a carao de la Editorial Civitas, y la otra del Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1.985.

Castells Arceche. “Aspectos introductorios del Estatuto Vasco”, en la Rev. nº 46-47, págs. 35-54, “La transición en la autonomía del País Vasco: De los Regímenes Especiales al Estatuto de Guernica”, R.V.A.P. nº 2, Enero-Abril 1.982.

La labor desmitificadora se inicia en Otazu, “El igualitarismo vasco. Mito y Realidad”. San Sebastian, 2^ª Edición, 1986.

Y en Juaristi, Jou “Euskararen Ideologiak I” San Sebastián 1976, “El linaje de Aitor. La invención de la tradición vasca”, Madrid, 1987. “Vestigios de babel. Para una arqueología de los nacionalismos españoles” en Editorial Siglo XX. Madrid, 1992.

Y en Aranzadi, Juan “Milenario Vasco”, Taurus, Madrid, 1981.

Puede consultarse el trabajo de Portillo Valdes, “Monarquía y Gobierno Provincial”, en C.E.C. Madrid, 1991. Un estudio interesante sobre las “metáforas del nacionalismo vasco” en Martínez Gorriaran, “Casa, Provincia, Rey” Ed. Alberdania, 1993. Son sumamente elocuentes las obras desde una perspectiva “vasquista” de Azurmendi, José “Espainolak eta Euskaldunak” en Elkar, Donostia, 1992, y de Larrea Muxika, “Euskaldungoa erroizturik”, Pamela 1994.

Recientemente Fernández Pardo, en “La independencia Vasca, la disputa sobre los fueros” Ed. Nerec. 1990, ha recuperado la obra de J. Antonio Lorente. Botón de muestra de la “Edad de Oro” perdida, añorada por el pensamiento reaccionario, en el libro de García Royo “Foralidad Civil de las Provincias vascongadas” publicado por la Editorial I. Católica, Vitoria, 1952, con un prólogo de Serrano Suñer. Trás establecer una relación entre el “derecho vasco” con el “noruego-islandico” se añoran los tiempos. Y señala:

“otro ejemplo que nos manifiesta el espíritu del pueblo: el caserío. Es la ostra que protege y oculta a la perla eúskara. Allí reinan la paz de las églogas y la dulzura de los idilios, se percibe el rumor de los árboles y la suave fragancia de la leche recién ordeñada”.

Y otras reflexiones sobre la arcadía del “baserri”, sobre el origen histórico de estas cuestiones, Véase Fernandez Sebastián, en “La génesis del fuerismo” Ed. siglo XXI. Madrid. 1991 págs. 19 y ss.

Baste citar, entre otros, en los primeros estudios doctrinales, los apuntes de Oscar Alzaga, en sus “Comentarios a la Constitución”, Madrid, 1.978, en el que se limita a señalar la primera y más radical crítica a la misma por su innecesariedad y falta de encuadre en el sistema constitucional (pág. 978); afirmando asimismo que su única justificación no era sino el “mostrar un gesto histórico de comprensión”, advirtiendo, desde su peculiar concepción política, que la misma tenía a los ojos del nacionalismo vasco representado por el P.N.V.-E.A.J., la consideración de “fuente de derechos distinta a la soberanía nacional”. A la postre, y tras

Si los estudios desde el método jurídico debían haber atemperado las disputas sobre los derechos históricos, lo cierto es que sigue impregnando "como advertíamos", en su interpretación una efusiva invocación apologística añorante de un paraíso perdido, de una Arcadia foral, aun cuando buena parte de sus paisajes hayan sido creados en los años 40 de este siglo. La edad de oro foral añorada por el pensamiento reaccionario español⁴—del que es deudo en no pocas tesis cierto nacionalismo— es, o se ha convertido en un conflicto de linajes competenciales entre el Gobierno Vasco y las Diputaciones llamadas forales. La paradoja de la resurrección del derecho histórico de mano de la Disposición Adicional de la Constitución es, como vamos a apuntar, suficientemente expresiva. La fuente, el origen de esta mención de los "derechos históricos de los territorios forales" es el principio nacionalitario. Una suerte de proclama federativa en veste fuerista. Una metáfora de una antigua "soberanía vasca" preconstitucional sin que los ánimos de los constituyentes palidescieran. Un mero gesto histórico, restañador de viejas heridas, una nueva proclama de Muñagorri arropada constitucionalmente para integrar en el debate constituyente a los vascos nacionalistas representados en las Cortes.

Es conveniente recordarlo, es el principio nacionalitario quien prohija la apelación foral. El "mito foral", deudo de aquel, se va a desembarazar prontamente. Y con él, se engarza con toda la literatura apologética del "arreglo foral", con las doctrinas llamadas pacticias, con un nuevo pacto con la corona "igual, principal y respectiva *quad caput et Regimen*", de los nuevos cuerpos políticos provinciales. Estos nuevos cuerpos políticos provinciales, "fragmentos de Estado" los llamará Herrero de Miñón siguiendo a Jellinek, van estar presentes en el debate estatutario. Un nuevo fuero *versus* Estatuto, del que van a quedar impregnados el Estado de Autonomía Vasco. Y se recupera en el solar de millares con ocasión de la conflictiva

esta advertencia, viene a colegir que puridad no se trata de "expresiones genuinamente técnico-jurídicas" que implicaran una fuerza de obligar. Similares términos emplea en los "*Comentarios a la Constitución*", dirigidos por Garrido Falla (1ª Edición, Madrid, 1.980), en este concreto punto Entrena Cuesta redactor de la glosa a la Disposición Adicional Primera, (pág. 1751-55). Amén de dar cuenta del iter parlamentario de la Disposición Adicional Primera viene a coincidir sustancialmente con los postulados de Oscar Alzaga, al calificarla de "fórmula que abriese los caminos para su ansiada pacificación" (del País Vasco); añadiendo en este punto que aquélla habría de plasmarse en una "*Ley paccionada*" (pág. 1753). Retorna esta última idea en Legaz Lacambra, quien en el *Prólogo* a la obra de C. Starck "*El concepto de la Ley en la Constitución Alemana*", viene a aseverar como aquélla "abre la posibilidad a una forma de ley que sería la ley paccionada, a la que la Constitución no hace referencia expresa por que deja imprecisa la forma en que se actualizan en el "marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía" los derechos históricos de los territorios forales, tomado de López Rodó, en "*El orden de competencias establecido en la Constitución. Origen de los conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas*", aparecido en el Volumen II, de los estudios sobre el Tribunal Constitucional, publicados por la Dirección General de lo Contencioso, editados por el Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1.981, pág. 1474.

En este sentido compromisorio se expresa igualmente Gumersindo Trujillo en el volumen "*Constitución Española. Edición comentada*", edición a cargo del Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1.979, pág. 369-70. A su juicio la citada Adicional Primera, no tendría otro propósito ni otra consecuencia que la de "encontrar una vía razonable para afrontar el problema vasco". Reduciendo aún más su significado, José Belmonte, en su libro "*Constitución española. Texto y Contexto*". Ed. Prensa Española. Madrid, 1.979, al no concederle otro sentido que el de ser una remisión a las "peculiaridades forales".

- 3 Así puede consultarse Gallastegui, M^a Carmen y Gallastegui, Inmaculada en "*Un análisis económico de la Ley de Territorios Históricos*" en Cuadernos de Sección de la S.E.V.-E.I. San Sebastian 1986 y Medina Guerrero, "*La incidencia del Sistema de financiación en el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas*". LEC. Madrid, 1992 y Serna de los Mozos, "*Atribución de competencias y asignación de recursos en la Comunidad Autónoma del País Vasco*", en ESTE, Universidad de Deusto, S.S. 1994. Singularmente páginas 521 y ss. y Cebrán Apaolaza, "*Los recursos de la Hacienda General del País Vasco*". IVAP, 1994, págs. 493 y ss.
- 4 A este respecto, Herrero "*Los orígenes del pensamiento reaccionario español*" Madrid, 1988. Alianza Editorial. Sobre la recepción de los mitos del pensamiento reaccionario de las instituciones políticas del antiguo régimen, una vez más en J. Juaristi, "*El linaje de aitor*" y "*Vestigios de Babel*". La historia mítica distópica en "*Historia del Tradicionalismo Español*" de Melchor Ferrer (Sevilla, 1941) que como apostilla Herrero, "*ni es tradición ni es española*".

gestación de la Ley 27/83 de 25 de Noviembre de “Relaciones entre las Instituciones Comunes de la C.A. y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos”. Esta ley de Territorios Históricos introduce una interpretación auténtica que hace gravitar en las Diputaciones Forales todo el peso del entramado institucional vasco. Lo que nació como breviarío foral, se ha convertido en un código Foral que está desapoderando paulatinamente a la Comunidad Autónoma Vasca. Una vez más la “soberanía conforme a fuero”, propia del derecho legendario, invocado, no perturba la quietud del Estado. Sólo socava el poder público vasco.

II. Las Instituciones Forales y el sistema Autonómico

La Constitución de 1.978 en su recepción reenvía la actualización de los derechos históricos al “marco” de la propia Constitución y de los Estatutos. En una remisión expresa al “bloque de la constitucionalidad”. En esta sede se han desenvolver las instituciones forales cuyo discurso histórico no ha sido continuo. En uno de estos “tractos históricos” nos situamos: el restablecimiento de un régimen constitucional. Baste señalar como referencia necesaria cómo este “régimen administrativo especial constitucional” se vio severamente alterado y amputado. La guerra de 1.936-39 supuso un corte radical respecto a Vizcaya y Guipúzcoa, manteniéndose, por contra, en Alava y Navarra con las limitaciones conocidas. El origen de este desigual trato queda suficientemente explicado en la Exposición de Motivos del Decreto-Ley de 23 de Junio de 1.937, de cuyo contenido meramente dejamos constancia.⁵ No es extraño ese maridaje entre el Estado totalitario y lo foral.

La reinstauración de las instituciones provinciales especiales para Vizcaya y Guipúzcoa en el llamado preautonómico, obligó, dada la *desigualdad institucional* existente entre éstas y aquéllas, a la asimilación del desarrollo del sistema “foral” vigente en Alava y Navarra. Es en este concreto proceso de “actualización foral” dónde, el debate sobre el nombre del universo total, ha centrado las consecuencias jurídicas principales de la Disposición Adicional Primera de la Constitucional.

Ajuicio de Bartolomé Clavero, sin embargo, lo que se produce a raíz de los Decretos de restablecimiento es la iniciación de un singular desarrollo institucional. En primer lugar el que corresponde a los órganos forales provinciales, que son bautizados como “territorios históricos”, se hará invocando términos y técnicas más propias de “tradiciones forales” que constitucionales. Es decir, es el breviarío foral no el código constitucional. De nada sirvió recordar, con Lizundia Askondo, el escaso rigor del nombre, que rezuma “Maggravatos” centroeuropeos. En segundo lugar, la creación de entes preautonómicos va a suponer, en el caso vasco, la creación de un ente, el Consejo General Vasco, cuyo desarrollo se apoya en las previsiones constitucionales. Este inicio dispar le lleva a advertir cómo:

“...desde prácticamente la entrada en vigor de la Constitución jurídicamente ya existen, aún pendientes todavía las respectivas elecciones, estas cuatro entidades provinciales autónomas o estas cuatro comunidades forales, gracias de suyo al juego más inmediato, bien que no declarado, del reconocimiento constitucional de sus Derechos Históricos; cuatro comunidades ciertamente destinadas, según las propias previsiones de la Constitución, a integrarse en una superior y así más peculiar y compleja Comunidad Autónoma propiamente dicha, pero cuya misma integración, con todo ello, ya también habrá de venir por otras vías que las previstas en la misma Constitución y aún, en principio vedadas por ella: unas vías más bien federativas”.

5 La exposición de Motivos ha sido transcrita en Bartolomé Clavero, “*Fueros Vascos...*”, Ob. cit. pág. 59-60.

De este modo se inicia —sigue Bartolomé Clavero— el *solapamiento de un proceso* constituyente paralelo que se desarrolla en el País Vasco, caracterizado porque las decisiones políticas más trascendentales vienen a gravitar en los territorios “forales” o a co-responder a sus instituciones antes que a las comunes⁶

La Comunidad Autónoma Vasca abdica de organizarse con arreglo a los presupuestos organizativos que sirven para calificar el “modelo vasco” de administración indirecta. El “modelo vasco” se exporta teóricamente en el Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías de 1981, mas es un paradigma quebrado. Tal vez, tópicamente fuere correcto en teoría pero no sirve para la práctica.

1.— La garantía institucional. O como reconocer una institución frente a la Comunidad autónoma.

El profesor Fernández Rodríguez, en su conocido trabajo, aplica la técnica de la garantía institucional. De esta manera las tesis garantistas, recuperadas de la doctrina alemana para la española por Parejo Alfonso y Embid Irujo, adquieren en clave “foral” una de sus aplicaciones⁷. Esta aplicación, bien que con otro alcance, había sido ya propuesta por Ibarra Robles y Zurita Laguna.⁸

Una breve incursión en las notas garantistas nos obliga a precisar sus términos; según la versión ofrecida por este autor. Su presupuesto es la existencia de una “institución y de un

6 Bartolomé Clavero, “*Fueros Vascos...*” Ob. cit. pág. 109-111. Esta asimilación de los territorios históricos a “comunidades autónomas uniprovinciales” fue defendida por K. Larumbe Biurrun, en su ponencia “*Naturaleza jurídica dual de las instituciones forales de los territorios históricos*”, leída en las Jornadas Sobre la Actualización de los Derechos Históricos Vascos y Lizundia Askondo en “*Sobre los otros territorios históricos*” en “*Jornadas de Estudio sobre la Actualización de los derechos históricos Vascos*” UPV. Bilbao, 1986; desde otra perspectiva Herrero de Miñón, “*Idea de los derechos históricos*”, Madrid, 1991, pág. 57 y ss.

Sobre la dificultad de traducción en Bartolomé Clavero “*Territorios Forales*”; *Página Española del palimpsesto europeo* en la REDC, págs. 13 y ss.

Sobre la garantía institucional escribió el Profesor Nicolás Pérez Serrano, en su “*Tratado de Derecho Político*”, pág. 674 y ss.; y la recuperaron en buena medida en la doctrina española, Parejo Alfonso, en “*Garantía institucional y autonomías locales*”, IEAL, Madrid, 1.981, quien cita la Disposición Adicional Primera como ejemplo de utilización de esta técnica. (Pág. 13) y Embid Irujo en “*Autonomía municipal y Constitución*”, en la REDA nº 30.

Cfr: Ibarra Robles y Zurita Laguna, Ob. cit. pág. 1302, señala en su epígrafe “*El territorio histórico entidad pública de base corporativa*”, tras apuntar el carácter de formación jurídica específica de aquellos, concluyen afirmando cómo la “Disposición Adicional Primera expresa una garantía institucional de preservación del régimen foral”.

Asimismo Martín Mateo, en “*Administración autonómica de Euskadi*” RAP nº 91 Enero-Abril 1.980, págs. 77-78; y en “*La garantía institucional de las autonomías locales*”, en el Volumen “*El Tribunal Constitucional*”, publicado por la D.G.C. y editado por el Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1.981, tomo II, pág. 1634, anticipaba algunas de estas tesis.

Los profesores T.R. Fernández y J. Santamaría Pastor, la emplearon en su “*Dictamen sobre la conformidad con la Constitución y el Estatuto de Autonomía del Proyecto de Ley del Gobierno Vasco sobre relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los Territorios Históricos*”, Abril de 1.983.

Buena parte de las opiniones aquí expuestas fueron reiteradas por J. Santamaría Pastor, en su ponencia “*Regímenes Locales especiales: el caso de los territorios históricos del País Vasco*”, dentro del ciclo de la “Semana de Estudios sobre la Constitución y la Administración Local” organizada por el I.E.A.L. en Zaragoza en Octubre de 1.983. Me ha guiado al respecto por mis notas tomadas en la misma. No obstante-se puede consultar la reseña de las intervenciones escritas por López Ramón en el nº 221 de la R.E.V.L., publicada bajo el título, “*Crónica de la Semana de Estudios sobre la Constitución y la Administración Local*”, pág. 97-118.

El profesor T.R. Fernández, la constituye en uno de los puntos centrales de su trabajo “*Los derechos históricos...*”, Ob. cit. especialmente pág. 87 y ss. Las diferencias entre la aplicación de la doctrina de la “garantía institucional”, entre el Dictamen y el referido libro, pueden consultarse en Corcuera Ateiza, “*Notas sobre el debate...*” Ob. cit. pág. 68 y ss.

complejo normativo diferenciado” y comporta una “protección reforzada de la misma”, al objeto de asegurar una “imagen socialmente reconocible de la institución a que se refiere, dada la función estructurante que a ésta le toca cumplir en el conjunto”, de tal manera que un ataque a la misma supone necesariamente una lesión de la propia Constitución.

La acotación de estos términos hecha por T.R. Fernández requiere el determinar cuál sea esa “imagen socialmente reconocible” de la Institución, ese núcleo diferencial o perfil distinto que la configura y la hace reconocible. Las líneas maestras que dibujarían sus componentes básicos serían, a su juicio, tres: la primera una determinada organización de la colectividad de la que se supone un autogobierno; la segunda un cierto contenido competencial de la misma; y un singular esquema de relaciones con las demás piezas del ordenamiento jurídico, vendría a ser la tercera.⁹ Empero esta interpretación garantista toma como “imago fidei” la actividad desarrollada sustancialmente por las Diputaciones de Alava y en menor medida la de Navarra, de las que se puede predicar que son forales en tanto que el nombre así lo reclama. Nada extraña que las competencias de los cuerpos políticos provinciales sean en buena medida debidas a inciertas o dudosas épocas y códigos forales.

Cuál sea el marco constitucional de los Territorios Históricos, aquél en el que se insertan estructuralmente en el ordenamiento general del Estado y a cuyo tenor ha de producirse la consabida actualización de los derechos históricos, sería otro de los interrogantes que completaría este esquema relacional. La respuesta a este último es clara para T.R. Fernández, el artículo 141 de la Constitución, la Provincia en suma. A diferencia de esta interpretación, para Ibarra Robles y Zurita Laguna éstos son una “formación jurídica específica”, reconducible al apartado 2 del artículo 141, en el seno de “otras corporaciones de carácter representativo”. Ajuicio de T.R. Fernández, sin embargo, aquéllos no son, en su misma expresión, sino “provincias con un perfil institucional peculiar pero provincias al fin y al cabo”.¹⁰

Este aserto encierra dos acotaciones importantes, la equipación de los términos “territorio foral” “territorio histórico” por lo que cualquier apelación foral encuentra mecánicamente un sujeto institucional predeterminado; y la “provincialidad” de estas mismas instituciones forales. Las consecuencias en lo concerniente a la distribución constitucional de competencias son ya de partida. De una parte, en cuanto que el ámbito competencial de los territorios históricos se desarrollará mediante el proceso de actualización de sus derechos históricos habilitado, pero no concretado, sino en su remisión al marco constitucional y estatutario. De otra en cuanto que el término competencial de la Comunidad Autónoma Vasca habrá de desarrollarse, paralelamente, conforme al sistema de distribución de competencias en el Título VIII de la Constitución Española.

Esta dicotomía en el proceso de asignación competencial la recoge titubeante y contradictoriamente el Tribunal Constitucional en su Sentencia 11/84 de 2 de Febrero (Deuda Pública), en su Fundamento Jurídico Cuarto:

Las fuentes de las que nacen las competencias de los Territorios Históricos, por un lado, y de la Comunidades Autónomas, por otro, son necesariamente distintas. Los territorios forales son titulares de “derechos históricos” respetados, amparados y su-

9 T.R. Fernández, Ob. cit. pág. 96.

10 Ibid. pág. 106.

A juicio de Ibarra Robles y Zurita Laguna, los territorios históricos, serían formaciones jurídicas específicas, y por tanto, la remisión al artículo 141 de la Constitución estaría referida a la expresión “otras corporaciones de carácter representativo”, Ob. cit. pág. 1311.

Para Martín Mateo, Ob. cit. pág. 81, serían “conjuntos provinciales”.

jetos a la actualización en marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, en virtud de lo dispuesto por la Disposición Adicional Primera de la Constitución, por lo que la delimitación de las competencias podrá exigir una investigación histórica acerca de cuáles sean tales "derechos". Mientras que las competencias de las comunidades Autónomas son las que éstas, dentro del marco establecido por la Constitución, hayan asumido mediante sus respectivos Estatutos de Autonomía, habrá que acudir, en consecuencia, a la Constitución, a los Estatutos de Autonomía y a otras posibles normas delimitadoras de competencias distadas en el marco de las anteriores para saber cuáles sean las correspondientes a cada Comunidad".

Si ha quedado perfilada esta dualidad de formas atributivas, en unos términos, por demás, criticados por Corcuera Atienza, es menester proceder a definir el mismo proceso de actualización de este "bloque legendario".¹¹

2.— "Hasta el Árbol de Malato que es en Lujaondo". y demás competencias invocables en una Carta foral

La disputa competencial no concluye en esta sede. Hay un problema de partida. Qué sea lo foral qué sea el derecho histórico, dada la ausencia de una Carta Foral, como advertiera Monreal Zia, ya entendida como código ya comprendida como breviario competencial. No es de extrañar que la imagen socialmente reconocida de la foralidad en Alava haya sido el Cuerpo de Miñones en algunas voces.

Si acudimos a la Constitución esta es una de las interrogantes previas, ¿qué materias se entiende pueden ser incorporadas en virtud de este título atributivo por cada Territorio Histórico?

Hay que hacer, sin embargo, una negación de partida. El Tribunal Constitucional en su Sentencia 127/84 de 18 de diciembre negaba el carácter de título autónomo y específico, del que pudieran deducirse determinadas competencias, a la Disposición Adicional Primera de la Constitución de 1.978.

La consecuencia directa de esta negación se desprende fácilmente: una vez establecidas y concretadas los ámbitos competenciales supuestamente calificables como "derecho histórico", el mismo problema seguiría estando presente. Así la interrogante queda flotando, la "propia indisponibilidad de competencias derivadas de preceptos constitucionales", afirmada reiteradamente por el Tribunal Constitucional, ¿vendría a ser alterada por mor de la calificación "histórica" de una determinada materia? Es más, ¿puede incluirse cualquier materia supuestamente amparada por este título, independientemente de su asignación constitucional al Estado o a la Comunidad Autónoma? De seguir esta línea de argumentación, la apelación foral concretada en una calificación "histórica" de una determinada competencia, comporta tal *vis atractiva* que se habrían de sortear los procedimientos constitucionales de distribución territorial de competencias, y no sólo los procedimientos sino sus titularidades.

11 A juicio de Corcuera Atienza, en "Notas sobre el debate..." Ob. cit. pág. 81, "no cabe vincular la delimitación de las competencias derivadas del título histórico con "una investigación histórica acerca de cuáles sean tales "derechos", recogiendo en este punto además lo que el califica de la "oportunidad de la crítica de T.R. Fernández, Ob. cit. pág. 88 y ss; concluye afirmando como "El criterio de distinción entre territorios históricos y Comunidades Autónomas no puede ser, pues, la titularidad por parte de los primeros de determinados contenidos competenciales o institucionales derivados de la historia. La diferencia sólo puede moverse en el ámbito, citado por la Sentencia, de la esfera de intereses propios de cada uno de ellos y de las competencias, que para su gestión, le son respectivamente otorgadas por la Ley".

¿Qué ocurriría entonces con una materia de titularidad estatal, que tras una “investigación histórica” —al parecer no sujeta a tiempo histórico— fuere calificada como derechos atribuible a los “territorios históricos”? Acudamos al ejemplo concreto.

El artículo 149.1.4, de la Constitución señala como competencia exclusiva del Estado, la “Defensa y Fuerzas Armadas”, estableciendo el artículo 30.1 y 2 la obligación de defensa y de servicio militar que atañe a todos los ciudadanos, modulada por el correlativo reconocimiento del derecho de objeción de conciencia y la prestación, en su caso, social sustitutoria. Si acudimos al “método” propugnado por el Tribunal Constitucional, podemos, en una “investigación histórica” —no referida a época *pre* o constitucional— concluir calificando como “derecho histórico” del señorío de Vizcaya, hoy Territorio Histórico en virtud de una disposición reglamentaria, la exención del servicio militar o, en su caso, el cumplimiento del mismo mediante retribución más allá del «Arbol de Malato», amén de lo concerniente a la leva y recluta conscriptoria. Quizás la extensión del fenómeno de la insumisión en las cuatro provincias de las vasconias continental sea una nueva insurrección foral.¹² La invocación de esta situación preconstitucional, en un razonamiento lineal, se transformaría en este período constitucional, en la regulación jurídica del “pueblo en armas” al Territorio Histórico de Vizcaya. Y algo similar sería mantenible respecto a Guipúzcoa y Alava.

No parece, sin embargo, que esta apelación foral venga a instituirse en quiebra, o al menos en estos supuestos en una posibilidad de quiebra, del ordenamiento constitucional. Esta “investigación histórica”, en cuya clave se interpreta la Disposición Adicional Primera, se configuraría en una norma constitucional inconstitucional en los términos señalados doctrinalmente.¹³

El procedimiento de identificación material de los “derechos históricos” no vendría, por tanto, concretado sino en una remisión específica que lo justifica. La remisión al “marco constitucional y estatutario” carece de sentido si se estipula que la apelación a los “derechos históricos” se realiza en estos términos. Mas parece que la interpretación de la misma haya de realizarse en términos de incapacidad del Estado en orden a reconocer su misma quiebra jurídica en lo que hasta la fecha había sido la puerta falsa de la “foralidad política”. La indeterminación de esta Disposición, entendible como apelación cobertora de una ampliación del *quantum* competencial, eludiendo las prescripciones estatutarias y constitucionales, conllevaría, a la postre, una progresiva grieta en el edificio constitucional.

O bien, dada la ínsita indeterminación temporal e histórica de la misma, un útil instrumento para reducir los ámbitos competenciales de los Territorios Históricos producido en sede constitucional durante el pasado y el presente siglo. Bastaría para ello retrotraer más allá una “investigación histórica”. La hidalguía Universal “escotiana” modificaría sensiblemente el derecho nobiliario del solar contemporáneo.

La discusión en términos de derecho legendario no supondría a la postre, sino la recuperación del casuismo conflictual, en el cual las Diputaciones Forales serían las que insoslayablemente verían mermadas sus competencias a un mero “régimen administrativo peculiar”; e incluso, en el ámbito institucional a la resurrección de antiguas formas de organización po-

12 Sobre la significación del “Arbol de Malato”, en Caro Baroja “*Sobre el árbol de Guernica y otros árboles con significado jurídico y político*”, en “Ritos y Mitos Equívocos”, Ediciones ISTMO, Madrid 1989, págs. 353 y ss.

13 Y ya se ha abierto ese camino en Esparza Zabalegui, “*Abajo las Quintas. La oposición histórica de Navarra al Ejército español*”, en Ed. Txalaparta. Tafalla, 1994. Una peculiar visión de la insumisión en clave foral.

lítica incipiente en el Duranguesado, o en las Encartaciones, entre otras zonas, como remedo de sus Juntas privativas.¹⁴

La imposibilidad en el raptó de materias atribuidas al Estado en la Constitución Española por la apelación foral, deviene expolio en todas aquellas materias atribuidas a la Comunidad Autónoma en el artículo 148 y en el Estatuto que sería, igualmente, coto vedado a cualquier alusión o modificación de su titularidad autonómica.

No cabe, en consecuencia, esgrimir la Disposición Adicional Primera como directa atribución de un determinado núcleo competencial a los Territorios Históricos, detrayendo, en suma, las propias de la Comunidad Autónoma. La única redistribución competencial realizable en estos supuestos sería la que ulteriormente efectuara el Parlamento Vasco, de conformidad con sus principios de organización de la Comunidad Autónoma, mediante las consiguientes técnicas de distribución funcional de competencias. El Campo de Marte competencial quedaba cerrado. Sin embargo ¿quién puede organizar administrativamente la Comunidad Autónoma, cuando dicha potestad organizatoria no pueda afectara los cuerpos políticos provinciales?

La remisión está hecha, por tanto, al proceso de distribución competencial estipulado única y exclusivamente en virtud del bloque de la constitucionalidad.

No cabe por idéntica causa, la técnica de la delegación extraordinaria del artículo 150.2 de la Constitución como vehículo de actualización foral, según se desprende de la interpretación de Muñoz Machado o de Figueroa Laraudogoitia¹⁵ por cuanto la misma va referida a las Comunidades Autónomas y no así a unas Corporaciones Locales.¹⁶ Si adquiere sentido, por contra, la apelación de estos "derechos históricos" para promover la utilización de las posibilidades abiertas por este precepto cuando tales derechos fueren invocables y residenciables por/en la Comunidad Autónoma. La Disposición Adicional Primera supondría en esta sede, la cobertura jurídica que franqueara la utilización de esta técnica extraordinaria. Cuestión distinta es arbitrar una ulterior subdelegación en el ejercicio de las competencias delegadas en virtud de este proceso de actualización por parte de la Comunidad Autó-

14 Desde el momento en que el principio historicista penetraría en el propio ordenamiento jurídico constitucional modificando la propia significación de los preceptos constitucionales; máxime cuando el principio de limitación del historicismo parece estar consagrado en la propia jurisprudencia constitucional, así en la STC 69/1982 de 23 de Noviembre recuerda en su Fundamento Jurídico 1º, cómo la interpretación del los Estatutos de Autonomía ha de hacerse en los términos de la propia Constitución de 1.978. La utilización de elementos historicistas quebraría, por tanto, la concepción normativa del ordenamiento jurídico; ahondado por la paradoja de apelar al "historicismo" derivado del propio proceso constitucional. Así señala Tomas y Valiente, cómo "promulgada la Constitución, cualquier forma de legitimación historicista queda instituida por la única forma de legitimidad admisible en un Estado democrático de derecho, esto es, derivada del propio texto constitucional. (Citado por Corcuera Atienza, en "Notas sobre el debate...", Ob. cit. pág. 29.

La interpretación historicista fue defendida por P. Lucas Verdu en "Penetración de la historicidad en el Derecho Constitucional español. El artículo 149. 1.8º y la disposición adicional primera de la Constitución", en el volumen del "Primer Congreso del derecho Vasco. La actualización del Derecho Civil", Oñate 1.983, y en sede privatista por Carlos Lasarte, "Autonomías y Derecho Privado en la Constitución Española", Ed. Civitas. Madrid. 1.980. pág. 100 y ss.

Una primera crítica a estos postulados, fue efectuada por M. García Pelayo, en "El proyecto constitucional y los derechos históricos" publicado en el diario "El País", Madrid, 24 de Septiembre de 1.978; crítica de la que se hará eco Oscar Alzaga, en "Comentarios a la Constitución", Ob. cit pág. 978; y continuada por Bartolomé Clavero desde otras consideraciones en "El Código y el fuero...", Ob. cit. pág. 166.

La interpretación de la norma constitucional inconstitucional remite a las reflexiones de E. García de Enterría, en "La Constitución como norma jurídica", Ed. Civitas, Madrid 1.981.

15 Muñoz Machado, "La Disposición Adicional".

16 Figueroa Laraudogoitia, en "La dinámica de la Disposición Adicional Primera de la Constitución Española de 1978", en "Jornadas..." cit págs. 629 y ss.

noma y las Diputaciones Forales, posibilidad abierta en el artículo 8.1 de la Ley del Proceso Autonómico, quebrándose en consecuencia el viejo principio *delegata potestas delegare non potest*.

Interpretado este precepto en esta clave de extensión de competencias provinciales por vía de su calificación “histórica” a tenor de la correlativa investigación en origen, nos encontramos nuevamente ante un callejón sin salida. O si se estima más adecuado, ante un círculo vicioso.

La escasa virtualidad de un proceso de actualización de derechos juridificados contemplado en este alcance, se manifiesta en la imposibilidad de acudir a los sistemas de articulación y distribución competencial que recalcan en el Título VIII de la Constitución, una vez que la materia pretendida ha sido determinada “históricamente” como referible a los derechos históricos. El nominalismo naturalista en que se incurre aventaja la funcionalidad y operatividad del sistema de relaciones intersubjetivas diseñado. En efecto, ¿qué objeto tiene calificar como derecho histórico una singular competencia, si una vez nominalmente recobrada, su determinación lleva ínsita su indisponibilidad por la administración provincial?

La extensión del linaje legendario comporta, he ahí una de tantas contradicciones, su no atribución jurídica a los Territorios Históricos, por cuanto el marco de esa actualización no habilita ninguna técnica de esta índole, siempre y cuando se siga manteniendo que con tal carácter su titularidad reside en aquéllos. La superposición de esta lectura legendaria en la interpretación del bloque estatutario interdice su atribución. La fórmula queda huera. Si la remisión queda efectuada al proceso de “actualización” en el “marco de la Constitución y de los Estatutos” se entiende como vínculo de conexión jurídico público entre dos fuentes legitimadoras —o que se pretenden tales— su mediación instrumental sólo adquiere virtualidad atendiendo a los signos y claves constitucionales, no a los legendarios. Las técnicas de atribución competencial serían objeto sustantivo en esta remisión y en esta procura habría de colegirse que la Comunidad Autónoma, amén del Estado, son los únicos sujetos intervinientes en este proceso. La vía de las cláusulas de salvaguardia incorporada en toda suerte de leyes, confirma, precisamente, esta tesis.

La escisión, por tanto, titularidad subjetiva sustantiva —nacida, se dice, de la apelación foral— legitimación “ad casum”, queda servida.

3.— El áurea legislativa perdida

Si se ha aseverado el carácter provincial de la “foralidad política”, y se perpetúa un proceso instituyente paralelo en lo que a las Diputaciones Forales respecta, lúcidamente descrito por Clavero Salvador, los problemas de composición de todo el entramado institucional erigido en este período se multiplican incesantemente.¹⁷

Sobre la dificultad técnico-organizativa del poder público vasco, la pugna por los “principia” crea sus sombras y luces.

Tras esta tramoya subyace la discusión sobre el fondo de poder en el seno de Euskadi. Discusión con remembranzas históricas recuperadas de las cenizas institucionales. La institucionalización solapada de las Diputaciones Forales como auténtico contrapoder tuvo su voz y coro en el proceso estatuyente vasco en el período republicano y en el Estado Autonómico abierto en la Constitución de 1.978. Sabido es que el principio foral fue y ha sido esgri-

17 Ibid. pág. 101 y ss. Publicada esta parte posteriormente bajo el título “El acceso a la autonomía de Territorios Históricos: Las Comunidades Forales”, en la REP, nº 46-47, Julio-October, 1.985, págs. 91-109.

mido en infinidad de ocasiones para socavar el principio nacionalitario, intensamente, por demás, cuando el "vuelo de la paloma" entraba en las corrientes que lo remontaban en la crítica de la titularidad del sujeto político soberano. Nada extraña en este orden de cosas las afirmaciones expresadas por Herrero de Miñón, recabando la formulación de los "fragmentos de Estado" como cordón sanitario suficiente que encorsete desde su interior cualquier veleidad nacionalitaria. La técnica es la autodeterminación foral histórica. De esas identidades infungibles e indeclinables de cada una de las Comunidades *histórico-políticas*. Los Derechos Históricos de los que dichas comunidades se dicen titulares no por fuero sino por código, al reconocer una identidad como tales cuerpos políticos mediante denominaciones simbólicas, al suponer una instituciones de autogobierno, proporcionan los cauces adecuados para una integración material y funcional.

De esta afirmación existencial de identidad peculiar se deduce todo lo demás, y sólo de ella. Hasta ahora y con escasas excepciones, la doctrina jurídica y la práctica política ha tratado de concretar el objeto de los Derechos Históricos cuando se ha ocupado de ellos, en un acervo competencial y, en consecuencia, ha pretendido resolver el problema de su actualización a través de un proceso de transferencia cuando no de regateo de competencias, en vez de un proceso de profundización en el reconocimiento de las respectivas identidades.

Pero los Derechos Históricos afirman la identidad y no la competencia y sólo mediante la integración que la primera proporciona, cobra sentido la segunda. Es la identidad la que justifica las transferencias competenciales. Por eso cualquier debate sobre éstas, sin un planteamiento y resolución previo del problema de la identidad, resulta necesariamente insoluble y estériles las transferencias competenciales que no respondan al previo reconocimiento de la identidad. Tal sería la verdadera esencia de los Derechos Históricos: el reconocimiento de una personalidad histórica; y tal el sentido de su actualización: la construcción jurídica de esa identidad histórico-política. Por ello es posible apreciar la existencia de Derechos Históricos tácitos en otras comunidades histórico-políticas no contempladas en la Disposición Adicional Primera.¹⁸ Sin embargo esta tesis ha quedado vedada en la STC 214/89 que establece

18 Herrero de Miñón, *Idea de los derechos Históricos*. Austral, Espasa Calpe. Madrid 1991, págs. 127-128. M. Herrero, en su comentario al libro de T.R. Fernández, *Los Derechos históricos de los territorios forales*, publicado en el nº 14 de la Revista Española de Derecho Constitucional, págs. 345-351, donde retorna alguna de sus propuestas descritas en el *Prólogo* a la obra de Jellinek, *Fragmentos de Estado*, Civitas, 1.978. Entre otras cuestiones señala: "es fácilmente comprensible que si algún freno seguro hay a la tentación separatista es precisamente esta versión interprovincial de la autonomía" (pág. 347), calificando de "fragmentos de estado" a los territorios históricos, concluye: "A mi juicio el futuro autonómico español pasa por transformar un fragmento de Estado las grandes entidades histórico-políticas de la periferia española y disolver en mancomunidades de poderosas provincias la mayor parte del territorio, no cargada de hechos diferenciales. La Constitución, inteligentemente interpretada, da pie a ello. Pero simultáneamente el Fragmento de Estado me parece que puede servir para explicar y garantizar la posición de los territorios históricos como pieza clave de Euskadi, Fragmento de Estado a su vez. El resultado sería un fragmento de fragmentos, de los que la experiencia comparada ofrece ejemplos. Esta tesis nos retrotraería a la ordenación del Estado integral republicano, caracterizado por un número limitado de regiones autónomas, y una pluralidad de provincias sujetas voluntariamente al régimen común. Mas parece que no resulta apropiado aplicar estas tesis por cuanto van referidas a la situación de la Monarquía Austro-húngara, en su intento de definir jurídicamente el "agregado de naciones" que la integraba. No hay ningún atisbo para una relevancia del principio monárquico de la unión personal que subyace en aquel en la Constitución Española de 1.978, basada en una concepción normativa. Esta tesis se extiende en su libro *Idea de los derechos históricos*" austral. Espasa Calpe, 1991.

Al parecer ha sido recobrada por quienes la han ninguneado en su propia formación política. En este trabajo el uso del concepto de "poder constituyente" por contra en Antonio Negri, *El poder constituyente* Ed. Libertarias, Madrid 1994.

“el carácter no extensible a las Comunidades de Cataluña y de Galicia” de los derechos reconocidos a los Territorios Históricos.

En este caso “la autodeterminación de una magnitud histórica” no es sustituible “por la decisión momentánea de un plebiscito”. La autodeterminación del Territorio Foral, es histórica, no política.

De esta suerte, como decimos, se iteran en el mismo fin y alcance de estos debates, el ensimismamiento de la polémica aventa otro género de confrontación. La polémica republicana se revive habiéndose trastocado el monólogo de sus personajes.¹⁹

De la foralidad como discurso de esta polémica se desprende la consideración de cada una de las Provincias Vascas —y Navarra deviene argumento “a fortiori” de esta tesis— como un poder soberano (conforme a fuero), y que mediante un *proceso pacticio* libremente se relacionaban con la Corona (Estado) o entre sí mismas. Huelga subrayar el carácter apócrifo de estos asertos por cuanto su emotividad reflejada y positivada jurídicamente es el romance de un nuevo “Jaun Zuria” institucional, olvídense en este momento desenmascarar su función constructiva de una ideología legitimadora, en su momento, del Estado absoluto y de la dominación aristocrática, y centrémonos en sus derroteros autonómicos.²⁰

La invocación del solar de los “Parientes Mayores” (Ahaide Nagusiak), el más allá de las “leyes abolicionarias” de fueros no turba el más acá de la configuración unitaria teórica del Estado, e incluso la refuerza ante los embates federalistas.²¹

Ahora bien, la realidad positiva que nace de este hábito foral es la que ahonda los problemas organizativos e institucionales, cierto es, que escasa ha sido en términos de axioma toda la literatura jurídica vindicatoria del carácter paccionado que gira en torno a la Ley de 1.841, especialmente en lo que a la hermana mayor, Navarra, se refiere, en sus consecuencias perturbadoras de la quietud estatal.

Si desde el axioma foral no se quiebra el principio de soberanía único —que a la postre es respectivamente pasión y temblor— cuando éste adopta un bagaje menos elevado y más administrativizado se introducen y agrandan las contradicciones de la Institución autonómica.²²

19 Sobre el proceso estatutario en el período republicano, Manu Escudero y Javier Villanueva, *‘La autonomía del País Vasco desde el pasado al futuro’*, Editorial Txertoa, San Sebastián, 1.976, y Castells Arteché. *‘El Estatuto Vasco’*, Haramburu Editor, Bilbao, 1.976.

20 Juaristi, *‘El linaje de Aitor...’* ob. cit. págs 48 y ss.

21 Esta fue una de las divergencias políticas iniciales entre el carlismo y el nacionalismo vasco. La apelación foral en aquel se presentaba en vertiente antiestatutaria, especialmente en el período republicano, y como doctrina propia frente a las tesis nacionalistas que se hicieron eco en el orden foral de las tesis del principio de las nacionalidades. Sobre estas cuestiones: ver: V. Garmendía, *‘La ideología carlista, 1.868-1.876’*, publicado por la Diputación de Guipúzcoa, San Sebastián, 1.984, E. López Adan. “Beltza”, *‘Del carlismo al nacionalismo burgués’*, San Sebastián, 1.978.

22 Una de las cuestiones más acendradamente utilizadas en la polémica foralista. es el calificar de *paccionada* la ley de 1.841. Pudiera parecer que tal carácter de “Ley paccionada”, remitiría a la existencia de una dualidad de Soberanías, la del Estado Español y la de Navarra, pero no ocurre así. La invocación de la “Ley paccionada” se realiza en clave foral, y por tanto se sortea ese obstáculo. Actualmente se presenta por el carácter de la “autonomía foral” como previa a la propia constitución, en trabajos como Pulido Quecedo, en su artículo publicado en la R.A.P. nº 99, bajo el título de *‘En torno a la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del régimen foral de Navarra. Su sistema de competencias’*, o el de Guaita Martorell, *‘La administración de la comunidad foral de Navarra’*, en la Revista Española de Derecho Constitucional, nº 12. Amén de este “carácter previo”, se alude a la vía del “amejoramiento”, como distinta de la ordinaria del resto de las autonomías, obviándose, incluso, la expresión “Estatuto de Autonomía”, como definidora de la naturaleza jurídica de la citada Ley. Una introducción de algunos de estos problemas, en Loperena Rota, *‘Aproximación al régimen foral de Navarra’*, Ob. cit. pág. 46-57 sobre la discusión acerca de la Ley de 1.841, y sobre la naturaleza jurídica de la L.O.R.A.F.N.A. pág. 105-128.

El Estatuto Vasco es, en este sentido un reflejo de la impregnación en sus normas de conceptos traídos de mundos dispares-foral y constitucional, que han de ser eficaces jurídicamente en uno sólo de ellos, el constitucional. De este modo si bien no quiebran principios estatales si operan como disolvente del principio nacionalitario. Tomemos algún ejemplo de estas normas polisémicas. Tal y como se ha escrito en los primeros proyectos de Estatuto de Autonomía vasco se incorporaba un modelo organizativo que ha sido asemejado a una tesis confederal. Es indudable que en esta opción organizativa influía la desigualdad institucional existente entre las provincias vascas. Supérstite "régimen foral" en Alava y Navarra, régimen común en Vizcaya y Guipúzcoa. Y asimismo seguía presente la interpretación legendaria de las "repúblicas vascas".

El reflejo en el Proyecto de Estatuto no es otro que el atribuir potestad legislativa a los ya para entonces rebautizados "Territorios Históricos". La sustitución de la expresión "órganos legislativos" referida a cada una de las asambleas provinciales, fue debida a una enmienda presentada al entonces artículo 37.1^º firmada por un partido político, E.S.E.I. Se acepta esta enmienda y definitivamente este artículo hablará de "órgano forales".²³

Eliminada en este primer acto esta referencia a la potestad legiferante de las Diputaciones Forales, en el Estatuto, comprobamos su recuperación velada en la Ley 27/83 de Noviembre, denominada oficialmente de "*Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Organos Forales de sus Territorios Históricos*", comúnmente llamada Ley de Territorios Históricos (L.T.H.). Perdida el aura el ritual se restaura.

En efecto, tras afirmar en su artículo 6^º.2 que "en todo caso la facultad de dictar norma con rango de Ley corresponde en exclusiva al Parlamento", salta la sorpresa en el artículo 8^º. Sorprende cuando menos, la necesidad de tal declaración tautológica para aventar los flecos de una polémica sobre el carácter y la naturaleza legislativa única del Parlamento Vasco, en la que fue decisiva la aportación de Leguina Villa.²⁴

Sobre la primera de las cuestiones, Gallego Anabitarte, "*La adaptación del Estatuto Municipal de las Provincial vasco-navarras*", en la Revista de Derecho Administrativo y Financiero, en su nº 42, Septiembre-Diciembre de 1.975. sobre la segunda cuestión, Bartolomé Clavero, "*Fueros Vascos...*" Ob. cit. 118; expresando dudas acerca de su constitucionalidad, Corcuera Atienza, "*Notas sobre el debate...*". Ob. cit. pág. 88, en la que se hace eco de los planteamientos de Tomas y Valiente, al señalar éste que "quizá pudiera especulativamente dudarse de la escrupulosa constitucionalidad del peculiar proceso de acceso de Navarra a su actual régimen autonómico" (en "*Las relaciones entre el poder central y los poderes territoriales en las jurisprudencia constitucional*": VI Conferencia de Tribunales Constitucionales. Informe Nacional, España. Madrid, 1.984).

23 Dicha modificación se debió como señalamos, a la aceptación de la enmienda presentada por E.S.E.I. en el transcurso de la elaboración del Estatuto Vasco. La enmienda al entonces artículo 37, párrafo 1^º, era del siguiente tenor:

"Se propone la sustitución de la expresión *órganos legislativos* y ejecutivos de los territorios históricos por la de *órganos de gobierno* y de la *administración* de los Territorios Históricos"

A la misma acompañaba la siguiente justificación:

"El cambio terminológico se fundamenta en que la expresión propuesta es la utilizada por la Ley de Régimen Local en su artículo 211 y por tanto la legal para la organización provincial persistiendo exactamente en los mismos términos la Constitución, al referirse al ámbito territorial provincial (artículo 141 párrafo 2^º). Mencionar unos posibles poderes legislativo y ejecutivo a este nivel, al margen de que materialmente puedan desarrollar funciones legislativas y ejecutivas (reglamentarias y administrativas en sentido estricto) sólo puede producirse disfuncionalidad".

El texto justificador de la enmienda parece responder a una cierta prudencia, quizá lógica inmersa en la polémica a la que hemos venido aludiendo. Tomada del excelente volumen de Virginia y Carlos Tamayo Salaberria "*Fuentes Documentales y Normativas del Estatuto de Autonomía*", Vitoria, 1981 pág. 497 y el proceso en Tamayo Salaberria, Virginia "*La Autonomía Vasca contemporánea. foralidad y estatutismo*". IVAP. 1994. páginas 517 y ss.

24 Cfr. J. Leguina Villa, en "*Los Territorios Históricos vascos: poderes normativos y conflictos de competencias*", inicialmente publicado en la Revista Española de Derecho Constitucional, en su tercer número: y posteriormente como capítulo de su Libro "*Escritos sobre autonomías territoriales*", Editorial Tecnos, Madrid, 1.984.

Sin embargo, como decimos, la sorpresa salta en el artículo 8º de la L.T.H. Expresamente en la letra a) del apartado 1 del citado artículo, y para las materias que sean de la competencia exclusiva de los Territorios Históricos, una denominada “potestad normativa”.

Por tal ha de entenderse en abstracto la facultad de producir normas jurídicas. Obviado el carácter legal de las mismas pudiere pensarse mecánicamente que por tal había de interpretarse “reglamentaria”, pero la letra b) de este apartado específicamente la enumera como algo que pretende ser distinto —por mor de su relación— de la anterior.

De esta suerte se inmiscuye un concepto ambiguo que nace con una pretensión de ser un “tertium genus” en la tradicional clasificación jerárquica de las normas. Se restaura el ritual legiferante y perdido el nombre aparece el pronombre. Esta velada alusión a una disipada “aura legislativa” definida contradictoriamente en la expresada mención del artículo 8º de la LTH.²⁵

Mas la discusión estaba ya servida. Así tanto Castells Arteche cuanto Martín Mateo atisbaban o sugerían levemente la posible existencia de una potestad reglamentaria autónoma residenciada en los Territorios Históricos, y posteriormente recogía con matices Muñoz Machado tal interpretación, al reconsiderar la discusión en una relación entre instituciones sujetas al principio de competencia.²⁶

Sin embargo el peso de esta argumentación recae en T.R. Fernández, al entender que las normas forales son reglamentos autónomos reproduciendo de esta manera —en clave foral— la reserva reglamentaria de la Constitución Francesa.²⁷

Desde puntos de partida distintos critican esta tesis tanto Lojendio Irure cuanto Corcuera Atienza. Afirma el primero cómo “el instrumento normativo de los reglamentos autónomos es ajeno a nuestro ordenamiento y sería muy forzado tratar de “incrustarlo” en éste al sólo objeto de explicar la naturaleza de las Normas Forales”, si bien parece dar marcha atrás al concluir aseverando que estas normas vienen a configurarse como una singularidad más del ordenamiento vasco. Ajuicio de Corcuera Atienza la construcción de esa potestad reglamentaria decae al entenderse la inexistencia de competencia exclusivas que la justifiquen.²⁸

25 Las Normas Forales de Organización, han recogido el control de legalidad consiguiente, residenciado ante la jurisdicción contencioso-administrativa; la Normal Foral de Organización Institucional del Territorio Histórico de Alava (Boletín Oficial de la Provincia Foral de Alava de 8 de Marzo de 1.983), así lo recoge en su artículo 5º reproduciéndose similares preceptos en las correspondientes a Guipúzcoa y Vizcaya, sin embargo la reciente Norma Foral 52/92 de 18 de Diciembre de la Juntas Generales de Alava (BOTH Alava del 25 de enero) parece, a la vista de sus artículos 6 (iniciativa normativa) 62 (delegación normativa) 68 (elaboración de proyectos de norma foral) y 97 (disposiciones reglamentarias) que estamos ante una suerte de melancolía. la oerdda del aura.

26 Muñoz Machado en “La disposición adicional Primera de la Constitución”, en Sebastián Martín-Retortillo (Ed) “Derecho público-foral de Navarra”, ed. civitas, Madrid 1992 pág. 234.

27 Ver T.R. Fernández, Ob. cit. pág. 136-7. Esta tesis de la potestad reglamentaria autónoma ya fue sugerida por Martín Mateo, en “Administración Autonómica...”, Ob. cit. pág. 102; da forma matizada, Castells Arteche, en su artículo “El ámbito relacional de las corporaciones Locales”, en la R.V.A.P. nº 1 pág. 61.

28 Para una crítica de estas tesis, Corcuera Atienza, en “Notas sobre el debate...” Ob. cit. pág. 84, quien discrepa en el carácter previo de las competencias llamadas exclusivas de los Territorios Históricos, sobre las que se construye la tesis de la potestad reglamentaria autónoma. Las tesis de Lojendio Irure en “La disposición Adicional Primera y los derechos históricos” en el volumen “Jornadas de Estudios sobre la actualización de los Derechos Históricos Vascos”, VPV. Bilbao 1986 y “La Disposición Adicional Primera de la Constitución Española”. IVAP, 1989.

Martín Mateo, “Funciones...” Ob. cit. pág. 1368. Una primera crítica de esta regulación la formuló Ibarra Robles, en “Áreas Metropolitanas...” Ob. cit. pág. 204, contemplando la falta de “sistemática que favorezca la integración de competencias en bloques orgánicos. Esta falta de sistematización de las materias priva de coherencia al conjunto competencia, produciéndose resultados en ocasiones contradictorios”

No es otra, a la postre, por demás la doctrina del Tribunal Constitucional entre otras, en las Sentencias de 13 de Febrero de 1.981 y de 4 de Mayo de 1.982, tajante al afirmar la inexistencia de esa suerte de reserva en el ordenamiento jurídico constitucional. No sería, en suma, la Disposición Adicional Primera título jurídico autónomo y suficiente para alterar en este sentido las relaciones entre Ley y reglamento en el ámbito provincial en el que nos estamos, por otra parte, moviendo; trastocándose el ámbito "ad intra" de los reglamentos administrativos o independientes. Sin embargo el propio Tribunal Supremo mantiene una postura imprecisa. Así se desprende al cotejar la STS del 22 de Julio de 1986 con la STS de 16 de Mayo de 1991, para comprender la inseguridad e incertidumbre foral.

4.— La apelación foral como concepto jurídico indeterminado y su empleo en orden a la sustracción competencial de las instituciones autonómicas vascas

Si entendemos que la Disposición Adicional Primera comporta la cobertura jurídica de la potestad reglamentaria autónoma de *facto*, no de *iure*, ha de procederse en consecuencia. Se genera casuísticamente una suerte de relación que rememora notablemente la que se ha apuntado en el ámbito de las relaciones decimononas entre el Estado y las Provincias exentas. Aparece "á nos jours", en la relación intersubjetiva instituciones autonómicas -provinciales, el *régimen jurídico privativo*, tan nombrado como ignorado, como fuente de legitimación de un determinado (des)orden competencial de signo legendario. Se revitaliza una interpretación provincialista inmiscuida en el debate organizativo vasco bajo veste foral. Así las primeras indeterminaciones estatutarias se enderezan unívocamente en la normativa de desarrollo estatutario principalmente en la L.T.H.

Expliquemos alguno de estos mecanismos. A tenor del artículo 10 del E.A.V. la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva en:

"1. Demarcaciones territoriales municipales sin perjuicio de las facultades correspondientes a los Territorios Históricos".

Cláusula de salvaguardia que estatutariamente no viene definida, sólo estipulada, y que aparentemente no tendría otro alcance que las específicas -si las hubiere- de las Diputaciones Provinciales ordinarias.

El artículo 37 párrafo tercero letra c) recoge como competencia exclusiva, en este caso de los Territorios Históricos las:

"Demarcaciones Territoriales de ámbito supramunicipal que no excedan los límites provinciales".

Una primera lectura conjunta de ambos preceptos estatutarios los cohonestar difícilmente.

La racionalidad de la construcción, es cuando menos dudosa. A juicio de Martín Mateo habría que estimar de la "competencia de la Comunidad Autónoma todo lo relativo al régimen de alteración de términos municipales, mientras que incumbiría a municipios de Diputaciones lo relacionado con las comarcas".²⁹ La alteración de los términos municipales correspondería a la Comunidad Autónoma, mientras que la tutela financiera de esos mismos entes locales, y el régimen electoral municipal (art. 37.3.e.EAV) vendrían atribuidos a los Territorios Históricos.³⁰

29 Martín Mateo, Ob. cit. pág. 1368.

30 Sobre estas cuestiones, López de Juan Abad, J.M. "Entidades supramunicipales del País Vasco: comarcas y mancomunidades", en "Instituciones de la Comunidad Autónoma de Euskadi". Colección Instituciones, 1º, Oñate 1.982, desde una aproximación descriptiva.

¿Qué objeto tiene insertar nuevamente en el artículo 10 del Estatuto una nueva puerta abierta a la excepción del régimen jurídico privativo?. Asienta sus reales en este supuesto el bloque legendario concretado en la cláusula “sin perjuicio”, y que, paradójicamente nos transporta al Régimen administrativo especial estipulado para Alava en la antigua legislación de régimen local. Así los artículos correspondientes del R.O.F.R.J.CC.LL., en la L.R.L. de 1.955 o en el Reglamento de Población y Demarcación de las Entidades Locales de 1.952, y demás normas aplicables promulgadas en un, cuando menos, incierto período Foral.

La apelación foral, de forma contradictoria con sus propias reglas —o que se pretenden tales— advoca el breviario competencial de este período competencial no constitucional. La “soberanía foral” en este caso fructifica incluso cuando la “soberanía política” ha quedado yerma. La historia, sin necesidad de investigar, lo testimonia.

Mas por efecto de una vis extensiva ineludible el raptó competencial se plasma, en un segundo acto, legalmente. Así la denominada Ley de Territorios Históricos establece en su artículo 7º a) 3 como competencia exclusiva a ejercitar “de acuerdo con el régimen jurídico privativo de cada uno de ellos”, la siguiente:

*“Demarcaciones municipales y supramunicipales, que no excedan de los términos del Territorio Histórico”.*³¹

Es con este complejo normativo con el que ha de tejer su tapiz jurídico la Sentencia 260/85 de la Audiencia Territorial de Bilbao, recaída en el expediente sobre la aprobación de la constitución estatutos y ordenanzas de la Mancomunidad Intermunicipal de la Rioja Alavesa.

Cabe preguntarse, no obstante, si este esquema se erige con el propósito de lograr una coherencia y coordinación mayor en la actuación de las diversas administraciones públicas, Mas el enredo de los hilos se anuda y agranda paulatinamente. En efecto, esta seducción en el raptó no se ha instituido cual impedimento dirimente, y la presunción canónica de violencia decae al conocer que el previo consentimiento de la raptada, por demás emancipada estaba ya dado. De este entreacto nos relatan sus diálogos los hermanos Tamayo Salaberria, en sus conocidos trabajos de documentación sobre la génesis del Estatuto y de la LTH, con resultado diverso.

Si aplicamos, por otra parte, la tesis de la garantía institucional de la foralidad en los términos que se defienden por un importante sector doctrinal, podemos colegir que esa cláusula de estilo del “sin perjuicio” se reformula “con perjuicio”, de las Instituciones Comunes. De esta suerte adquiere un carácter de *vis atractiva* de breviaríos competenciales, que se incorporan al ámbito del “régimen jurídico privativo” de los Territorios Históricos, y que serían, en consecuencia, sólo regulables por “su potestad reglamentaria autónoma”. La cobertura jurídico-constitucional que legitima —en esta lectura— tal reasignación competencial no es sino la Disposición Adicional Primera de la Constitución.

Con notable lucidez Ibarra Robles había descrito este raptó consentido al glosar uno de los Proyectos de lo que fuera después la Ley de Territorios Históricos. Así aseveraba:

31 Por otra parte, la Norma Foral sobre *Organización Institucional del Territorio Histórico de Guipúzcoa* reproduce esta competencia atribuyéndola a las Juntas Generales, en su artículo 6.k). La variación es la recuperación del adjetivo “provincial” y la eliminación de “*demarcaciones municipales*”.

La *Norma Foral de Organización de las Juntas Generales y de la Diputación Foral de Vizcaya*, aprobada en sesión extraordinaria celebrada el 5 de Enero de 1.983, (B.O.P.V. 21-Marzo-1.983), atribuye a las Juntas Generales únicamente la competencia en lo relativo a la “*alteración de las demarcaciones municipales*” (art. 6.a.7)

"...no tiene transcendencia que, en lugar de la invocación de los "intereses peculiares" el proyecto pretenda definir el elenco competencial de los Territorios Históricos "de conformidad con el régimen jurídico privativo de cada uno de ellos. Esta invocación no impide que el listado ofrecido adolezca de arbitrariedad y asistematismo... En buena medida aquellas materias contempladas que se suman a las reconocidas estatutariamente y a las atribuidas por la legislación de régimen local, constituyen una transferencia o reasignación de competencias administrativas que el Estatuto de Autonomía residencia en la Comunidad Autónoma. En este supuesto la invocación del régimen jurídico privativo" resulta una simple fórmula de estilo, ya que esta "devolución" de competencias se efectúa, realmente, al amparo del artículo 37.4 del Estatuto de Autonomía que permite la atribución a los Territorios Históricos, en las materias que el Parlamento señala".³²

Es —o al menos parece— evidente que esta redistribución competencial se efectúa legalmente. Es el carácter legal de la L.T.H. quien opera esta reasignación competencial. Mas ésta se presenta como sombra que sigue al cuerpo, deuda de la apelación foral. Calificado el epítome competencial que se pretende legendario, se plasma normativamente su "foralidad".

Y esta rigidez foral no se manifiesta únicamente en el Campo de Marte competencial realmente existente, a la hora de fijar las cuotas internas de poder, sino que se proyecta en la reforma del Estatuto de Autonomía estipulada en su artículo 46, al que habría de acudir en lugar de al consecutivo artículo 47, más sencillo, cuando quedare afectado el "régimen privativo de los Territorios Históricos. dolencia y daño en el régimen privativo diagnosticados por los propios dolientes y dañados.³³

Las consecuencias de esta "fórmula de estilo" pueden sin embargo, esgrimirse como argumento "sensu contrario". De acotar el llamado contenido "nuclear de la foralidad" se trata. Adviértase que este empeño se presenta bien como el de un nuevo Sísifo bien cual un nuevo Prometeo. Del rapto de los estatutario al rapto de lo foral.

El último rumor de esta "guerra competencial" es la Ley 5/93 de 16 de Julio de Modificación de la Ley de Relaciones entre las Instituciones Comunes de las Comunidades Autónomas del País Vasco, y los Organos forales de sus Territorios Históricos. Esta Ley fiel al principio "historicista", incluye una peculiar "vacatio legis". La Disposición Final de la misma es terminante:

"La presente Ley tendrá efecto retroactivo al 10 de Diciembre de 1983".

Los pasos para este cierre competencial pintoresco son conocidos. El Parlamento Vasco sustituye una decisión judicial. La seguridad jurídica es la escusa alegada en la retroactiva Ley de reforma. Se modifica "la literalidad del art. 7.c).5" de la L.T.H.; creando "ex novo" una norma que atribuye con carácter retroactivo competencias en materia urbanística a los órganos "forales". La fecha elegida es el 10 de Diciembre de 1983. Incierto período foral, falto de "investigación histórica".

El Decreto 42/85 de 5 de Marzo de traspaso de servicios a Guipúzcoa en materia de urbanismo y vivienda fue impugnado por el partido político Euskadiko Ezkerra. Trás diversos

32 Cfr: Ibarra Robles, "«reas...» Ob. cit. pág. 204.

33 Sobre la reforma del Estatuto de Autonomía Vasco y su incidencia en el régimen jurídico privativo de los territorios históricos, Gurutz Jauregui Bererciataua, "Algunas reflexiones sobre la reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco", R.V.A.P. nº 10, Vol. I y Jimenez Asensio, "La reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco. Problemas en su tramitación parlamentaria", R.V.A.P. nº 9, "La reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco" R.E.P. nº 46-47.

pronunciamientos de los Tribunales de Instancia, mediante un recurso indirecto, y con motivo de la aprobación del planeamiento de Oñate, estimó las argumentaciones, y anuló el citado decreto. Los comentarios políticos de la Sentencia del Tribunal Supremo del 8 de Junio de 1993, fueron expuestos con notable lucidez por el Sr. Bandres Mollet, abogado del recurrente, en un breve artículo publicado el 21 de Julio de 1993 en “El Correo Español”.

Esta Ley, recoge foralmente las competencias en materia de ordenación territorial y urbanística atribuidos a las diputaciones vascongadas por los Decretos 35/85 de 5 de Marzo (Alava), Decreto 42/85 de 5 de Marzo (Guipúzcoa) y Decreto 54/85 de 5 de Marzo (Bizkaia).

La reflexión jurídica es terminante. Olvidemos el carácter retroactivo de la Ley, olvidemos el afán de soslayar el control judicial y crear una zona inmune. La Ley nacional, ha consagrado el “cantón competencial” del fuero, La soberanía foral disuelve, nuevamente, el principio de organización, el modelo vasco.

Ya no es un “federalismo vergonzante” lo que se discute. Ya no es un modelo de gestión encomendada, ese modelo vasco al que se refería el Informe de Expertos sobre Autonomías. Es la disolución del principio nacionalitario en el foral. La Ley 13/94 de 30 de Junio de Comisiones Arbitrales lo proclama. La soberanía foral, inocua para la quiebra del Estado, de la mano de la centralización política. Lo importante es quien manda, como decía cierto personaje de Alicia.

V. A MODO DE CONCLUSIÓN

La limitación del principio historicista establecida por el ordenamiento jurídico constitucional, nos pone sobre el tapete la cuestión de la apelación histórica en la legitimación de un determinado Estatuto de Autonomía. Se ha dicho cómo la función de la Disposición Adicional Primera de la Constitución Española ha sido interpretada desde un carácter emotivo a ser cláusula de salvaguarda de los derechos históricos, o a erigirse en la norma de la garantía institucional de una especificación de la provincia. La inclusión de la cuestión foral como legitimación histórica en la construcción de una determinada Comunidad Autónoma, cual es la Vasca, obvia, el mismo fundamento político de aquella cual es, como se ha reiterado, el propio juego que, con mayor o menor alcance, otorga el Título VIII de la Constitución. Y es a esta “primacía normativa” del título VIII, recordando la expresión del Profesor García de Enterría, al que en orden a la limitación de las fuentes de atribución competencial, es menester acudir.

Por tanto, la cuestión de la actualización de los derechos históricos, ha de incorporarse —y así su remisión al marco constitucional y estatutario nos obliga a ello— a los propios principios, signos, procedimientos y principios normativos inferidos de la Magna Carta y del Estatuto de Autonomía. Todo el entramado competencial específico derivado del sustrato foral se integra constitucional y estatutariamente, Carece, pues, de expresión normativa, la creación de fórmulas extra constitucionales que en orden a su propia legitimación constitucional su única cláusula de enganche sea la propia Disposición Adicional Primera de la Constitución. Interpretación ésta que recuerda en buena medida a la clásica definición de determinadas relaciones de orden territorial tales como la unión personal o real, derivadas de una concepción no constitucional de la articulación de las soberanías —igualmente no constitucionales—. Aventada esta específica argumentación, en la que es conocido confluyen sectores aparentemente diversos, su consideración en términos normativo-constitucionales, ineludiblemente nos ha de conducir a acogernos a sus principios constitucionales, y en última instancia a los parámetros normativos del sistema jurídico realmente existente, aquel que en la Constitución Española de 1978 encuentra su fundamento jurídico y político.

La apelación a los “derechos históricos” efectuada ha de hacerse remitiéndonos a las posibles plasmaciones de los mismos en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía. La expresión de un proceso de actualización abstracto, sin partes intervinientes carece de sentido sino se hallan en la propia Constitución y en el Estatuto de Autonomía los propios sujetos actuantes en la misma. Y como se ha expuesto, éstos no son otros que la vertebración política de la nación expresada por su representación del Estado-persona, y por otra la representación política del pueblo vasco, que en conformidad con su derecho al autogobierno, se ha estatuido en comunidad autónoma. Los instrumentos a considerar, fijadas las partes, serán en buena lógica, la propia Constitución Española y el Estatuto de Autonomía. Aquella como legitimadora de la concreta actualización de los derechos históricos representada por el Estatuto de Autonomía, que explica en buena medida, la existencia de específicas competencias no recogidas en otros; aquel como norma institucional básica que estructura internamente, la distribución competencial estimada políticamente la más acorde para la exigencias del País Vasco. Se instituye por tanto, el Parlamento Vasco como la Instancia adecuada para la definición de modelos organizativos internos, la apelación del carácter foral de una determinada competencia, solo es una fórmula de estilo. La distribución competencial entre los diversos entes territoriales de la Comunidad Autónoma Vasca deriva únicamente de la voluntad política de la misma expresada por su Parlamento. Ahora bien, la apelación foral efectuada como legitimación del reparto competencial establecido en la Ley de Territorios Históricos carece de sentido, sino es, precisamente en orden a la limitación específica del *quantum* competencial de las Provincias Forales, por las razones abundadas anteriormente, no se olvide que la calificación foral desprovista de su “interpretación auténtica” que la sitúa en una determinada reflexión constitucional, derivaría a una titularidad de los apelados “derechos históricos” en los Municipios vascos, no así de las Diputaciones Forales. Diputaciones Forales que son los órganos forales que ostentan determinadas competencias, tales como las derivadas del régimen de Conciertos, como consecuencia de un concreto tamiz constitucional. La redefinición de ese tamiz constitucional comportaría la modificación de los sistema de atribuciones. Y tal ha acaecido con la Constitución Española. De la relación de la Disposición Adicional Primera y la Disposición Adicional Estatutaria, así como de las determinaciones constitucionales parece colegirse que la titularidad de los derechos históricos, “à nos jours”, reside en la Comunidad Autónoma, como expresión jurídico-política de un tracto histórico. La voluntad de autogobierno del Pueblo Vasco.

Mas el único “derecho histórico” vindicable en sede constitucional, no es ya la apelación a la restauración foral, sino el principio democrático. Es el principio democrático el que perturbará la quietud estatal. Es el derecho enraizado en aquél el que mudará las relaciones constitucionales. Para entonces las palabras recobrarán su significado.