

JUAN JOSÉ ECHEVARRÍA PÉREZ-AGUA: *La constitucionalización de la foralidad (1975-1978)*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2019, 655 págs.

Por «constitucionalización de la foralidad» hasta ahora habíamos entendido, sobre todo, el proceso de elaboración de la disposición adicional primera de la Constitución y, sobre todo, su despliegue efectivo a través del Estatuto de Gernika en 1979. La historiografía, tanto la jurídica como la generalista, detectó en ese trance entre Constitución y Estatuto el momento *refundante* de

la foralidad vasca y su traslación a lo que Miguel Herrero denominó el «bloque de constitucionalidad». Javier Corcuera, en una obra de referencia obligada, explicó este proceso como la peculiar forma de hilvanar autonomía y Estado en Euskadi, a través de una generosa interpretación estatutaria de lo afirmado en la Constitución. Otros juristas, como Alberto López Basaguren o Jon Arrieta han estudiado las posibilidades de desarrollo que esa constitucionalización de la foralidad ofrecen para una evolución federal del Estado en España.

Lo que hasta ahora se había intuido y señalado, pero no estudiado sistemáticamente, es la prehistoria, por así decirlo, de todo ello, es decir, el proceso preconstitucional de reconstrucción de la foralidad vasca. El libro de Juan José Echeverría cubre perfectamente ese vacío historiográfico con un análisis notablemente pormenorizado del proceso histórico que condujo de un Estado que no contemplaba más especificidad provincial que las de Navarra y Álava a un Estado autonómico. En realidad, ofrece un arco cronológico más amplio, pues parte desde las primeras y tímidas peticiones al autócrata para que tuviera a bien eliminar algunas partes del decreto ley de 1937 que dejó a Vizcaya y Guipúzcoa sin régimen especial. Como estudio José Antonio Pérez, desde los años cuarenta fueron goteando dichas peticiones que arreciaron en el momento final del régimen, cuando aflojó el autoritarismo y se vieron oportunidades para que prosperaran dichas peticiones.

Aparte de una amplia consideración historiográfica sobre la foralidad, el libro parte de esas peticiones de anulación del decreto ley de 1937, y a mi juicio con acierto porque es realmente donde comenzó a atisbarse también la posibilidad de una recomposición de la foralidad vasca. El autor realiza en todo momento una distinción, que explica en su primer capítulo, entre la foralidad histórica y el neoforalismo para distinguir lo que fue el régimen foral que funcionó en Álava, Vizcaya y Guipúzcoa desde 1839 y en Navarra desde 1841 y hasta 1876, del régimen de conciertos económicos implementado desde 1878. Es una distinción oportuna, pues ambos modelos implican no solo una diferente institucionalidad, sino, sobre todo, diferentes concepciones de la autonomía provincial. Tienen en común, como lo tiene el régimen innovado entre 1979 y 1983, la idea de que existe una legitimidad histórica que permite establecer formas de autonomía, provincial y regional, en cuya definición tienen que tener un papel relevante autoridades propias. Entre 1979 y 1983 —fuera del ámbito de análisis de este libro— esa capacidad estuvo primero en el propio presidente del Consejo General Vasco, Carlos Garaikoe-txea, para elaborar el Estatuto junto a Adolfo Suárez, y posteriormente ya de manera plena en el Parlamento Vasco.

En 1978 no fueron pocos los juristas que mostraron su asombro en tanto y cuanto en los debates constitucionales comenzó a aparecer esa idea bajo el sintagma de «derechos históricos». A Manuel García Pelayo, el primer

presidente del Tribunal Constitucional, aquello le sonaba a imperio austro-húngaro y, por lo general, olía a antigualla periclitada. Este libro nos permite entender mejor la adopción de ese sorprendente lenguaje constitucional, mostrándonos cómo, en realidad, era algo no tan discordante con lo que se venía mascando en los debates políticos desde 1975.

Es mérito de este libro corregir una impresión bastante difundida acerca de la disposición adicional primera de la Constitución. Suele entenderse esta como una especie de premio de consolación que UCD ofreció al PNV tratando de engancharlo al carro constitucional. Es sabido el fracaso al que Fernando Abril Martorell abocó una primera versión más del gusto del PNV porque recogía de manera más rotunda esa idea base de que la historia constituye la autonomía vasca por encima de lo que pueda decir cualquier texto constitucional. La historiografía, partiendo de ese hecho, ha entendido que lo que Miguel Herrero contribuyó a pergeñar como disposición adicional trataba de minimizar daños respecto del muy deseado apoyo nacionalista vasco al texto de 1978. Las intervenciones del propio Herrero y de otros líderes de UCD en su tramitación abonaron esta idea al apelar directamente al PNV y forzar al entonces presidente del partido a personarse en Madrid ante el temor de que esa moneda de cambio sedujera al jefe de filas parlamentario, Javier Arzalluz.

Gracias al estudio de Echeverría podemos ahora saber que la disposición adicional no fue en absoluto una ocurrencia ni una moneda de cambio labrada a última hora con la finalidad de imantar al nacionalismo vasco. Venía de bastante más atrás. Buena parte de este libro reconstruye con todo el detalle necesario ese recorrido que lleva desde 1975 hasta la disposición adicional y, de este modo, encuentra una explicación histórica mucho más satisfactoria para todo el proceso de constitucionalización de la foralidad vasca.

Es importante tener presente el contexto de la cultura política dominante en que ese proceso comenzó a tomar forma. No es este asunto principal, y casi ni tangencial de este libro, pero creo que es pertinente. El régimen franquista mostró una de sus líneas más inquebrantables en la vinculación entre nacionalismo español, centralización y autoritarismo. Ese mismo bloque dejaba fuera cualquier posibilidad de interpretar la nación española como cuerpo político, prefiriendo el régimen —como suelen los nacionalismos— referirse al «pueblo español» como un sujeto que había expresado su reconocimiento de legitimidad al autócrata a través de la guerra.

Sobre esa basa descansaba también uno de los asuntos que más interesa en este estudio: el decreto ley de 1937 que desarmó la foralidad vizcaína y guipuzcoana. Es justamente por una discordancia en el binomio pueblo-guerra, al interpretar que Vizcaya y Guipúzcoa no habían formado *qua communitas* parte de ese «pueblo español», que el autócrata decidió el castigo.

Es por ello también que quienes sí se consideraban parte de ese pueblo español determinado en la guerra contra la anti-España republicana elevaron primero tímidamente, luego ya con voz más clara, sus quejas por la calificación que entrañaba de suyo dicho decreto ley.

El estudio que realiza Echeverría partiendo de la reclamación sobre esta disposición de 1937 ofrece vías para interpretar mejor cómo se originó al final del franquismo y con creciente intensidad una especie de «discurso público» que adoptó como tropos imprescindibles los fueros, la descentralización, la autonomía y finalmente la democracia, y vinculó estos elementos como contraposición a aquella línea característica del régimen que unía nacionalismo español, centralización y autoritarismo.

Los debates que analiza Echeverría entre el Gobierno y los dirigentes de las instituciones provinciales del propio régimen y, sobre todo, los debates internos en las provincias, son, quizás, el mayor activo y la mejor aportación de este libro a nuestro conocimiento del proceso histórico que llevó finalmente a la autonomía vasca en 1979. El lector va a encontrar en las páginas escritas por Echeverría una precisa cirugía reconstructiva de todos esos debates, cosa nada sencilla dado su carácter coral y las vías de expresión en un contexto de limitada libertad de expresión.

Puede en ellos adivinarse una línea argumental, defendida desde el primer Gobierno de la monarquía de Juan Carlos I por Manuel Fraga y en Vizcaya por el presidente de la diputación, Pedro de Arístegui, que trataba de encauzar la innegable quiebra de la línea mencionada que unía nacionalismo español y centralismo por otra en la que se cediera en lo segundo, pero no en lo primero. La idea, expuesta ya anteriormente por Fraga en debate con José Miguel de Azaola, consistía en desarrollar el provincialismo como descentralización puramente administrativa y utilizarlo como antídoto ante posibles cuestionamientos del nacionalismo español al generar *comarcas* supraprovinciales que desdibujaran esas posibles identidades nacionales alternativas a la española.

La narración de Echeverría va desvelando cómo el tardofranquismo prolongado en los primeros Gobiernos de la monarquía fue constatando que el talón de Aquiles del régimen estaba, precisamente, en su déficit de nación. Varias fueron las voces que en los años finales del franquismo advirtieron de esa carencia y, sobre todo, de la desconexión entre nación y Estado, como muestran los debates aquí reconstruidos. Fue justamente ese intersticio el que aprovechó el nacionalismo vasco para generar un discurso público legitimador de la operación de vincular autonomía con restablecimiento de la foralidad y democracia. El conocido como movimiento de alcaldes primero —incorporando a este discurso el simbólico con la reclamación de legalización de la *ikurriña*—, y luego ya el PNV y otros partidos continuaron en esa misma línea de argumentación política.

Es este, a mi juicio, otra de las aportaciones notables de este libro. Muestra muy bien cómo el argumento generado en el entorno nacionalista, usando su lenguaje y sus símbolos, consiguió convertirse en un poderoso argumento hegemónico, hasta el punto de no tener prácticamente contestación alternativa. Es evidente que la violencia terrorista ayudó lo suyo, pues dos de los líderes que podrían haber articulado esa alternativa desde la derecha (Juan María de Araluce y Augusto Unceta) fueron asesinados por ETA antes de que se iniciara el debate constitucional y varios líderes de la UCD serían luego asesinados o secuestrados por la misma organización. Las campañas realizadas en torno al 21 de julio de 1976 (centenario de la ley de 1876), la marginación de opiniones disonantes, como la de los comunistas, y la propia dinámica generada desde el Gobierno con un goteo de medidas en ese sentido, contribuyeron a que, antes de reunirse las Cortes constituyentes, el discurso que vinculaba autonomía, foralidad y democracia se hubiera asentado socialmente.

De este modo, tomado en su conjunto, el detallado análisis que ofrece en este libro Juan José Echeverría nos permite ahora entender mucho mejor el proceso histórico en el que debemos enmarcar y entender la aparición por vez primera en el constitucionalismo español de los «derechos históricos» que articularon en 1979 la nueva foralidad vasca.

*José María Portillo Valdés*  
Universidad del País Vasco

ILIANA OLIVÍ Y AITOR PÉREZ: *Aid Power and Politics*, Londres, Routledge, 2019, 284 págs.

A pesar de haber desempeñado un rol clave en la consolidación del orden mundial liberal y en la difusión de los valores del libre comercio a nivel global, la cooperación internacional para el desarrollo no ha recibido el suficiente grado de atención dentro de la literatura de relaciones internacionales (RI). El foco tradicionalmente ha estado puesto en la *alta política*, es decir en los asuntos militares y vinculados a la puja por el poder, en desmedro de la *baja política* (en donde se suele ubicar a la cooperación), lo que ha llevado a que el estudio de las políticas de ayuda represente menos del 5% de la producción académica total dentro de la disciplina (Sharman y Weaver, 2013).

La mayoría de los estudios suelen encuadrarse dentro de los dos principales campos teóricos de las RI: el realismo y el liberalismo. Mientras la predominante escuela realista ve a la ayuda como una herramienta de política exterior cuyo objetivo principal es lograr que los Estados amplíen sus cuotas