

REVISTA DE

Administración Pública



CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

A. EZQUERRA HUERVA

El concepto de obra hidráulica en el Derecho español vigente

J. M.º GIMENO FELIU

El urbanismo como actividad económica y mercado público: la aplicación de las normas de contratación pública

J. JORDANO FRAGA

La Administración en el Estado ambiental de Derecho

J. TUDELA ARANDA

La Disposición Adicional Primera de la Constitución y los nuevos Estatutos de Autonomía. La historia como legitimación de la autonomía

173

Madrid
mayo/agosto
2007

ISSN: 0034-7639

ESTUDIOS



JURISPRUDENCIA



CRÓNICA

ADMINISTRATIVA



BIBLIOGRAFÍA



Revista de Administración Pública
ISSN: 0034-7639, núm. 173,
Madrid, mayo/agosto (2007)

Consejo de Redacción

Director:

EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, *Universidad Complutense de Madrid*

Secretaria:

CARMEN CHINCHILLA MARÍN, *Universidad de Castilla-La Mancha*

VOCALES:

José María Boquera Oliver, *Universidad de Valencia*

Antonio Carro Martínez, *Letrado de las Cortes Generales*

Manuel Francisco Clavero Arévalo, *Universidad de Sevilla*

León Cortiñas Peláez, *Universidad Nacional Autónoma de México*

Luis Coscolluela Montaner, *Universidad Complutense de Madrid*

Rafael Entrena Cuesta, *Universidad de Barcelona*

Tomás Ramón Fernández Rodríguez, *Universidad Complutense de Madrid*

Rafael Gómez-Ferrer Morant, *Universidad Complutense de Madrid*

Jesús González Pérez, *Universidad Complutense de Madrid*

Jesús Leguina Villa, *Universidad de Alcalá de Henares*

Ramón Martín Mateo, *Universidad de Alicante*

Lorenzo Martín-Retortillo Baquer, *Universidad Complutense de Madrid*

Luis Morell Ocaña, *Universidad Complutense de Madrid*

Alejandro Nieto García, *Universidad Complutense de Madrid*

José Ramón Parada Vázquez, *Universidad Nacional de Educación a Distancia*

Fernando Sainz Moreno, *Universidad Complutense de Madrid*

Juan Alfonso Santamaría Pastor, *Universidad Complutense de Madrid*

José Luis Villar Palasí, *Universidad Complutense de Madrid*

Declaración de interés público

«*Artículo único.* Se declara de "interés público" a la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, fundada en el año 1950 por el *Instituto de Estudios Políticos*, en consideración a los elevados méritos que concurren en dicha publicación, en la que se contienen importantes estudios monográficos de Derecho Político y Administrativo, tanto nacional como de Derecho comparado, de gran trascendencia doctrinal, con difusión del estudio de dichas materias, y realizando una labor formativa y vocacional muy valiosa, cuyos efectos en la esfera de la Administración Pública son una evidente realidad actual.»

(Orden del Ministerio de Información y Turismo de fecha 10 de mayo de 1961.)

El Centro de Estudios Políticos y Constitucionales no se identifica necesariamente con los juicios de los autores de esta Revista

LA DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA DE LA CONSTITUCIÓN Y LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA. LA HISTORIA COMO LEGITIMACIÓN DE LA AUTONOMÍA

JOSÉ TUDELA ARANDA
Doctor en Derecho
Letrado de las Cortes de Aragón

I. CONSIDERACIONES PREVIAS.—II. LA EVOLUCIÓN DEL DEBATE SOBRE EL RÉGIMEN «HISTÓRICO-FORAL» DESDE 1978: 1. *Breve aproximación histórica*. 2. *El debate en el periodo constituyente. La Constitución de 1978*.—III. EL DESARROLLO DEL TEXTO CONSTITUCIONAL: 1. *La recepción por los Estatutos de Autonomía*: A) País Vasco y Navarra. B) Aragón 2. *El desarrollo normativo*. 3. *La jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. 4. *Las principales interpretaciones doctrinales*: A) Javier CORCUERA, la Disposición Adicional Primera como principio. B) Tomás Ramón FERNÁNDEZ, la Disposición Adicional como garantía institucional. C) Miguel HERRERO DE MIÑÓN, el historicismo esencialista y otras visiones foralistas. D) La aportación de Francisco J. LAPORTA. 5. *Alguna reflexión necesaria sobre el proceso postconstitucional*.—IV. LA VIGENCIA DE LOS PLANTEAMIENTOS HISTORICISTAS, Y DE LOS DERECHOS FORALES EN PARTICULAR, EN EL PROCESO DE REVISIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO: 1. *Una aproximación introductoria*. 2. *El debate en la reforma de los textos estatutarios*: A) Los derechos históricos en el Plan Ibarretxe. B) El debate «histórico» en el Estatuto de Autonomía de Cataluña. C) El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. D) La historia en el Estatuto de Autonomía de Andalucía. E) Historia y Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares. F) La legitimación histórica en el Estatuto de Autonomía de Aragón.—V. A MODO DE CONCLUSIÓN. UNA CONSIDERACIÓN GENERAL SOBRE LOS TEXTOS EXAMINADOS.—BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

La tensión entre historia y Constitución ha sido una constante en la historia del constitucionalismo español. Especialmente, esa tensión ha tenido su reflejo en el marco jurídico-constitucional de Navarra y del País Vasco. La Constitución de 1978 buscó una solución de integración en la Disposición Adicional Primera. El desarrollo de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía ha dado un fuerte impulso jurídico a los llamados derechos históricos. Junto a ello, la historia ha ganado protagonismo como sujeto de legitimación política. La consecuencia ha sido que los nuevos Estatutos de Autonomía incorporen nuevos derechos históricos y destaquen la apelación a la historia como legitimación del autogobierno.

Palabras clave: Constitución; Estatuto de Autonomía; historia; derechos históricos; derechos forales.

ABSTRACT

Tension between history and Constitution has been a constant along the different Spanish Constitutions. That tension has specially been reflected in the legal and constitutional system for Navarra and the Basque Country. Spanish Constitution of 1978 looked for a solution of integration in its first additional provision. The development of Constitution and Statutes of Autonomy has impelled legally the so called historical rights. Besides, history has reawakened as a subject of political legitimacy. The consequence has been that

Statutes of Autonomy have included new historical rights and underlined history for legitimizing autonomous self-government.

Key words: Constitution; Statute of Autonomy; history; historical rights; regional rights.

I. CONSIDERACIONES PREVIAS

Reflexionar sobre los derechos históricos es hacerlo sobre la irrupción de la historia en el pensamiento político. Una irrupción cuyos defensores sostienen en una filosofía que se sintetiza bien en párrafo de SAVIGNY utilizado por HERRERO: «La historia aún tiene, en época como la nuestra, otra misión más sagrada. Porque solamente mediante ella puede mantenerse la conexión con la condición originaria de pueblo y la pérdida de esa conexión priva a todo el pueblo de la mejor parte de su vida espiritual».

En cualquier caso, se trata, sobre esto sí parece haber acuerdo, de una cuestión compleja, incluso, puede decirse, oscura, que exige una cierta osadía en, al menos, una primera aproximación. En mi caso, esta osadía se explica por la inquietud que me suscita la fuerza del discurso historicista en el debate territorial español y, desde esta consideración, el redoble de su energía en el actual proceso de reformas estatutarias. Reforzamiento de una posición sin que, pienso, se le haya otorgado el relieve que posee.

Por ello, y es la primera consideración general, el análisis que sigue de los derechos históricos está realizado desde la perspectiva de la dialéctica más amplia entre historicismo y racionalidad normativa. Desde luego, no se trata de nada original. La Disposición Adicional Primera de la Constitución ha dado lugar a muchas páginas y bastantes de ellas son reflejo de esa dialéctica. La novedad, creo, estriba en que el reforzamiento de la historicidad, junto a la abundancia de elementos identitarios en los nuevos Estatutos de Autonomía, suponen el decantamiento de la opción constitucional, en el terreno territorial, entre racionalidad e historicidad. Dicho de otra manera, y desde luego con cierto ánimo polemista, el historicismo estatutario estaría ganando la partida a la racionalidad constitucional.

Son muchas las páginas escritas sobre los derechos históricos. En las que siguen sólo se pretende demostrar, a la luz de los nuevos textos estatutarios, que la potencia del resquicio historicista dejado por la Constitución ha sobrepasado con mucho la intención de sus redactores, abriendo la puerta, y permítase la exageración en la expresión, a la potencia de la historia como legitimadora de un decisionismo por encima del texto de la norma.

En la evolución política de nuestro país, la verdad de la historia ha tenido un peso significativo, bien por su propia fortaleza, bien por la tradicional debilidad de la verdad de la razón. La transición no escapó a esta tendencia. Desde el principio, el debate constituyente sobre la organización territorial estuvo trufado de referencias históricas, especialmente por nacionalistas vascos y catalanes, que veían en el proceso de descentralización un proceso de devolución histórica de poderes¹. Los llamados derechos históricos ocuparon un espacio privilegiado en ese debate.

Dadas las características del presente texto, algunas cuestiones deben definirse como premisas. En primer lugar, los derechos históricos, al menos hasta el inicio del proceso de reformas estatutarias, se han identificado con el régimen foral: la recuperación de los derechos históricos es la recuperación de la vigencia del régimen foral (como foralidad define el Consejo de Estado la Disposición Adicional Primera). En segundo lugar, debe tenerse presente en cualquier análisis que se realice de los derechos históricos que para el nacionalismo vasco los fueros son, en palabras de CORCUERA, «leyes originarias de los territorios vascos, expresión de una primitiva independencia no quebrada por la voluntaria entrega o por el pacto mediante el cual dichos territorios se incorporan a la Corona castellana»². De esta forma, alcanzan un profundo significado político que siempre va a subyacer a cualquier debate que se despliegue en torno a los mismos. Finalmente, y en tercer lugar, que, como indicó GARCÍA PELAYO, la indeterminación de las expresiones utilizadas en la Constitución, de una ambigüedad calculada y arriesgada, desplaza con más fuerza que nunca «los efectos reales de ese precepto al juego de los partidos y, en general, a las actitudes y relaciones entre los actores políticos»³. Palabras que deberían ser guardadas para lo que haya de deparar en los próximos años el desarrollo de los nuevos textos estatutarios.

¹ E. AJA, *El estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza, 2003, pág. 273.

² Vid. J. CORCUERA, *Política y derecho. La construcción de la autonomía vasca*, CEPC, 1991, pág. 39.

³ M. GARCÍA PELAYO, *El proyecto constitucional y los derechos históricos*, Obras completas, vol. III, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, pág. 3175.

II. LA EVOLUCIÓN DEL DEBATE SOBRE EL RÉGIMEN «HISTÓRICO-FORAL» DESDE 1978

1. *Breve aproximación histórica*

Antes de continuar es obligado mirar hacia el pasado. No resulta posible examinar los derechos históricos como categoría jurídica sin realizar siquiera una muy breve aproximación histórica. Desde la perspectiva jurídica que aquí interesa, lo primero que hay que hacer notar es que si bien el debate foral ha protagonizado buena parte de la historia de España desde principios del XIX, los textos constitucionales nunca fueron receptivos a la incorporación a los mismos del régimen foral⁴. Desde luego, ello no fue producto de la casualidad, sino de la contraposición de dos lógicas diferentes, si no incompatibles: la revolucionaria constitucional (una sola soberanía, un acto fundante, un mismo derecho, origen en la razón) y la foralista (el derecho como producto de la historia, diversidad de regímenes jurídicos, diversidad de soberanía que acuerdan sus relaciones en igualdad de condiciones).

En este punto hay que recordar que, entre nosotros, el concepto moderno de nación nace en la Constitución de Cádiz. En este texto, el sujeto constituyente es la Nación española y otras realidades históricas son sólo mencionadas como parte del territorio español. Junto a ello, otra consecuencia significativa a estos efectos fue la unificación del Derecho, respondiendo a la exigencia de igualdad jurídica de los ciudadanos. La unificación del Derecho, cuestión esencial y núcleo del presente debate sobre los derechos históricos, se planteaba alrededor de dos cuestiones: Derecho civil e instituciones político-administrativas, militares y tributarias. El Estado liberal llevó hasta sus últimas consecuencias su política unificadora, con la única excepción de los derechos forales⁵.

La cuestión del Derecho civil fue y sigue siendo menos problemática, aunque siempre ha sido, y sigue siendo, manifestación de las tensiones derivadas de la dialéctica unidad-diversidad. En este punto, como reflexión, puede avanzarse que la dicción del artículo 149.1.18.^a y, sobre todo, su interpretación postconstitucional son un excelente y menos polémico reflejo de la fuerza, en gran medida inconsciente, que en nuestro país tienen los planteamientos historicistas.

⁴ F. TOMÁS Y VALIENTE, «Los “derechos históricos” de Euskadi», *Sistema*, 31, 1979, pág. 3.

⁵ Así, F. TOMÁS Y VALIENTE (1979: 3 y 7).

En relación con las instituciones político-administrativas, militares y tributarias, el territorio propio de los derechos forales sólo se reducía al reino de Navarra, el señorío de Vizcaya y las provincias de Álava y Guipúzcoa. Nunca estos cuatro territorios tuvieron un régimen jurídico común ni constituyeron una misma entidad política o administrativa. También hay que recordar que en absoluto la visión fue uniforme en los mismos, siendo muy abundantes las tensiones internas⁶.

Ese escenario, con luchas internas incluidas, fue el de las guerras carlistas del XIX, que tanta importancia tienen para la historia de nuestro tema. Al respecto, baste con recordar el fin de la primera guerra carlista y la Ley de 25 de octubre de 1839 por la que «se confirman los fueros de las Provincias Vascongadas y de Navarra sin perjuicio de la unidad constitucional de la monarquía». Dos leyes concretaron qué fueros permanecían en vigor: la mal llamada Ley paccionada de 16 de agosto de 1841, mediante la cual Navarra tuvo el mismo régimen jurídico que el resto de la Nación en la mayoría de las cosas pero conservaba intacto su Derecho civil e importantes prerrogativas de autogobierno en materia administrativa, tributaria y militar, y el Decreto de 29 de octubre de 1841, aprobado con el apoyo del Ayuntamiento de San Sebastián y de la burguesía vasca, por el que se suprimieron aspectos esenciales del régimen foral en las Provincias Vascongadas, aunque no se hizo referencia a las cuestiones civil, fiscal y militar, que quedaron en la ambigüedad.

Junto a ello hay que recordar la Ley de 21 de julio de 1876, consecuencia de la tercera guerra carlista, que abordó los temas fiscal y militar. La burguesía vasca supo aprovechar sus conversaciones con el gobierno para compatibilizar la supresión formal del foralismo tradicional y la conservación, bajo distintas coberturas jurídicas, de importantes ventajas, la mayoría de índole fiscal. De esta Ley surgieron los conciertos económico-fiscales.

Todo este proceso convertirá la bandera de los fueros en un verdadero mito: el pueblo acaba siendo definido por la apelación a los fueros y los fueros por la apelación al pueblo. Ante esas dos realidades simultáneas no parece haber sitio sino para la fuerza de la historia. Ello explica que desde Arana, para el nacionalismo vasco, los fueros sean el reflejo de la independencia de unos territorios adheridos sólo voluntariamente a la Corona de Castilla. En lógica consecuencia, la Ley de 1839, sea, para la mitología del nacionalismo vasco, el fin de la independencia de Euskadi.

⁶ Al respecto, F. TOMÁS Y VALIENTE (1979: 7).

La disputa sobre los fueros acaba con la aprobación de los conciertos de 1878 y éstos van a ser vistos y valorados de muy distinta manera, desde una limosna impresentable a algo gozoso «más beneficioso para Euskadi que para España» y, desde un punto de vista jurídico, como el último resto del régimen foral (Federico de Zavala) o como las primeras medidas de un régimen peculiar autonómico dentro de un Estado liberal-burgués, sin continuidad con los fueros⁷.

Ni la mayoritaria corriente unificadora ni la foralista consiguieron nunca imponerse del todo. El equilibrio de fuerzas fue variando con el tiempo. En unos y otros abundó la radicalidad y falta de deseo de compromiso. Desde luego, hay que entender este proceso como un fuerte aval para una comprensión compleja de España. Pero también es, como se intentará demostrar en estas páginas, el mejor aval para la solución ofrecida por el constituyente en 1978, no olvidando que también siempre subyació la idea de pertenencia a una entidad común.

Desde el Derecho, puede decirse que la Ley de 1839 abrió una escisión teórica entre dos concepciones (racionalismo e historicismo) que no llegó a soldarse⁸. Código y fuero, señala expresivamente CORCUERA, son los dos principios antitéticos que expresan la pugna que acabará reflejándose en la débil integración nacional española⁹. Hay que insistir en que la quiebra foral tuvo lugar tanto por razones externas (derrotas militares) como por las disensiones internas (incongruencia del sistema foral con el desarrollo industrial)¹⁰. Pero también hay que insistir que, como enseña el recorrido realizado, «nunca hubo abolición, sino mera adaptación de los antiguos fueros, una adaptación precaria, dolorosa y conflictiva, pero muy semejante en sus resultados finales a la que en todo caso hubiera terminado produciéndose»¹¹.

Pero las fuentes de la diversidad y de la apelación a la historia no acaban con los fueros y sus peripecias. La publicación en 1876 de *Las Nacionalidades*, de PI I MARGALL, bien puede servir de fecha de inicio del segundo movimiento significativo: el nacionalismo de raíces ro-

⁷ F. TOMÁS Y VALIENTE (1979: 21).

⁸ Así se expresa el profesor LAPORTA en su reciente e importante trabajo sobre los derechos históricos en la Constitución. F. LAPORTA, «Los derechos históricos en la Constitución: algunos problemas teóricos», en el vol. *Los derechos históricos en la Constitución*, CEPC, 2006, pág. 13.

⁹ J. CORCUERA, «Notas sobre el debate de los derechos históricos de los territorios forales», *REP*, 46-47, 1985, pág. 59.

¹⁰ Al respecto, F. TOMÁS Y VALIENTE (1979: 20) y J. J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, *El primer nacionalismo vasco*, Tucur, 1975.

¹¹ Vid. T. R. FERNÁNDEZ, «Los derechos históricos y la Ley de Régimen Local», *RVAP*, 12, 1985, pág. 63.

mánticas. Así, en el País Vasco, el fuerismo pasa a la oscuridad. La burguesía no quiere ni oír hablar de ello y la emergente reivindicación nacionalista (Arana) está preocupada ante todo por la defensa de la lengua, de la raza y del aislamiento frente a todo lo que no tenga procedencia vasca. En todo caso, y de manera inevitable, la idea de los derechos históricos se acabaría fundiendo con la savia del nuevo nacionalismo. Los derechos históricos serán derechos subjetivos del pueblo como nuevo sujeto político que se habrán de proyectar sobre la idea de autodeterminación.

Diferente fue el contexto de surgimiento del nacionalismo catalán, ya que éste desde el principio se consolidó como un movimiento interclasista y generalizado. En todo caso, en ambos territorios convivieron nacionalismo e industrialización y, con ellos, inmigración del resto de España. La doctrina mayoritaria que acabó imponiéndose en ambos fue la de hacer compatible el autogobierno en grado determinable en cada caso con la permanencia en España.

De esta manera, la cuestión territorial se instalaba en la historia política de España. El primer intento efectivo de solución global, como es conocido, fue la propuesta regional de la Constitución de 1931, soporte jurídico del primer Estatuto de Autonomía vasco. El artículo 1.º del mismo decía: «Con arreglo a la Constitución de la República y al presente Estatuto, Álava, Guipúzcoa y Vizcaya se constituyen en región autónoma dentro del Estado español, adoptando la denominación de País Vasco». Ni en éste ni en otros preceptos se aludía por el Estatuto a la restauración de las instituciones preliberales. Tras la guerra civil, bueno es recordarlo, ni siquiera el franquismo pudo dar forma absoluta a la uniformidad jurídica del Estado. Navarra mantendrá en vigor su régimen de 1841 y Álava su concierto, que perdieron Vizcaya y Guipúzcoa.

2. *El debate en el periodo constituyente. La Constitución de 1978*

Desde el primer momento, los planteamientos del constituyente, en el deseo de resolver el problema regional, fueron los de abrir una nueva etapa de diversidad para los «Derechos hispánicos», mas haciéndolo de manera compatible con un importante régimen común. Ahora bien, si el marco general de la diversidad no ofrecía excesivos problemas al aceptarse como marco general de la misma un flexible Estado descentralizado, no sucedió lo mismo en relación con el País Vasco.

En 1977, tras su legalización, en su primera Asamblea Nacional, el

Partido Nacionalista Vasco acoge su doctrina tradicional y asume «la interpretación soberanista de la foralidad», confirmando el lema histórico de «Dios y Ley vieja» como «expresión que conjuga una concepción trascendente de la existencia con la afirmación de la Nación Vasca, cuyo ser político ha de expresarse a partir de la soberanía contenida en el régimen foral». Sin embargo, la citada apelación a la foralidad parecía en ese momento más retórica que realidad en el discurso nacionalista. Tanto la doctrina como los antecedentes políticos inmediatos ponían el acento en otras cuestiones como fundamento en ese discurso. Así, en junio de ese mismo año, la dirección se negó a impulsar una campaña a favor de los fueros porque «planteamiento y terminología empleados tal vez recuerden a un período ya superado como es el carlismo»¹². Por ello, sorprendió vivamente que el PNV pudiese encima de la mesa la vieja herida foral como requisito para su aceptación de la Constitución. En su visión, el régimen foral debía jugar el papel de la Constitución esencial de los vascos y, por tanto, servir para el pacto entre Estados.

El proceso constituyente tuvo en este tema uno de los más disputados, con diversas ofertas y contraofertas. El resultado fue la incorporación a la Constitución de dos textos: la Disposición Adicional Primera: «La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y del Estatuto de Autonomía», y la Disposición Derogatoria Segunda: «En tanto en cuanto pudiera conservar alguna vigencia, se considera definitivamente derogada la Ley de 25 de octubre de 1839 en lo que pudiera afectar a las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya. En los mismos términos se considera definitivamente derogada la Ley de 21 de julio de 1876».

Sorprendentemente, esta fórmula no fue aceptada por el PNV, sirviéndole para justificar su rechazo a la Constitución. Así, uno de sus lemas en la campaña del referéndum fue: «Esta Constitución vulnera nuestros fueros: defiende los fueros: abstente». Si desde el lado nacionalista se rechazaban las alusiones foralistas de la Constitución, para los restantes Grupos Parlamentarios, en buena medida, esas disposiciones vendrían a dar satisfacción a los vascos en el plano afectivo pero sin que tuvieran excesiva virtualidad jurídica¹³.

Si bien, desde un análisis jurídico, algunas cosas parecen claras (así, la comprensión de la Disposición Adicional Primera y del párra-

¹² J. CORCUERA, «Consecuencias y límites de la constitucionalización de los derechos históricos en los territorios forales», *REDC*, 69, 2003, pág. 238.

¹³ T. R. FERNÁNDEZ (1985b: 60).

fo 2.º de la Disposición Derogatoria como un todo que debe interpretarse de manera global, o que los sujetos de los derechos históricos, identificados con el régimen foral, son los cuatro territorios históricos, es decir, Navarra y las tres Provincias Vascongadas), otras, las más, requerirán de una ardua aproximación. Así, el alcance de la expresión «ampara y respeta»; el significado de la frase «la actualización general de dicho régimen se llevará a cabo en su caso en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía»; el propio contenido del régimen foral en la España de 1978 o el alcance del párrafo 2.º de la Disposición Derogatoria, que deroga expresamente el Decreto de 25 de octubre de 1839 y la Ley de 21 de julio de 1876.

Esa ambigüedad se identifica con una definición de los fueros querida por el nacionalismo, de manera que se asimilarían a una situación abierta e incierta cuya concreción y constancia no se busca. En todo caso, los fueros dejan de ser algo que por naturaleza se opone a la Constitución. Puede hablarse, en voz de SOLOZÁBAL, de constitucionalismo foral. La constitucionalización alteraba la propia base del sistema foral ya que pasa a intervenir el pueblo español, que, como único sujeto constituyente, asume la decisión de constitucionalizar el régimen foral¹⁴. Esa misma constitucionalización es la que determinaría como límites inexcusables la igualdad jurídica de los ciudadanos y la existencia de particularismos territoriales que mediaten la organización política general.

Así, la historia, de manera paradójica, se abrió un camino notable en un texto constitucional tan fundante como el de 1978: el artículo 149.1.8.ª, las alusiones al régimen foral o la Disposición Transitoria de acceso a la autonomía son manifestaciones de esa historicidad, «penetración de la historicidad en el ordenamiento constitucional español», la denominó LUCAS VERDÚ. Historicidad que ya en su momento fue duramente contestada por GARCÍA PELAYO, quien al examinar el debate sobre esta cuestión escribió: «En ambos textos se emplea la denominación, extravagante en nuestra época de “los derechos históricos”. Se trata, en efecto, de una expresión anticuada, aparentemente en el espíritu de la escuela histórica del derecho, cuyas tesis constituyeron una de las bases ideológicas de los movimientos tradicionalistas y reaccionarios del siglo pasado, frente a las tendencias racionalistas y progresistas»¹⁵.

¹⁴ J. J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, «Derechos históricos, Constitución y soberanía», *Claves de Razón Práctica*, 107, pág. 38, 2000.

¹⁵ Respectivamente, P. LUCAS VERDÚ, «Los derechos históricos como Constitución sustancial del pueblo vasco», en el vol. col. *Los derechos históricos vascos*, 1988, pág. 296, y M. GARCÍA PELAYO (1991: 3171).

En todo caso, y con la perspectiva del tiempo, a salvo del análisis contemporáneo de la cuestión, la paradoja constitucional resulta reveladora: los partidos no nacionalistas introducen una cláusula política que busca dar lugar en la Constitución a la singularidad vasca, para que los nacionalistas vascos se integren en el modelo constitucional y así facilitar el fin del terrorismo. Los nacionalistas rechazan la fórmula y, por supuesto, el compromiso constitucional, pero la fórmula se mantiene. Pasa el tiempo, el nacionalismo sigue sin aceptar el compromiso pero sí utiliza la cláusula para ver en ella todo aquello que en 1978 no existía. Por su parte, los no nacionalistas aceptan el juego sin reparar, aparentemente, en la profunda contradicción jurídica y política que subyace al mismo. Y el cuento finaliza, al menos por ahora, por el contagio a otras Comunidades Autónomas de fórmulas similares. Contagio inevitable si se piensa en los efectos que se han ligado a las oscuras y ambiguas fórmulas historicistas presentes en la Constitución, Estatuto de Autonomía del País Vasco y Ley del Mejoramiento Foral de Navarra.

Hoy, creo es posible decir que el juego de la Disposición Adicional Primera ha sido negativo. No ha resuelto la inserción del País Vasco en el sistema constitucional y ha servido como alimento a otros conflictos. Por una parte, situó en una situación de posible privilegio a dos Comunidades Autónomas, lo cual inevitablemente tenía que contagiar a Cataluña; por otra, al legitimar en la historia determinadas diferencias, junto con la Disposición Transitoria Segunda, fortalecía en otras Comunidades la sensación de agravio. La consecuencia no podía ser otra que la que ha sido: en una nueva redacción de los Estatutos de Autonomía, los derechos históricos se expanden más allá de sus fronteras naturales¹⁶.

¹⁶ Como se verá, el profesor ARNÁIZ estima que finalmente, tras su paso por las Cortes Generales, puede decirse que la Disposición Adicional Primera, y con ella los derechos históricos, vuelven a situarse en el terreno para el que fueron concebidos, rebajando casi hasta la inexistencia la importancia de su inserción en nuevos Estatutos (A. SAIZ ARNÁIZ, «La titularidad de los derechos históricos y las reformas estatutarias», en el vol. *Los derechos históricos en la Constitución*, CEPC, 2006, pág. 135).

III. EL DESARROLLO DEL TEXTO CONSTITUCIONAL

1. *La recepción por los Estatutos de Autonomía*

A) *País Vasco y Navarra.*

Los Estatutos de Autonomía del País Vasco y Navarra fueron naturales receptores de la constitucionalización de la foralidad. La recepción en el Estatuto de Autonomía del País Vasco puede resumirse de la siguiente manera. En primer lugar, destaca la transformación fundamental que sufre la titularidad de los derechos históricos, que pasan a recaer en el pueblo vasco, en una entidad común a los territorios históricos. En todo caso, la importancia de la nacionalidad vasca como sujeto de la autonomía no hace olvidar la trascendencia de los territorios históricos que integran la Comunidad Autónoma, cuyos regímenes privativos no son alterados por lo dispuesto en el Estatuto. En segundo lugar, es preciso resaltar cómo de la Disposición Adicional Primera se hacen depender competencias como enseñanza, en toda su extensión, niveles y grados (art. 16), o en materia institucional (art. 17) o tributaria (art. 41). Finalmente, es notable la Disposición Adicional Cuarta del Estatuto de Autonomía, en la que puede leerse lo siguiente: «La aceptación del régimen de autonomía que se establece en el presente Estatuto, no implica la renuncia del Pueblo Vasco a los derechos históricos que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su historia, que podrán ser actualizados de acuerdo con lo que establezca el ordenamiento jurídico».

En relación con Navarra, lo más significativo es que la vigencia del régimen foral permitió entender que podía desarrollar su régimen de autogobierno al margen de los procedimientos previstos constitucionalmente para acceder a la autonomía. Los problemas que plantea esta interpretación (que no deja de excepcionar la Constitución) y sus posteriores repercusiones se reducen en Navarra por la unidad del sujeto y la continuidad del proceso. Por otra parte, en la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra también se incluyó una Disposición Adicional relativa a la no renuncia de otros derechos originarios, similar a la incluida en el Estatuto vasco.

B) Aragón.

En relación con los Estatutos de Autonomía, la sorpresa surgió con la Disposición Adicional Quinta del Estatuto de Autonomía de Aragón, que reproducía, conscientemente, el texto del Estatuto vasco sobre la no renuncia de los derechos que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de la historia al pueblo aragonés. Puede avanzarse que los efectos prácticos de la citada declaración han sido nulos y que no se ha buscado en estos años vincular consecuencias prácticas a la misma¹⁷.

Pero, desde la perspectiva actual, interesa conocer que la citada Disposición se introduce por la aprobación en el Congreso de una enmienda presentada por el Diputado Gómez de las Rocas con la siguiente motivación: «se trata de garantizar, reiterando la fórmula empleada en el Estatuto vasco, los resultados de un examen en profundidad y por ello, con el exigible detenimiento, de los derechos históricos de Aragón, suprimidos por el Decreto de Nueva Planta y otras disposiciones». El informe de la ponencia debatido en la Comisión Constitucional del Congreso (*BOCG-Cortes de Aragón*, Serie H, 24 de mayo de 1982, núm. 69-12) ya incluía el citado texto. La enmienda fue asumida en la ponencia por unanimidad y no volvió a originar debate.

La no utilización de la mencionada Disposición no significa que las alusiones a la historia no hayan tenido un lugar de privilegio en la demanda aragonesa de mayor autogobierno. Expresivas de un sentimiento generalizado en la Comunidad Autónoma son las siguientes palabras del entonces Diputado en el Congreso, José María Mur, con motivo del debate de totalidad de la reforma del Estatuto de Autonomía de 1996: «Este texto, Señorías, tiene tres aspectos fundamentales que voy simplemente a enumerar. El primero de ellos es el reconocimiento de Aragón como nacionalidad histórica. A estas alturas ¿alguien puede en este Congreso de los Diputados dudar de que Aragón es una nacionalidad histórica, cuando fue un Reino, cuando fue un Estado y cuando tiene tantas instituciones y tan rica historia detrás?» (*DSCD*, 183, 21 de noviembre de 1995). En todo caso, no deja de resultar paradójico que desde posiciones historicistas se niegue virtualidad a la Disposición aragonesa cuando, por el contrario, se atribuyen

¹⁷ Así, A. SAIZ ARNÁIZ (2006: 119-120). Una temprana explicación sobre la inclusión de esta cláusula en el texto de 1982 en G. FATÁS CABEZA, «Comentario a la Disposición Adicional Quinta», en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Aragón*, MAP-INAL, 1985, págs. 795-797.

derechos históricos a Cataluña y Galicia, cuando la conciencia foral y el lamento por su abolición ha sido algo en absoluto ajeno Aragón, tal y como demuestran las palabras del Arzobispo de Zaragoza recordadas al efecto por E. LLUCH: «desconsuelo que ha causado a los aragoneses la extinción de las libertades, privilegios y estilos con que han sido criados... ha causado algún resentimiento a estos naturales acostumbrados a vivir con la libertad de sus fueros»¹⁸.

Examinando el texto aragonés, cabe pensar que la introducción por unanimidad en el Estatuto de Autonomía de Aragón de la Disposición comentada es un argumento más a favor de aquellos que piensan que estas cláusulas, como las propias disposiciones constitucionales, eran más reparaciones simbólicas que normas con trascendencia jurídica efectiva en cuanto a la ordenación territorial del Estado, si bien es cierta la objeción que a una completa equiparación plantea SAIZ ARNÁIZ, en el sentido de que el Estatuto aragonés «no refleja en ningún momento en su articulado su condición de marco para la actualización de derecho histórico alguno»¹⁹.

2. *El desarrollo normativo*

Por lo que respecta al desarrollo normativo de los mismos, el texto más significativo es, desde luego, la Ley de 25 de noviembre de 1983, la llamada Ley de Territorios Históricos, en cuya Exposición de Motivos se afirma: «Organizar el presente, garantizar la gobernabilidad de Euskadi en la actualidad, no es compatible con el modelo organizativo existente hasta 1839, o el sistema excepcional que se derivó del primer concierto económico en 1878». La conclusión sólo podía ser que «el fondo de poder en la Comunidad Autónoma reside en sus instituciones comunes». De esta manera, se consagra la novación en la titularidad de los derechos históricos, olvidándose en este caso su inalienabilidad e irrenunciabilidad. Como se verá, la trascendencia de esta

¹⁸ El propio LLUCH recuerda que Aragón será el único de los viejos reinos que vuelva a reunir Cortes después de 1707 (en 1808, durante la guerra de independencia). Por su interés, es bueno traer a colación el punto 7.º de las actas de estas Cortes: «que se cuide de mantener relación con los demás Reynos y provincias de España que deben formar con nosotros una misma y sola familia». LLUCH destaca el tono federalizante de este punto. E. LLUCH, «El liberalismo fuerista en el siglo XIX: Corona de Aragón y País Vasco», en el vol. col. *Derechos históricos y constitucionalismo útil*, M. HERRERO DE MIÑÓN y E. LLUCH (eds.), Crítica, 2001, págs. 53 y 55.

¹⁹ A. SAIZ ARNÁIZ (2006: 118). En todo caso, creo que ello no resta valor a la afirmación del carácter preferentemente simbólico de estas cláusulas en sus inicios. Cuestión diferente es, como siempre, la evolución que el símbolo haya podido tener. Y, a este respecto, tampoco son indiferentes, como se verá, algunos aspectos de la nueva redacción del Estatuto aragonés.

transformación es grande y en ella, desde luego, no se desea reparar excesivamente desde el nacionalismo. Otras normas que avalan la interpretación de la Disposición Adicional Primera como norma que ampara un régimen autonómico excepcional son la LOFCA y la Ley de Régimen Local. Esta última contempló de manera extensa la singularidad de los territorios históricos en virtud de los derechos reconocidos por la Constitución y los Estatutos de Autonomía en su Disposición Adicional Segunda.

3. *La jurisprudencia del Tribunal Constitucional*

Desde un primer momento, la atención se centró sobre la interpretación que de la Disposición Adicional Primera pudiese realizar el Tribunal Constitucional. Al margen de la propia ambigüedad, si no oscuridad, del texto, que necesariamente hacía recaer la mirada sobre el máxime interprete constitucional, latía la trascendencia política de ver su alcance en relación con el reparto competencial: «el aspecto competencial es un banco de prueba de la consistencia de la disposición adicional»²⁰.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional no ha sido uniforme en relación con el alcance de los derechos históricos. En relación con la misma pueden examinarse diversas etapas. Siguiendo la síntesis realizada por J. A. RAZQUÍN, podrían distinguirse tres etapas. En una primera, 1980-1987, el Tribunal Constitucional desconocería el hecho diferencial de los derechos históricos, al negar un contenido sustancial y material propio a éstos. Representativa de esta etapa sería la STC 11/1984, de 2 de febrero, conflicto de competencias sobre una emisión de deuda pública emitida por el Gobierno vasco. En ella se relativiza la posición constitucional de los derechos históricos y, lo que resulta más importante, se niega a los mismos su virtualidad como título competencial autónomo. Éstos deberían ser interpretados en su totalidad conforme al Título VIII de la Constitución. La segunda se concentraría en el año 1988 y se caracterizaría por la formulación por el Tribunal Constitucional de una doctrina general sobre la Disposición Adicional Primera que rompería con la anterior al dar una respuesta global y directa a la cuestión del significado efectivo y material de los derechos históricos. El núcleo de esta doctrina está en la STC 76/1988, en la que se acoge la tesis de la caracterización diná-

²⁰ M. RAZQUÍN LIZÁRRAGA, «Un hito en la jurisprudencia constitucional sobre los derechos históricos: la STC 140/1990, de 20 de septiembre», *Revista Jurídica de Navarra*, 1991, pág. 264.

mica de la foralidad y de la consiguiente garantía institucional de la misma, garantía que alcanza, «como mínimo irreductible, a proteger un régimen de autogobierno territorial con el que quepa reconocer el régimen foral tradicional de los distintos territorios históricos». En una sentencia inmediata, la 86/1988, se abrirá definitivamente la puerta a la habilitación de la citada Disposición como título competencial. Finalmente, en una tercera y última etapa, iniciada en 1989 y que se mantiene hasta hoy, con las naturales modulaciones, el Tribunal aplica la anterior doctrina general al ámbito competencial, reconociendo el contenido material de que están dotados los regímenes forales en el área competencial. La primera sentencia que expresamente realiza tal operación es la 214/1989, de 21 de diciembre, que resuelve los recursos presentados contra la Ley de Bases de Régimen Local y de la que se extraen, entre otras, las siguientes conclusiones en relación con el alcance de la Disposición Adicional Primera: primera: los derechos históricos pueden enervar la aplicación en el ámbito de los territorios forales de normas de carácter básico del Estado; segunda: se admite una actualización foral al margen del Estatuto de Autonomía; tercera: la garantía constitucional de los derechos históricos puede comportar un tratamiento normativo singular para los territorios forales; cuarta: de todo ello se infiere que el marco constitucional y estatutario no puede llevar a la sujeción estricta de los regímenes forales al sistema general autonómico del Título VIII de la Constitución.

En línea con la sentencia anterior, la STC 140/1990 reconoce expresamente la virtualidad competencial de la Disposición Adicional Primera: «el concepto de derecho histórico empleado por la Disposición Adicional 1.^a de la Constitución y la LORAFNA, apela, entre otras cosas, a un cierto contenido competencial que vendría siendo ejercido de forma continuada por la Institución foral y reconocido por el Estado». Por otra parte, el Tribunal acaba por considerar que la historia puede ayudar a determinar el contenido de la competencia ya actualizada. Así, la STC 159/1993 se basa en ella para dar algún valor a la investigación de las competencias en el pasado. Esta misma sentencia subraya cómo el Estatuto es el elemento decisivo para la actualización de los derechos históricos. La experiencia histórica sería un argumento más para precisar el contenido de la competencia (STC 140/1990).

Esta doctrina se mantiene hasta el presente. Dos recientes sentencias sobre las competencias de Navarra sobre retribuciones de sus funcionarios, si bien desarrollan los límites de la interpretación alcanzada en la STC 140/1990 y niegan que Navarra pueda desligarse de los criterios establecidos en los presupuestos generales del Estado

sobre retribuciones de los funcionarios, reiteran la garantía institucional de los derechos históricos contenida en la Disposición Adicional Primera y su valor para depurar las competencias de la Comunidad Foral en virtud de su historia (SSTC 148/2006, de 11 de mayo, y 195/2006, de 22 de junio).

4. *Las principales interpretaciones doctrinales*

La exposición de la doctrina de los derechos históricos vigente hasta el inicio de la reforma de los Estatutos de Autonomía no estaría completa sin una siquiera breve referencia a las principales interpretaciones que ha merecido esta cláusula en la doctrina²¹.

A) *Javier CORCUERA, la Disposición Adicional Primera como principio.*

Una primera línea argumental se puede encontrar en la obra de Javier CORCUERA, que entiende la Disposición constitucional como un principio general²². De forma expresiva, este autor señala que la misma es lo que queda de un fiasco. Los intentos del nacionalismo vasco de introducir una interpretación maximalista de los fueros en la Constitución dejan sólo la huella de la Disposición Adicional. Una huella, señala, que seguramente no puede explicarse sin la pervivencia del terrorismo y de su apoyo social. Con ella, lo que se pretendía era dar cobertura al nacionalismo vasco para que pudiese aceptar la Constitución y así desactivar el terrorismo. Lo paradójico sería que ese fracaso en el proceso constituyente se ha convertido en éxito para el nacionalismo en el momento de desarrollar la Constitución: «La virtualidad de la actualización de los derechos históricos —dice CORCUERA— ha permitido poner en marcha peculiaridades que no podían imaginarse al aprobarse el Estatuto».

En la misma línea, subraya la innecesariedad de la Disposición Derogatoria, que no sería sino un producto más de la gran paradoja inicial «que en nombre de la historia se pretendan anular ciento cuarenta años de historia». Para CORCUERA, la actualización de los derechos sólo puede hacerse por medio de la Constitución y del Estatuto de Autonomía. Asimismo, subraya la doble cara de la foralidad que

²¹ Se sigue en este punto la excelente síntesis realizada recientemente por el profesor F. J. LAPORTA (2006: 55-75).

²² J. CORCUERA (1991: 279).

ha hecho tan difícil enfrentarse a ella: por una parte, la foralidad como concreta norma histórica con un contenido determinado; por otra, la foralidad como principio, como título derivado de la historia y, por definición, inagotable. Como norma, la foralidad sería el residuo histórico del que la Constitución extrae el título que justificará competencias, competencias que habrán de materializarse en el Estatuto de Autonomía y en el marco de la Constitución²³. La norma examinada manifestaría su eficacia jurídica como principio. Y como principio ha sido interpretado de una manera muy diversa: «derecho a una autonomía amplísima» (CELAYA); «Densidad histórica del autogobierno» (LOJENDIO); «Reconocimiento de las peculiaridades de la autonomía del País Vasco» (el propio CORCUERA). Finalmente, indicar que para CORCUERA la actualización de los derechos sólo puede hacerse por medio de la Constitución y del Estatuto de Autonomía y que, en el examen que este autor realiza del desarrollo de la Disposición Adicional Primera, lo primero que subraya es que «ha tenido una trascendencia muy superior a la que parecía estar llamada a tener»²⁴.

B) *Tomás Ramón FERNÁNDEZ, la Disposición Adicional como garantía institucional.*

Una segunda corriente doctrinal, de particular trascendencia por haber sido acogida por buena parte de la doctrina y, como se vio, por el propio Tribunal Constitucional, es la que ve en la Disposición Adicional la garantía institucional de los derechos históricos, y que tiene a Tomás Ramón FERNÁNDEZ como máximo representante. De acuerdo con la idea de garantía institucional, la Adicional se propondría «asegurar la preservación, y restablecimiento, en su caso, de la “imagen” específica de la foralidad, de forma que esa imagen sea siendo identificable en el futuro»²⁵. Esta institucionalización de la foralidad sería la única manera de entenderla conforme a su propia esencia, es decir, como algo vivo, en permanente evolución, aunque siempre fiel a su propio y peculiar perfil como sistema de autogobierno local²⁶.

²³ CORCUERA lo ve en las materias que el Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad Autónoma en virtud de la Disposición Adicional. J. CORCUERA (1985: 78).

²⁴ Vid. J. CORCUERA (1985: 56 y 61). En concreto, señala que «la virtualidad de la actualización de los derechos históricos ha permitido poner en marcha peculiaridades que no podían imaginarse al aprobarse el Estatuto» (J. CORCUERA ATIENZA y M. A. GARCÍA HERRERA, *La constitucionalización de los derechos históricos*, CEPC, 2002, págs. 216-218). I. M. LOJENDIO IRURE, «La Disposición Adicional primera y los derechos históricos», *RVAP*, 12, 1985.

²⁵ T. R. FERNÁNDEZ, *Los derechos históricos de los territorios forales*, Civitas, 1984, pág. 93.

²⁶ T. R. FERNÁNDEZ (1985: 65).

Esta tesis fue bien acogida desde sectores foralistas, al entender que la garantía institucional suponía: *a)* dotar a los derechos históricos de un contenido material; *b)* otorgarles seguridad jurídica, al cerrar el paso a una investigación histórica y casuística de cuáles sean esos derechos; *c)* abordar la espinosa cuestión de su relación con la Constitución, entendiendo que ésta asume el régimen foral ya depurado y ajustado a los parámetros constitucionales²⁷.

C) *Miguel HERRERO DE MIÑÓN, el historicismo esencialista y otras visiones foralistas.*

La tercera línea de trabajo es la representada por Miguel HERRERO DE MIÑÓN, suma de historicismo esencialista y constitucionalismo útil. Para entender su visión hay que partir de su opinión sobre la irrupción de la historicidad en el Derecho: «A mi juicio, las antinomias creadas por la irrupción de la historicidad en la normatividad, sólo pueden ser resueltas con mayor dosis de aquélla. Esto es, elevando la historicidad a clave del sistema...»²⁸. Desde esta postura, HERRERO es quien más trascendencia ha dado a la Disposición Adicional. Para él, la historia es una potencia que genera seres, y uno de esos seres es el formado por los *corpora política* que surgen históricamente en las Provincias Vascongadas y Navarra como auténticos fragmentos de Estado. Los hechos generan un «derecho a ser» que constituye el núcleo fundamental de la idea de derechos históricos. Los derechos históricos son así un a priori de cualquier derecho positivo y de cualquier discusión competencial. La esencia de los derechos históricos no se encontraría en un entramado competencial determinado, sino en su propia historicidad, es decir, en una facticidad investida de la fuerza normativa de los hechos pero que trasciende a la norma. «Ante la Constitución, los derechos históricos son un a priori material caracterizado por la pre y para constitucionalidad». Ello significa: *a)* los derechos históricos no son una creación constitucional; *b)* son inmunes a una revisión constitucional; *c)* suponen una reserva permanente de autogobierno por la infungibilidad de un hecho diferencial, conscientemente asumido por el pueblo vasco y que da un derecho a ser con propia identidad²⁹.

²⁷ Así, M. RAZQUÍN LIZÁRRAGA (1991: 267-268).

²⁸ M. HERRERO DE MIÑÓN, «Los derechos forales como derechos históricos», *REDC*, 52, 1998, págs. 24 y 26.

²⁹ M. HERRERO DE MIÑÓN, *Derechos históricos y Constitución*, Taurus, 1998, págs. 19 y 20.

HERRERO sólo tiene parabienes para la irrupción de la historicidad en la normatividad. En su opinión, esta tesis se ve reforzada por la vinculación existente entre el artículo 149.1.8.^a y la Disposición Adicional Primera. De acuerdo con ella, los derechos civiles forales son derechos históricos... en aquellas Comunidades Autónomas que tengan reconocida en la Constitución la condición de histórica. De esta manera, la foralidad civil en Aragón sería foralidad pero no derecho histórico y, sin embargo, serían aplicables respecto de Cataluña y Galicia³⁰. La extensión a Cataluña y Galicia de la categoría de los derechos históricos es una de sus principales y más discutibles aportaciones, siendo, por el contrario, para su autor, de gran utilidad para la resolución del problema político-territorial español.

Hoy, HERRERO defiende la Disposición Adicional Cuarta del Estatuto vasco como habilitadora de la autorruptura constitucional de forma que permitiese el acceso a la soberanía originaria. Su visión trata de fundamentar en todo caso una solución al problema vasco. Para ello, apela al realismo y al constitucionalismo útil como instrumentos necesarios para superar los límites dogmáticos: «el derecho a la autonomía de Cataluña, como los derechos históricos de los territorios forales, preceden a la Constitución y por eso la fundamentan; la autonomía de Madrid, claramente no». «No es lo mismo —decía Pujol, y recuerda HERRERO— la afirmación “soy el CXXXI Presidente de la Generalitat” que la Presidencia de una Comunidad recientemente inventada»³¹. Es el constitucionalismo útil.

Desde la «solución» al problema vasco, HERRERO ve en los derechos históricos el anclaje constitucional de la autodeterminación del País Vasco: «los derechos históricos requieren y posibilitan una autodeterminación paccionada. Esto es, haciendo que los terceros reconozcan y garanticen la autodefinición, autodelimitación y autodisposición de la propia personalidad política». Así, la visión de HERRERO coincide sustancialmente con la visión esencialista de los fueros propugnada por el nacionalismo vasco³². El profesor LAPORTA pone en evidencia que, se analice por donde se analice la teoría de HERRERO, se encuentra uno con una teoría implícita del Derecho natural («La naturaleza de las cosas», «La fuerza fáctica de los hechos»). Y, sin embargo, continúa el mismo autor, apuntando a la paradoja última de la

³⁰ M. HERRERO DE MIÑÓN (1998b: 78-79).

³¹ Así, M. HERRERO DE MIÑÓN (1998a: 24-26).

³² M. HERRERO DE MIÑÓN, «Autodeterminación y derechos históricos», en el vol. col. *Derechos históricos y constitucionalismo útil*, M. HERRERO DE MIÑÓN y E. LLUCH (eds.), Crítica, 2001, pág. 215.

tesis de HERRERO, el sustento último de toda su teoría es la positivización de esos derechos³³.

Esta visión tiene una manifestación expresiva en la obra de LUCAS VERDÚ: las disposiciones adicionales foralistas de la Constitución y del Estatuto de Autonomía contienen elementos sustanciales que «permiten hablar de la Constitución sustancial del pueblo vasco por la originalidad, preexistencia e historicidad de sus contenidos peculiares que no se dan en los restantes estatutos. A ello hay que añadir, como pasa con el mejoramiento de Navarra, el elemento pactista»³⁴. Asimismo, expresivo de la interpretación que otorga valor de fuente constituyente a los fueros es también CLAVERO: «El título histórico es de derecho, no de institución. Es de libertad presente, no de dependencia pretérita. Estamos ante la forma constitucional de reconocimiento de un derecho de determinación propia y no de garantía de unas instituciones, no de lo que está llamándose garantía institucional para defender posiciones dadas. El árbitro de un derecho es su propio titular incluso frente a la historia que puede darle el título. Se trata con ello de abrir las posibilidades autoconstituyentes de un sujeto colectivo y de someterlas a la servidumbre de instituciones ningunas por muy propias e históricas que sean, por mucho que presten identidad»³⁵.

Como era de esperar, la visión foralista ha tenido especial predicamento en la doctrina navarra. Algunos de sus pronunciamientos son especialmente expresivos del alcance que en esa visión tiene la Disposición Adicional Primera. Así, para J. A. RAZQUÍN, «el régimen foral no se sujeta a todos y cada uno de los preceptos del Título VIII de la Constitución sino a los principios estructurales del sistema autonómico, reflejados en su artículo 2.º y en el Capítulo I del Título VIII, esto es en los principios de unidad, solidaridad, igualdad, libre circulación de personas y bienes y territorialidad»³⁶. De esta forma, para este autor, las peculiaridades del régimen foral se centrarían en la no sujeción al artículo 149 en materia competencial y en régimen institucional. En todo caso, obsérvese la diferencia con una interpretación decisionista e historicista como la de HERRERO, en la que la potencia de la historia acaba por eliminar cualquier límite jurídico. Por su parte, para CRUZ ALLI, los derechos históricos deben interpretarse de acuerdo con el principio democrático, por lo que su titular no será ninguna entidad abstracta, sino el pueblo navarro que constituye la

³³ F. J. LAPORTA (2006: 72).

³⁴ Así, P. LUCAS VERDÚ (1988: 305).

³⁵ B. CLAVERO, *Fueros Vascos. Historia en tiempos de Constitución*, Ariel, 1985, pág. 116.

³⁶ J. A. RAZQUÍN (1991: 270).

comunidad socio-cultural. Así, para este autor, «el Amejoramiento del Fuero es la última forma histórica en que se ha plasmado un aspecto de la identidad de la Comunidad política navarra, que es su derecho al autogobierno... El autogobierno es un medio al servicio de la identidad navarra». De esta concepción va a extraer una consecuencia notable: «precisamente, la consideración de los derechos históricos como abiertos, sin otro límite que el de la unidad constitucional permite orientar en sede constitucional las tendencias nacionalistas que puedan existir en dichos territorios». Y, como no podía ser de otra manera, los derechos históricos fundamentan un Estado asimétrico: «Sólo desde un reconocimiento realista de la pluralidad, sin igualitarismo, se puede articular en clave asimétrica el encaje de los hechos nacionales, del mismo modo que se ha hecho con los derechos históricos en el Derecho español»³⁷.

De alguna manera, puede aplicarse a HERRERO, y en conjunto a la visión historicista, la contundente afirmación de GARCÍA PELAYO: «En nombre de la historia el llamado derecho histórico se transforma en su contrario: en un útil de la razón política instrumental para cancelar lo establecido por un proceso histórico más que secular»³⁸.

D) *La aportación de Francisco J. LAPORTA.*

La última reflexión de interés sobre la discutida Disposición Adicional la ha realizado el profesor LAPORTA. En primer lugar, reflexiona sobre la normatividad de este precepto, para, tras asumir su dimensión normativa, señalar que no todos los preceptos de la Constitución tienen una normatividad similar y que, en concreto, la Disposición Adicional Primera sería una norma permisiva: permite que en el diseño institucional y material de las provincias forales se incorporen rasgos estructurales de su ordenamiento histórico siempre que no se pugne con la Constitución³⁹. Así, para este autor, no es válida la teoría de la garantía institucional que necesariamente parte de entender en sentido fuerte, de obligación, la normatividad de la Disposición Adicional. Tras subrayar cómo numerosos contenidos tradicionales de los fueros no tienen cabida en su concepción contemporánea, bien por ser incompatibles con la Constitución, bien

³⁷ J. CRUZ ALLI, «Del régimen foral liberal al régimen democrático de los derechos históricos (Identidad, hechos diferenciales y asimetría)», *Revista Jurídica de Navarra*, 25, 1998, págs. 53, 134 y 140 a 143.

³⁸ Vid. M. GARCÍA PELAYO (1991: 3172).

³⁹ F. J. LAPORTA (2006: 41-50).

por los propios cambios históricos de esos contenidos, bien por ser sencillamente inviabilidades, afirma que si no pueden ser un elenco concreto, la referencia constitucional ha de entenderse hecha «a la estructura abstracta de esos ordenamientos»⁴⁰. Esa estructura abstracta, común a los viejos fueros, a los conciertos y a los Estatutos de Autonomía, se manifiesta en un conjunto de instituciones propias con ciertas competencias, una panoplia de inmunidades y una apelación tácita a la negociación y acuerdo entre poderes. Ese sistema sólo tendría sentido por referencia a un sistema jurídico más general en el que se integra.

De la inserción en una norma constitucional, LAPORTA concluye que se ha querido establecer una *lex specialis*. Podría ser especial respecto: *a)* régimen municipal; *b)* régimen provincial; *c)* de la Comunidad Autónoma (aunque ello supone obviar, como se ha obviado, el grave problema de atribuir los derechos a un ente nuevo como es la Comunidad Autónoma); *d)* especial respecto de la propia Constitución, al considerarse los derechos históricos como una verdadera Constitución⁴¹.

El trabajo de LAPORTA busca, en sus propias palabras, enfriar el análisis de una Disposición a la que el conflicto político interno del País Vasco y la perseverancia de la violencia han sometido a grandes tensiones. Desde la distancia que reclama, concluye que se trata de una norma «que permite a las autoridades competentes diseñar el orden jurídico de la autonomía vasca inspirándose en contenidos materiales o aspectos estructurales del histórico régimen foral, debidamente actualizados y siempre que no pugnen con preceptos constitucionales». En todo caso, subraya, se trata de una norma meramente facultativa que no impone a ninguna autoridad obligación alguna⁴².

5. *Alguna reflexión necesaria sobre el proceso postconstitucional*

El presupuesto del que hay que partir es el acuerdo en entender que la foralidad es un hecho diferencial, distinto del Derecho civil foral. Un hecho diferencial que supone en este caso la singularización de dos Comunidades Autónomas en cuanto al régimen de competencias e intensa potestad de autoorganización. Pero no es posible proceder en estas páginas siquiera a resumir las diferentes claves hermenéuticas del precepto. Sí, por el contrario, resulta preciso llamar la

⁴⁰ F. J. LAPORTA (2006: 28).

⁴¹ F. J. LAPORTA (2006: 45-46).

⁴² F. J. LAPORTA (2006: 83).

atención sobre alguna circunstancia que pudiera ayudar a explicar por qué hoy los derechos históricos son no sólo una categoría viva en sus ordenamientos originarios, sino en expansión.

Así, creo que no puede sino sorprender el poco hincapié realizado sobre la necesidad de subordinar la actualización del régimen foral a lo dispuesto en la Constitución. En este sentido, parece claro que no se ha tratado suficientemente la relación foralidad-autonomía y las consecuencias que de esa relación debían derivarse para la interpretación de la primera. Como indica SOLOZÁBAL, «la incorporación constitucional de la foralidad además de una renovación de la legitimidad del régimen foral supone su necesaria adaptación a los principios y articulación institucional (esto es, en esencia, democracia y autonomía) que la Constitución incorpora»⁴³. La expansión de la foralidad no ha sido el desarrollo previsible de algo que estuviera necesariamente en la historia o en la Constitución, sino la progresiva construcción de un sistema a impulso y propuestas orientadas a un objetivo no siempre nítido⁴⁴.

Asimismo, habría que detenerse en el significado de la novación en la titularidad. Hacer sujeto de los derechos históricos a la Comunidad vasca no sólo es un cambio de sujetos. Es, también, un cambio en la naturaleza de esos derechos. Los derechos históricos poseen un profundo significado local. De hecho, sus titulares originarios fueron durante muchos siglos los municipios (la transferencia a las Diputaciones se produciría en virtud de la Real Orden de 12 de septiembre de 1853 por la cual se transfirió a las Diputaciones, y a petición suya, facultades de tutela sobre los municipios, facultades con las que se pretendía controlar a algunos municipios ganados por la causa liberal)⁴⁵. Lógicamente, esta vinculación local determinaba también en gran medida su contenido. Dicho de otro modo, difícilmente hubiese sido posible ligar conceptos como el de autodeterminación a unos derechos propios de las entidades locales. Para que ello sucediese ha tenido que producirse la novación antedicha.

En este sentido, no puede pasarse por alto que desde el nacionalismo vasco se ha seguido la estrategia que buena parte de los historiadores, tanto del siglo XIX como del propio proceso constituyente, denunciaron: el mantenimiento de los ropajes de la mística como

⁴³ J. J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, «Constitución y derechos históricos», en el vol. col. *La democracia constitucional: estudios en homenaje al profesor Rubio Llorente*, vol. 2.º, pág. 1187. Como se ha visto, también el reciente trabajo de LAPORTA insiste en la necesaria subordinación de la interpretación de los derechos históricos a la Constitución. F. J. LAPORTA (2006: 83).

⁴⁴ J. CORCUERA (2003: 264).

⁴⁵ T. R. FERNÁNDEZ (1985b: 61).

instrumento fundamental para la consecución de mayores dosis de poder. Desde este planteamiento, los años de democracia en España han sido de continuidad con el XIX en relación con el País Vasco⁴⁶. El nacionalismo vasco ha tratado de consolidar la idea de que la autonomía vasca se fundamenta en un título diferente a la Constitución, obviando la evidencia de la unidad del sujeto constituyente.

Otra cuestión que llama la atención es cómo el lenguaje correcto se ha desplazado a la visión historicista, que ha logrado insertar de esta manera en el inconsciente colectivo numerosas cuestiones como simplemente inobjectables. En íntima conexión con ello, se mantiene la idealización del régimen político foral como un antiguo paraíso común a todos los vascos y, sobre todo, se sigue trabajando en la oscuridad, inconcreción y ambigüedad del concepto⁴⁷. Una idealización de la historia que se proyecta con toda nitidez a la práctica totalidad de los preámbulos que presiden los nuevos textos estatutarios. La historia de cada pueblo sólo ha sido testigo de luchas por las libertades y la igualdad, acompañadas de seculares sentimientos de solidaridad colectiva.

IV. LA VIGENCIA DE LOS PLANTEAMIENTOS HISTORICISTAS, Y DE LOS DERECHOS FORALES EN PARTICULAR, EN EL PROCESO DE REVISIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO

1. *Una aproximación introductoria*

Llegados a este punto, no puede extrañar la vigencia de los planteamientos historicistas en el proceso de revisión del Estado autonómico. Una mirada al desarrollo constitucional, y más con los textos de reforma estatutaria encima de la mesa, lleva a la conclusión nítida de que la concepción racionalista ha sido incapaz no ya de ganar la batalla, sino, al menos, establecer unas coordenadas mínimas. La interpretación historicista ha ganado adeptos en cuanto ha permitido la consecución paulatina de mayor autonomía. Y, sobre todo, en cuanto se vislumbra como fuente inacabable cuantitativa y cualitativamente para la reivindicación territorial. En este sentido, la aparición del pueblo como sujeto colectivo de derechos y heredero de toda una historia de grandeza y agravios es la mejor expresión de la debilidad racionalista frente al historicismo.

⁴⁶ J. CORCUERA, *Los nacionalismos: globalización y crisis del Estado-nación*, CGPJ, 1997, pág. 131.

⁴⁷ J. J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA (2000: 36).

Debe tenerse conciencia de que la legitimación de la diferencia en virtud de la historia ha sido una constante durante estos años, constante de alguna manera bien reflejada en la consolidación de la expresión «Comunidades históricas». Al respecto, es pertinente recordar que, ante la imposibilidad de ver esa diferencia en una lectura ordinaria de la historia, el nacionalismo acudió a visiones más sofisticadas como la expresada por Pujol acerca del desarrollo histórico-político singular de Cataluña en relación con el de otras Comunidades, y siempre, claro está, con la ayuda de los preceptos constitucionales citados como amparo jurídico⁴⁸. No otros serían los hechos diferenciales que se reflejan en aspectos significativos del reparto competencial como Derecho civil, lengua o cultura. Lo que se busca no es ese reconocimiento, sino mantener viva la fuente de la reivindicación inagotable. Quizá desde esta perspectiva puede resultar más sencillo comprender el *revival* historicista en los nuevos textos estatutarios.

2. *El debate en la reforma de los textos estatutarios*

A) *Los derechos históricos en el Plan Ibarretxe.*

El «nuevo pacto político» y el «Estado libre asociado» propugnados por el fenecido Plan estaban, en buena medida, fundamentados en el mantenimiento de la vigencia del discurso historicista nacionalista, si bien que complementado con una apelación al principio democrático⁴⁹. La interacción de las dos ideas no podía desembocar sino en el derecho de autodeterminación de Euskadi. La fórmula reivindicativa del citado Plan se resumiría, según CASTELLS ARTECHE, de la siguiente manera: «Los ciudadanos de la Comunidad Autónoma de Euskadi, en virtud de la actualización de los derechos históricos propios, muestran su voluntad de formalizar un nuevo pacto político, mediante un novedoso modelo de relación con el Estado español según el presupuesto de libre asociación con el mismo»⁵⁰. En todo caso, no deja de ser significativo, del alcance que los nacionalistas dan a los derechos, el hecho de que un texto de máximos casi insuperables como el Plan incluyese un artículo 12 con el siguiente tenor: «La aceptación de este régimen de libre asociación no supone renuncia alguna de los

⁴⁸ E. AJA (2003: 279).

⁴⁹ Sobre el mismo, J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, *Tiempo de reformas. El Estado autonómico en cuestión*, Biblioteca Nueva, 2006, págs. 107-140.

⁵⁰ J. M. CASTELLS ARTECHE, «País Vasco», en el vol. col. *De la reforma estatutaria*, F. LÓPEZ RAMÓN (ed.), Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, VIII, 2005, pág. 181.

derechos históricos del Pueblo Vasco, que podrán ser actualizados en cada momento en función de su propia voluntad democrática».

Merece destacarse el cambio de redacción, impregnada ahora de un soberanismo explícito. Por otra parte, no deja de resultar curioso que se hablase de «aceptación» de un régimen que se pretendía imponer unilateralmente al resto del Estado. Tras toda la polémica fuerista e historicista, puede decirse sin asomo de duda que lo que el nacionalismo vasco ha querido es mantener la vigencia de la disputa sobre los sujetos originarios del poder.

B) *El debate «histórico» en el Estatuto de Autonomía de Cataluña.*

El primer borrador del proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía contenía una serie de referencias a los derechos históricos de Cataluña que el Consejo Consultivo estimó inconstitucionales, a pesar de lo cual se mantuvieron, si bien con ciertas correcciones⁵¹. Para el Consejo, la presumible inconstitucionalidad de las referencias a los derechos históricos estribaba en la identificación de los mismos con los territorios forales. Además, negaba a los derechos históricos virtualidad como fuente competencial en materia de lengua o Derecho civil especial porque éstos tienen su título específico.

Las referencias a los derechos históricos fueron modificadas durante su tramitación en el Parlamento de Cataluña. En cualquier caso, resulta sumamente indicativo de la vigencia adquirida por esta categoría que un partido como CIU argumentase su primer desacuerdo con el texto del borrador de Estatuto aludiendo a unos derechos históricos que resultaban totalmente novedosos en su programa y que ahora fundamentaban la mayor parte de sus reivindicaciones territoriales, incluida la interpretación maximalista del alcance del artículo 150.2 de la Constitución⁵². Por ello, no puede sorprender que, pese a las advertencias del Consejo Consultivo, se mantuviese, en el texto remitido al Congreso, una referencia fuerte a los derechos históricos como un nuevo soporte teórico para la autonomía de Cataluña. El Preámbulo resultaba líricamente expresivo de esta visión historicista: «La nación catalana ha venido construyéndose en el curso del tiempo con las aportaciones de energías de muchas generaciones, de muchas tradiciones y culturas, que han encontrado en ella una tierra de acogi-

⁵¹ Sobre la evolución de la presencia de los derechos históricos en la tramitación del Estatuto de Autonomía de Cataluña, A. SAIZ ARNÁIZ (2006: 122-128).

⁵² E. AJA, *La proposición de reforma del Estatuto de Cataluña*, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, VIII, 2005, pág. 200.

da. Cataluña ha definido una lengua y una cultura, ha modelado un paisaje...».

Si bien la tramitación en el Congreso corrigió algunas expresiones significativas⁵³, no por ello el texto deja de ser manifestación de una fuerte penetración historicista desde el Preámbulo: «Cataluña ha ido construyéndose a lo largo del tiempo...»; «el autogobierno de Cataluña se fundamenta en la Constitución, así como en los derechos históricos del pueblo catalán que, en el marco de aquélla, dan origen en este Estatut al reconocimiento de una posición singular de la Generalitat». En el mismo Preámbulo, el legislador catalán declara seguir la tradición de las «Constitutions i altres drets de Catalunya» y la vocación constante de autogobierno encarnada en la Institución de la Generalitat, creada en 1359. El fundamento histórico del presente autogobierno se expresa también de manera gráfica cuando se señala que «la libertad colectiva de Cataluña encuentra en las instituciones de la Generalitat el nexo con una historia de afirmación y respeto de los derechos fundamentales y de las libertades públicas de la persona y de los pueblos; historia que los hombres y mujeres quieren proseguir...».

Como no podía ser de otra manera, todo ello se proyecta sobre el articulado, fundamentalmente sobre el artículo 5.º: «El autogobierno de Cataluña se fundamenta también en los derechos históricos del pueblo catalán, en sus instituciones seculares y en la tradición jurídica catalana, que el presente Estatuto incorpora y actualiza al amparo del artículo 2, la disposición transitoria segunda y otros preceptos de la Constitución, de los que deriva el reconocimiento de una posición singular de la Generalitat en relación con el derecho civil, la lengua, la cultura, la proyección de éstas en el ámbito educativo, y el sistema institucional en que se organiza la Generalitat».

Se trata de un artículo importante y cabe pensar que influirá en el desarrollo del Estatuto. Al respecto, dos datos objetivos son relevantes: la propia inclusión en el articulado de la referencia a los derechos históricos y la concreción de las materias en las que ampararía su singularidad. Y, al menos, dos lecturas son posibles. Por una parte, una interpretación estricta que entendería que toda la singularidad histórica finalmente sólo ampara un régimen especial, extraconstitucional, en las materias aludidas. Por otra, una interpretación amplia que vincularía la posición especial en esas materias con los preceptos constitucionales, mientras que los derechos históricos podrían servir para

⁵³ Los cambios, como subraya SAIZ ARNÁIZ, fueron relevantes, suprimiéndose la Disposición Adicional Primera, relativa a la no renuncia del pueblo catalán a los derechos que por la historia le pudiesen corresponder; y modificando la redacción del artículo 5.º. Así, A. SAIZ ARNÁIZ (2006: 131-132).

un juego más amplio, fundamentador de un futuro y más ambicioso régimen de autogobierno. Aunque el Consejo Consultivo advirtió de que «no puede existir una doble legitimidad o una legitimidad alternativa al principio democrático», es decir, una basada en el principio democrático y otra de raíz historicista, lo cierto es que del Preámbulo y de los artículos 1.º y 5.º se deduce precisamente eso, la existencia de una doble legitimidad del autogobierno de Cataluña.

Con la experiencia de los frutos dados por la propia Disposición Adicional Primera de la Constitución, no creo que pueda considerarse neutra la redacción del artículo 5.º y la propia apelación a los derechos históricos en el Preámbulo. Señala SAIZ ARNÁIZ que no es posible vincular la redacción del Estatuto catalán con la Disposición del texto constitucional, a la que en ningún momento se hace referencia⁵⁴. Precisamente, ello, en mi opinión, no sólo no elimina los problemas, sino que los incrementa. Si es así, ¿a qué derechos históricos del pueblo catalán se está refiriendo el Estatuto de Autonomía? ¿Cuál es su finalidad? Y en este punto no puede olvidarse que esos derechos trascienden la retórica propia de un Preámbulo para acomodarse en la primera línea del articulado. Por otra parte, tampoco puede obviarse que dicho precepto podrá y deberá ser interpretado en el conjunto de un texto con unas características muy determinadas. En sentido contrario, en el Congreso se ha suprimido la Disposición Adicional Primera del proyecto que reproducía la cláusula de no renuncia de los Estatutos vasco o aragonés. En todo caso, parece que con la redacción del artículo 5.º esta supresión tiene una importancia relativa.

Desde otra perspectiva, significativo de la fuerza historicista del texto catalán es también el artículo 54, dedicado a la memoria histórica: «1. La Generalidad y los demás poderes públicos deben velar por el mantenimiento y el conocimiento de la memoria histórica de Cataluña como patrimonio colectivo que atestigua la resistencia y la lucha por las libertades democráticas y los derechos nacionales y sociales...».

Dos ideas destacan por encima de otras consideraciones: por un lado, la afirmación de una continuidad histórica del autogobierno de Cataluña que singulariza su ser en el conjunto del Estado y fundamenta, con la Constitución, su autonomía; por otro, la recepción en el articulado de unos derechos históricos del pueblo catalán, sean cuales sean, como fuente de una posición singular de la Generalitat en relación con determinadas materias. De nuevo, emerge la oscuridad denunciada por GARCÍA PELAYO al hilo de la redacción de la Disposición Adicional Primera y con consecuencias previsiblemente similares a las que él temía.

⁵⁴ A. SAIZ ARNÁIZ (2006: 128).

C) *El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.*

El Estatuto de Autonomía de Valencia aprobado por las Cortes Generales responde a una profunda penetración historicista⁵⁵. Dos son las ideas fundamentales que, recogidas en el Preámbulo, van a desarrollar en el articulado esa tendencia. La primera de ellas se proyecta sobre el artículo 1.º: «1. El pueblo valenciano, históricamente organizado como Reino de Valencia, se constituye en Comunidad Autónoma, dentro de la unidad de la Nación española, como expresión de su identidad diferenciada como nacionalidad histórica y en el ejercicio del derecho de autogobierno que la Constitución reconoce a toda nacionalidad, con la denominación de Comunitat Valenciana». La segunda, sobre el artículo 7.º: «1. El desarrollo legislativo de las competencias de la Generalitat procurará la recuperación de los contenidos correspondientes de los Fueros del Antiguo Reino de Valencia en plena armonía con la Constitución y con las exigencias de la realidad económica y social valenciana. Esta reintegración se aplicará, en especial, al entramado institucional del Antiguo Reino de Valencia y su propia onomástica en el marco de la Constitución española y de este Estatuto de Autonomía». Es importante destacar cómo la vinculación historia-nacionalidad histórica sirve a la afirmación de unos derechos especiales que legitiman tanto un pretendido derecho foral valenciano como la recuperación del ejercicio de competencias más allá del reparto competencial.

Como posteriormente habrá de verse en relación con las Comunidades de Andalucía, Baleares y Aragón, Valencia suma a la definición existente de la Comunidad como «nacionalidad» el adjetivo «histórica». Curiosamente, Cataluña prescindió de este adjetivo, definiendo en su articulado a la Comunidad Autónoma como nacionalidad. Quizá la controversia sobre la nación fue causa de restringir en el articulado la definición a la voz nacionalidad. O, quizá, con más fundamento y mayor rigor teórico, afirmada la voluntad nacional en el Preámbulo, sobraba en la definición cualquier referencia a la historia.

Junto a estos artículos de especial significación e indudable alcan-

⁵⁵ El texto inicial del Estatuto valenciano incorporaba una redacción que necesariamente se asimilaba al régimen foral. Durante su tramitación en el Congreso, esa carga foral se redujo a lo mencionado en el Preámbulo y artículo 7.º. Al respecto, A. SAIZ ARNAIZ (2006: 129-131). Sobre el texto valenciano, J. M. BAÑO LEÓN y A. BOIX PALOP, «El Estatuto valenciano en el marco de la reforma territorial», en el vol. col. *De la reforma estatutaria*, F. LÓPEZ RAMÓN (ed.), Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, VIII, 2005, págs. 243-280.

ce político y jurídico, otros preceptos del proyecto de Estatuto de Autonomía son representativos de la adición de la Comunidad Valenciana a la visión historicista. Muy gráfico de la suma de historia e identidad resulta el artículo 57: «El Real Monasterio de Santa María de la Valldigna es templo espiritual, político, histórico y cultural del antiguo Reino de Valencia, hoy Comunitat Valenciana, y es igualmente, símbolo de la grandeza del Pueblo Valenciano reconocido como Nacionalidad histórica. Una Ley de Les Corts determinará el destino y utilización del Real Monasterio de Santa María de la Valldigna como punto de encuentro y unión sentimental de todos los valencianos y como centro de investigación y estudio para recuperar la historia de la Comunitat Valenciana».

D) *La historia en el Estatuto de Autonomía de Andalucía.*

Después de Valencia y Cataluña, Andalucía ha sido la siguiente Comunidad Autónoma en aprobar un nuevo Estatuto de Autonomía. En este texto no se realiza alusión alguna a los derechos históricos y las referencias historicistas se limitan al Preámbulo, donde sí adquieren fuerza significativa. En efecto, el Preámbulo, notablemente modificado desde su redacción original, es ante todo un recordatorio de las raíces históricas tanto de Andalucía como cultura e identidad diferenciada (*«Andalucía, a lo largo de su historia, ha forjado una robusta y sólida identidad que le confiere un carácter singular como pueblo, asentado desde épocas milenarias en un ámbito geográfico diferenciado, espacio de encuentro y de diálogo entre civilizaciones diversas»*) como de la antigüedad del ideal autonomista andaluz (*«El ingente esfuerzo y sacrificio de innumerables generaciones de andaluces y andaluzas a lo largo de los tiempos se ha visto recompensado en la reciente etapa democrática que es cuando Andalucía expresa con más firmeza su identidad como pueblo a través de la lucha por la autonomía plena»*). *«Ese ideal autonomista hunde sus raíces en nuestra historia contemporánea. El primer texto que plasma la voluntad política de que Andalucía se constituya como entidad política con capacidad de autogobierno es la Constitución Federal Andaluza redactada en Antequera en 1883»*).

Más significativa es, de nuevo, la incorporación de la voz «histórica» a la definición de la Comunidad Autónoma como «nacionalidad». Esta adición, contradictoria en sí misma (nación e historia no son buenas compañeras de viaje), es una excelente muestra del valor que los redactores de los nuevos Estatutos otorgan a la historia. Es como

si una patina inmaculada reforzase la identidad proclamada solemnemente en los Estatutos.

E) *Historia y Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares.*

En el Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, las referencias historicistas, limitadas al Preámbulo, han de ponerse en relación con el carácter fuertemente identitario de todo el texto. Naturaleza identitaria que alcanza su máxima expresión en el artículo 18, referido a los derechos en el ámbito cultural y en relación con la identidad del pueblo de las Islas Baleares y con la creatividad.

De forma casi obligada, la historia aparece como presupuesto necesario de esa identidad. Y, como no podía ser de otra manera, lo hace en el Preámbulo del Estatuto: «*A lo largo de su historia, las Illes Balears han forjado su identidad con las aportaciones y energías de muchas generaciones, tradiciones y culturas, que han convergido en esta tierra de acogida. Así, las Illes Balears, por la confluencia de una multiplicidad de pueblos y de civilizaciones a lo largo de su historia, se han conformado en una sociedad dinámica, con un patrimonio cultural y social tangible e intangible...*». Como en otros textos, esa historia deja en herencia una sociedad idílica conformada por los más justos y nobles principios. La consecuencia es que, en el Preámbulo, la nacionalidad histórica que conforman las distintas islas rinda «*homenaje a todos sus hijos que a lo largo de todos los tiempos, lejanos y próximos, han trabajado para mantener la identidad de nuestro pueblo*».

Junto a estas referencias retóricas del Preámbulo, estrechamente ligadas a la reivindicación de la singularidad identitaria de la Comunidad Autónoma, el Estatuto sólo contiene otra referencia a la historia, que es la propia definición de la Comunidad como «nacionalidad histórica», al igual que Valencia, Andalucía o Aragón. De nuevo, la adición del adjetivo «histórica» se entiende una prima sobre la voz nacionalidad sin más.

F) *La legitimación histórica en el Estatuto de Autonomía de Aragón.*

La peculiaridad del supuesto aragonés en relación con los derechos históricos, junto con la fuerte identidad histórica de la Comunidad Autónoma, hacían del nuevo Estatuto de Autonomía objeto natural del citado *revival* historicista. El texto aprobado confirma esta

dirección. Como ya ha habido ocasión de señalar, el Estatuto de Autonomía de Aragón es el único que reprodujo en su primera redacción la voz «derechos históricos», excepción hecha, claro está, del vasco y de la LORAFNA. La vida de este precepto ha sido lánguida y ni siquiera ha jugado un papel destacado en el plano político. La conciencia sobre su falta de conexión con un régimen foral público previo parece explicar esta situación. Ello debe subrayarse en el contexto de una Comunidad Autónoma que ha tenido una fuerte conciencia reivindicativa desde el inicio mismo del proceso autonómico. En el proceso de reforma del Estatuto de Autonomía en 1996, los debates parlamentarios no registran ni una alusión a este título como fundamentador de una reforma que, entre otras cosas, introducirá en el Estatuto de Autonomía la calificación de Aragón como nacionalidad y la posibilidad de un régimen singular de negociación de la financiación⁵⁶. Precisamente, la única referencia notable al mismo que se puede encontrar es en relación con una de las aspiraciones más perseguidas por los partidos políticos aragoneses, un sistema específico de financiación. Así, el Dictamen que sobre profundización en el autogobierno aprobaron por unanimidad los cinco Grupos Parlamentarios de las Cortes de Aragón sólo menciona una vez los derechos históricos, y lo hace para vincularlos a la concreción del modelo propio de financiación ya previsto en el citado artículo 48. Expresamente, se dice que las otras dos Comunidades que contemplan los derechos históricos poseen un sistema singular de financiación⁵⁷.

Con perspectiva, no deja de sorprender el poco juego que se ha extraído a un precepto como éste en una Comunidad que, como se decía, ha sido fuertemente reivindicativa, con un indudable sentimiento de agravio en relación con las Comunidades vecinas (Cataluña, Navarra y País Vasco) y en la que existen dos partidos nacionalistas, uno de los cuales es llave permanente de gobierno. Ni simbólica ni interpretativamente ha jugado papel alguno. En el mismo sentido, sorprende cómo en el debate del nuevo Estatuto de Autonomía esta cuestión no haya suscitado gran interés, aceptándose el mantenimiento de la redacción de la actual Disposición Adicional, sin llegar a contemplar su vinculación con precepto alguno del Estatuto, ni en el orden competencial ni en lo relativo al sistema de financiación⁵⁸.

⁵⁶ Sobre el texto de 1996, véase M. CONTRERAS CASADO, *La forja de la autonomía*, Cortes de Aragón, 1998; A. EMBID IRUJO, «Sobre la evolución del Derecho público aragonés. Algunas reflexiones interesadas», en el vol. col. *Derecho Público Aragonés*, A. EMBID (dir.), El Justicia de Aragón, págs. 17-58.

⁵⁷ El informe fue publicado por las Cortes de Aragón con la rúbrica *Debates parlamentarios sobre la profundización y desarrollo del autogobierno aragonés*, Cortes de Aragón, 2004.

⁵⁸ Durante su tramitación en las Cortes de Aragón se introdujo en el Preámbulo la alu-

Por otra parte, el Preámbulo es reflejo habitual de los anhelos historicistas. En el caso aragonés, el Preámbulo fue objeto de una depuración progresiva, de un muy largo texto inicial se pasó al texto relativamente breve que preside finalmente el Estatuto. Si bien las distintas modificaciones introducidas redujeron la intensidad historicista de la primera redacción, el resultante final sigue firmemente deudor de esa mirada a la historia como seña de identidad y legitimación del autogobierno.

Un análisis literal y literario del Preámbulo del texto aragonés, como de otros Estatutos, proyecta conclusiones que no pueden considerarse excesivamente positivas, al menos desde los parámetros tradicionales de la teoría democrática clásica. De nuevo hay que insistir en la sorpresa que depara el olvido del presente, de la voluntad popular actual de autogobierno, para insistir en la historia y la autonomía como necesaria continuidad de la misma. Asimismo, es elocuente que se señale que el Derecho foral «se fundamenta en derechos originarios». Por otra parte, en la definición de la Comunidad Autónoma se añade también el calificativo de «histórica» a la voz nacionalidad.

V. A MODO DE CONCLUSIÓN. UNA CONSIDERACIÓN GENERAL SOBRE LOS TEXTOS EXAMINADOS

Un análisis general de los textos examinados muestra cómo la historia ha sido percibida como rentable y necesaria, convirtiéndose en elemento de referencia en el nuevo debate estatutario. Desde esta perspectiva, no puede extrañar que las apelaciones a la misma se extiendan progresivamente. Si a la historia se acude como primer factor legitimador de la diferencia, si no del privilegio, es normal que cada cual busque en el baúl familiar las referencias necesarias para, al menos, lograr la equiparación. Significativo de lo anterior es la insuficiencia sobrevenida de la voz «nacionalidad» en la generalidad de los nuevos textos estatutarios, con la excepción del catalán, previsiblemente con causa en su voluntad de trascender el término nacionalidad. Si en reformas anteriores de los Estatutos la aspiración se concretaba mayoritariamente en transformar la «región» en «naciona-

sión a que el autogobierno de Aragón se fundamenta en la Constitución, «así como en los derechos históricos del pueblo aragonés que, en el marco de aquélla, dan origen en este Estatuto al reconocimiento de una posición singular de nuestra Comunidad Autónoma», alusión suprimida del texto definitivo. Una visión «reivindicativa» de los mismos, J. L. SORO DOMINGO, «Los derechos históricos públicos y privados en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía», *El Ebro*, 6, 2006, págs. 47-83.

lidad», en la actualidad se persigue, al menos en aquellos que no buscan su reconocimiento como nación, la denominación de «nacionalidad histórica», como si fuese un plus a lo anterior, un plus que evita el conflicto ligado al término nación. Es una señal más de que en el inconsciente, y en el más consciente, late la idea de que la ratificación de la naturaleza histórica de una Comunidad es un plus que en algún momento poseerá su propio valor.

Estamos en tiempos contradictorios y, entre olas de modernidad, la apelación a la historia despierta grandes dosis de consenso y entusiasmo. Este consenso no debiera ocultar la contradicción que supone calificar una nacionalidad como histórica. La nación, demasiados lo olvidan, es un término que nace a finales del siglo XVIII y sólo explota en el curso del XIX. Hoy, por cierto, tampoco cabe olvidarlo, para ser espectador de su lenta pero inexorable agonía. Mas no es esa modernidad la que determina la contradicción denunciada. La contradicción nace de que la construcción de la nación es un fenómeno revolucionario y, por tanto, necesariamente antihistórico. El pueblo como nación se rebela frente al orden histórico. La nación es, siempre, expresión de una voluntad contemporánea. El pasado sólo importa para rebelarse frente a él. El poder del pueblo puede a cualquier legitimidad, incluida la histórica; por cierto, normalmente sólo fuente de privilegios para exiguas minorías⁵⁹.

En fin, puede percibirse un salto cualitativo de importancia. Por una parte, los derechos históricos «mutan». Efectivamente, sólo de verdadera mutación genética puede calificarse la forma en que aparecen en el Estatuto de Autonomía de Cataluña o en el texto valenciano. Habiendo saltado su barrera primitiva de especie, sólo resta saber si se trata de un caso aislado o de pandemia generalizada. La pregunta crucial es si van a limitar sus efectos a la literalidad de los textos estatutarios o si, por el contrario, van a servir, como ha sucedido con la Disposición Adicional Primera y sus correlativas disposiciones estatutarias, para legitimar dosis de autogobierno «extraestatutarias».

Podría decirse que la historia, en sentido estricto el alegato de la misma, ha vencido a la racionalidad normativa o, en síntesis provocadora, que con ella los Estatutos han ganado a la Constitución. Desde luego, afirmación semejante tiene buena dosis de exageración. Pero la exageración no elimina una realidad en la que no se repara con la necesaria contundencia, a saber, que, al fin y a la postre, las cuestiones suscitadas en relación con la reforma de los Estatutos son

⁵⁹ A. NUÑO, «Pequeño manual de mitología española», *Letras Libres*, 23, 2006, pág. 26.

ante todo cuestiones relacionadas con el poder, con su reparto, con los sujetos que han de ejercerlo⁶⁰. La consecuencia jurídica, de no poco calado efectivo y simbólico, es que el mito del Estatuto-Constitución que denunció MUÑOZ MACHADO se impone en los proyectos de reforma sin apenas debate y, para ello, la historia es la primera de las apoyaturas⁶¹.

Si la penetración historicista en la Constitución puede entenderse como debilidad de la Constitución y del propio constituyente, el proceso posterior, como se ha visto, está lejos de aceptar la afirmación de TOMÁS Y VALIENTE según la cual, «promulgada la Constitución, cualquier forma de legitimidad historicista queda sustituida por la única forma de legitimidad admisible en un Estado democrático de derecho, esto es la derivada del propio texto constitucional».

La relación fueros/Constitución ha sido una de las constantes de nuestra historia constitucional y pudo llegar a pensarse que la Constitución de 1978 solucionaba esta dicotomía integrando los fueros en la Constitución, actualizándolos en forma de una autonomía que mediante el texto del correspondiente Estatuto de Autonomía podía dar pie a recoger alguna singularidad propia del régimen foral que fuese compatible con el texto constitucional y con la propia realidad económico-social. Pero no parece que haya sido así. Más bien al contrario. Los derechos históricos han superado su ámbito estricto de remisión al régimen foral para transformarse en un presupuesto histórico legitimador de un autogobierno que, en sus concepciones últimas, no tiene más límite que la propia decisión del pueblo como sujeto de la historia. De esta forma, la inclusión de los fueros en la Constitución, lejos de haber supuesto su sometimiento a una interpretación integral del mismo, se entiende como soporte constitucional para legitimar reclamaciones de autogobierno que desbordan nítidamente el marco del Estado autonómico. Desde esta perspectiva, no puede dejarse de lado que tras los denunciados postulados historicistas se encuentra, a la postre, una visión poco democrática de los procesos políticos. O, dicho en palabras más sutiles del profesor ORTEGA, que los na-

⁶⁰ M. CONTRERAS (2005: 97).

⁶¹ La idea del Estatuto de Autonomía como norma más o menos asimilada a la Constitución se ha planteado como una constante en el proceso de reforma de los Estatutos. Desde posiciones nacionalistas que defienden la citada asimilación como presupuesto o desde la crítica a los textos resultantes, son diversos los trabajos que pueden consultarse: S. MUÑOZ MACHADO, «El mito del Estatuto-Constitución», en el vol. col. *La reforma del Estado autonómico*, CEPC, págs. 65-84; F. LÓPEZ RAMÓN, «Reflexiones sobre el procedimiento en la tercera reforma estatutaria», en el vol. col. *De la reforma estatutaria*, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, VIII, 2005; J. M. CASTELLA ANDREU, *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Generalitat de Cataluña, 2004.

cionalismos históricos han sido incapaces de ver el proceso de descentralización como un proceso de democracia participativa⁶².

Todo ello ha tenido también como consecuencia mantener el debate en unos umbrales de transparencia muy alejados de lo exigible en una democracia, máxime cuando las cuestiones que se debaten son de la mayor trascendencia para todos. Siempre queda preguntarse sobre el porqué de esta abundancia de historicismo y retórica mítica, el porqué de la incapacidad de hacer descender el debate al nivel de la racionalidad y de la decisión democrática. Puede entenderse, desde la instrumentalidad política, en el nacionalismo. Pero no puede entenderse en el resto. Quizá el problema sea la propia debilidad de nuestra historia política, debilidad que no puede dejar de ser terreno abonado para esa retórica maximalista.

En este punto, puede ser útil volver a retomar la dialéctica entre legitimidad histórica y legitimidad democrática que con tanto acierto enfrentaba el Consejo Consultivo de Cataluña. Mi intuición, y sólo es eso, intuición, es que existe complejo de inferioridad en la lógica democrática. Intento explicarme. Frente a las grandes palabras que arrastran siglos de historia y bondades, nadie opone como fundamento la voluntad actual del pueblo; mejor sería decir, del electorado correspondiente. A ese electorado se le deja, en todo caso, un espacio reducido, previamente acotado por todo aquello que de manera indubitable corresponde ocupar a la legitimidad histórica. Al respecto, es significativo el desprecio indisimulado con que algunas de las voces más ilustres de nuestro historicismo contemplan el deseo de autogobierno de Comunidades sin alcurnia. Como si la voluntad de sus habitantes, si así la expresasen, no fuese motivo suficiente.

Entiendo que éste es un planteamiento gravemente erróneo incluso desde la perspectiva del autogobierno de Comunidades como País Vasco o Cataluña. Estas Comunidades no requieren de apelaciones oscuras a la historia para apoyar sus demandas de autogobierno, apelaciones que siempre crearán disputas con el resto del Estado. Los resultados electorales son suficientemente diversos del resto del Estado como para no necesitar otro apoyo. Lo que sucede es que esa oscuridad acaba resultando benéfica en términos políticos para el nacionalismo. La oscuridad facilita mantener viva la llama del agravio y de la tensión reivindicativa. Asimismo, facilita la identificación absoluta entre nacionalistas (entiéndase, los partidos que se identifican como

⁶² L. ORTEGA ÁLVAREZ, «Reforma constitucional y reforma estatutaria», en el vol. col. *De la reforma estatutaria*, F. LÓPEZ RAMÓN (ed.), Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, VIII, 2005.

tales) y la Comunidad. Por último, legitima a perpetuidad la diferencia con otras Comunidades.

La aceptación general de una ambigüedad y oscuridad que se propugna y amplía para resolver innumerables agravios históricos lleva a olvidar lo que un ilustre espectador extranjero ha denominado «brillante combinación de improvisación y pensamiento creativo», refiriéndose a la Constitución de 1978, y es que, en la voz del mismo espectador, «la historia de España ha sido concebida tan a menudo en términos de fracaso que resulta difícil para los españoles aceptar el éxito»⁶³, un éxito que, sin duda, y a pesar de todas sus imperfecciones, también habría que predicar del Estado autonómico⁶⁴.

Por ello, todo el proceso refleja, una vez más, la claridad de ideas de Manuel GARCÍA PELAYO, quien sobre la redacción de la Adicional Primera escribió: «Esta ambigüedad básica es el comienzo de muchas más, abre paso a interpretaciones teóricas y prácticas de gravedad incalculable y, sobre todo, proporciona un arsenal de argumentos jurídicos que pueden ser esgrimidos, sea articulados en estrategias políticas audaces y de largo alcance, sea para finalidades más modestas —por ejemplo, destinadas a crear un ámbito privilegiado en materia fiscal o en otro campo—, pero no por eso menos perturbadoras del sistema político y la vigencia del orden constitucional»⁶⁵.

Una última observación. Se ha dicho que los Estatutos han ganado a la Constitución y que la lógica historicista ha ganado a la lógica racionalista-normativista. En términos jurídicos resultan expresiones excesivamente contundentes para ser aceptadas sin más y, por tanto, acepto de entrada una crítica que habría de asumir. Sin embargo, en términos políticos la conclusión me parece más clara. Si la Constitución de 1978 y, sobre todo, el desarrollo dado al modelo territorial en ella esbozado, conjuntamente con el éxito social y económico de estos años, podían hacer pensar en un saludable restablecimiento del equilibrio entre fuerzas centrífugas y centrípetas, en el logro de un buen acomodo a la pluralidad histórica del Estado, no en vano ELLIOTT señalaba que lo que más sorprende a un historiador es el parecido de la España autonómica con la España de los Austrias, la lectura de las propuestas de reforma de los Estatutos de Autonomía genera graves dudas sobre la pervivencia del citado equilibrio. Y, sobre todo, el pro-

⁶³ J. ELLIOTT, «Constitucionalismo antiguo y moderno», *Cuadernos de Alzate*, 33, 2005, págs. 7 y 17.

⁶⁴ A. EMBID IRUJO, «Balance del Estatuto de Autonomía de Aragón y aspiraciones de reforma», en el vol. col. *De la reforma estatutaria*, F. LÓPEZ RAMÓN (ed.), Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, VIII, 2005, pág. 159.

⁶⁵ M. GARCÍA PELAYO (1991: 3175).

cedimiento de reforma de los citados Estatutos y, con ellos, del conjunto del Estado ha sido una contundente demostración de poder de la lógica histórico-vitalista a la lógica racional que soporta la idea de Estado.

BIBLIOGRAFÍA

- AJA, E. (2003): *El estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza.
- BAÑO LEÓN, J. M., y BOIX PALOP, A. (2005): «El Estatuto valenciano en el marco de la reforma territorial», en el vol. col. *De la reforma estatutaria*, F. LÓPEZ RAMÓN (ed.), Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, VIII.
- CASTELLÀ ANDREU, J. M. (2004): *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Generalitat de Cataluña.
- CASTELLS ARTECHE, J. M. (2005): «País Vasco», en el vol. col. *De la reforma estatutaria*, F. LÓPEZ RAMÓN (ed.), Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, VIII.
- CLAVERO SALVADOR, B. (1985): *Fueros Vascos. Historia en tiempos de Constitución*, Ariel.
- CONTRERAS CASADO, M. (1987): *La forja de la autonomía. Bases documentales del proceso de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón*, Cortes de Aragón.
- (1998): *La forja de la autonomía*, Cortes de Aragón.
- (2005): «Reforma estatutaria y Estado autonómico: en construcción (entre la necesidad y la oportunidad)», en el vol. col. *De la reforma estatutaria*, F. LÓPEZ RAMÓN (ed.), Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, VIII.
- CORCUERA ATIENZA, J. (1985): «Notas sobre el debate de los derechos históricos de los territorios forales», *REP*, 46-47.
- (1991): *Política y derecho. La construcción de la autonomía vasca*, CEPC.
- (1997): «Nacionalismo vasco: de la reintegración foral a los derechos históricos», en el vol. col. *Los nacionalismos: globalización y crisis del Estado-nación*, CGPJ.
- (2003): «Consecuencias y límites de la constitucionalización de los derechos históricos en los territorios forales», *REDC*, 69.
- CORCUERA ATIENZA, J., y GARCÍA HERRERA, M. A. (2002): *La constitucionalización de los derechos históricos*, CEPC.
- CRUZ ALLI, J. (1998): «Del régimen foral liberal al régimen democrático de los derechos históricos (Identidad, hechos diferenciales y asimetría)», *Revista Jurídica de Navarra*, 25.
- ELLIOTT, J. (2005): «Constitucionalismo antiguo y moderno», *Cuadernos de Alzate*, 33.
- EMBED IRUJO, A.: «Sobre la evolución del Derecho público aragonés. Algunas reflexiones interesadas», en el vol. col. *Derecho Público Aragonés*, A. EMBED (dir.), El Justicia de Aragón, págs. 17-58.
- (2005): «Balance del Estatuto de Autonomía de Aragón y aspiraciones de reforma», en el vol. col. *De la reforma estatutaria*, F. LÓPEZ RAMÓN (ed.), Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, VIII.
- FATÁS CABEZA, G. (1985): «Comentario a la Disposición Adicional Quinta», en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Aragón*, MAP-INAL.
- FERNÁNDEZ, T. R. (1985a): *Los derechos históricos de los territorios forales*, Civitas.
- (1985b): «Los derechos históricos y la Ley de Régimen Local», *RVAP*, núm. 12.
- GARCÍA PELAYO, M. (1991): *El proyecto constitucional y los derechos históricos*, Obras completas, vol. III, Centro de Estudios Constitucionales.
- HERRERO DE MIÑÓN, M. (1998a): *Derechos históricos y Constitución*, Taurus.
- (1998b): «Los derechos forales como derechos históricos», *REDC*, 52.
- (2001): «Autodeterminación y derechos históricos», en el vol. col. *Derechos históricos y constitucionalismo útil*, M. HERRERO DE MIÑÓN y E. LLUCH (eds.), Crítica.

- HERRERO DE MIÑÓN, M., y LLUCH, E. (2001): «Introducción: Constitucionalismo útil», en el vol. col. *Derechos históricos y constitucionalismo útil*, M. HERRERO DE MIÑÓN y E. LLUCH (eds.), Crítica.
- LAPORTA, F. J. (2006): «Los derechos históricos en la Constitución: algunos problemas teóricos», en el vol. *Los derechos históricos en la Constitución*, CEPC.
- LLUCH, E. (2001): «El liberalismo fuerista en el siglo XIX: Corona de Aragón y País Vasco», en el vol. col. *Derechos históricos y constitucionalismo útil*, M. HERRERO DE MIÑÓN y E. LLUCH (eds.), Crítica.
- LOJENDIO IRURE, I. M. (1985): «La Disposición Adicional primera y los derechos históricos», *RVAP*, 12.
- LÓPEZ RAMÓN, F. (2005): «Reflexiones sobre el procedimiento en la tercera reforma estatutaria», en el vol. col. *De la reforma estatutaria*, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, VIII.
- LUCAS VERDÚ, P. (1988): «Los derechos históricos como Constitución sustancial del pueblo vasco», en el vol. col. *Los derechos históricos vascos*.
- MUÑOZ MACHADO, S. (2005): «El mito del Estatuto-Constitución», en el vol. col. *La reforma del Estado autonómico*, CEPC.
- NUÑO, A. (2006): «Pequeño manual de mitología española», *Letras Libres*, 53.
- ORTEGA, L. (2005): «Reforma constitucional y reforma estatutaria», en el vol. col. *De la reforma estatutaria*, F. LÓPEZ RAMÓN (ed.), Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, VIII.
- RAZQUÍN LIZÁRRAGA, J. A. (1991): «La doctrina constitucional sobre los derechos históricos de los territorios forales. De la negación al reconocimiento», núm. 124 de esta REVISTA.
- RAZQUÍN LIZÁRRAGA, M. (1991): «Un hito en la jurisprudencia constitucional sobre los derechos históricos: la STC 140/1990, de 20 de septiembre», *Revista Jurídica de Navarra*.
- SAIZ ARNÁIZ, A. (2006): «La titularidad de los derechos históricos y las reformas estatutarias», en el vol. *Los derechos históricos en la Constitución*, CEPC.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J. (1975): *El primer nacionalismo vasco*, Tucar.
- «Constitución y derechos históricos», en el vol. col. *La democracia constitucional: estudios en homenaje al profesor Rubio Llorente*, vol. 2.º, págs. 1179-1202.
- (2000): «Derechos históricos, Constitución y soberanía», *Claves de Razón Práctica*, 107.
- (2006): *Tiempo de reformas. El Estado autonómico en cuestión*, Biblioteca Nueva.
- SORO DOMINGO, J. L. (2006): «Los derechos históricos públicos y privados en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía», *El Ebro*, 6, págs. 47-83.
- TOMÁS Y VALIENTE, F. (1979): «Los “derechos históricos” de Euskadi», *Sistema*, 31.

INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

1. **Temas de interés.** La *Revista de Administración Pública* publica trabajos de investigación originales sobre Derecho Administrativo, Administración Comparada e Historia de la Administración.
2. **Envío de originales.** Los trabajos deberán ser originales e inéditos; en caso de ser publicados una vez enviados a esta Secretaría, los autores deberán notificarlo y proceder a la retirada de los mismos. Se enviarán en lengua castellana, escritos en Microsoft Word o en formato compatible. Se harán llegar, en todo caso, en papel (una copia) y, además, en soporte electrónico, bien sea en disquete o CD-ROM, a nombre de la Secretaría de la *Revista*, a la dirección: CEPC, Plaza de la Marina Española, 9, 28071 MADRID, o por correo electrónico a la dirección **public@cepc.es**. Sólo se tomarán en consideración por el Consejo de Redacción aquellos trabajos que se hayan enviado, directamente, a la dirección de la *Revista* antes indicada.
3. **Formato.** Los originales deberán ir escritos a espacio y medio, en letra Times New Roman tamaño 12. La extensión total no debiera superar las 40 páginas (10.000 a 12.000 palabras), incluidos notas a pie de página, bibliografía y apéndices en su caso. La primera página incluirá el título, nombre del autor o autores, filiación académica, direcciones de correo ordinario y electrónico y teléfonos de contacto. En una segunda página se presentarán dos resúmenes, en español e inglés, de unas 120 palabras cada uno y con tres a cinco palabras clave (en los dos idiomas).
4. **Normas de edición:**
 - a) **Bibliografía.** Las referencias bibliográficas, que se limitarán a las obras citadas en el trabajo, se ordenarán alfabéticamente por el primer apellido, en mayúsculas, del autor, bajo el título «Bibliografía» y al final del original. Ejemplo:

PÉREZ PÉREZ, Luis (2005): «La convalidación de los actos administrativos», *Revista de Administración Pública*, 151, págs. 9-30.

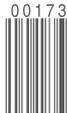
PÉREZ PÉREZ, Luis (2004): *Derecho Administrativo*, Madrid, CEPC.

Si se citan dos o más obras de un determinado autor publicadas en el mismo año, se distinguirán por medio de una letra. Ejemplo: PÉREZ PÉREZ, Luis (2005a) y PÉREZ PÉREZ, Luis (2005b).
 - b) **Notas a pie de página.** Todas las notas irán a pie de página, numeradas mediante caracteres arábigos y en formato superíndice. Tras la primera referencia bibliográfica completa, sólo se incluirá su forma abreviada. Ejemplo: PÉREZ PÉREZ, Luis (2005): 90.
5. **Reseñas de libros.** La *Revista de Administración Pública* acepta sugerencias sobre libros para su reseña, cuya extensión no podrá superar las 5 páginas.
6. **Proceso de publicación.** La *Revista de Administración Pública* decidirá, a través de su Consejo de Redacción, la publicación de los trabajos requiriendo, en los casos en los que lo considere necesario, informes de evaluadores externos. Los autores de artículos aceptados para publicación podrán ser requeridos para la corrección de pruebas de imprenta, que habrán de ser devueltas en el plazo de 5 días. No se permitirá la introducción de cambios sustanciales en las pruebas, quedando éstos limitados a la corrección de errores con respecto a la versión aceptada.
7. **Copyright.** El autor o los autores ceden a la *Revista*, en exclusiva, los derechos de reproducción en revistas científicas de los textos admitidos.
8. **Advertencia.** Cualquier incumplimiento de las presentes Normas constituirá motivo para el rechazo del original remitido.

ISSN 0034-7639



9 770034 763905



00173

19,00 €