



En Vitoria-Gasteiz, a 12 de enero de 2016

## DOCUMENTO QUE PRESENTA EL GRUPO PARLAMENTARIO NACIONALISTAS VASCOS EN LA PONENCIA SOBRE AUTOGOBIERNO

El presente documento consta de tres partes. La primera tiene por objeto analizar los logros del autogobierno y evaluar el estado actual del desarrollo estatutario. En la segunda, se recogen las bases que el grupo parlamentario Nacionalistas Vascos propone a la Ponencia con el propósito de construir sobre ellas el proceso de actualización de nuestro autogobierno. La última recoge, de manera sucinta, las conclusiones.

El sumario del presente documento es el siguiente:

### I. EVALUACIÓN DEL ESTADO ACTUAL DEL DESARROLLO ESTATUTARIO Y SUS LOGROS

- A. Valoración del desarrollo del Estatuto de Autonomía. Logros. Incumplimientos. Tiempo transcurrido. Cuestiones pendientes de desarrollo.
- B. Problemas del sistema autonómico.
- C. Leyes de bases y sentencias del Tribunal Constitucional.
- D. Transposición de la normativa comunitaria.
- E. Necesidad de reforma constitucional.
- F. Simetría-Asimetría.
- G. Reforma estatutaria.
- H. Reforma interna-LTH
- I. Concierto económico.
- J. Concierto político.
- K. Derechos históricos.

### II. BASES PARA UNA ACTUALIZACIÓN DEL AUTOGOBIERNO

- A. Derechos individuales y derechos colectivos.
- B. Derecho de autodeterminación. Derecho a decidir. Principio democrático.
- C. Ejemplos del ámbito internacional.
- D. Legalidad-Legitimidad.
- E. Consensos - Mayorías democráticas.



- F. Estado plurinacional.
- G. Autogobierno. Fondo de poder.
- H. Unilateralidad. Bilateralidad. Relación en pie de igualdad.
- I. Mecanismos de resolución de conflictos. Garantías.
- J. Consulta-Referéndum.

### III. CONCLUSIONES



## I. EVALUACIÓN DEL ESTADO ACTUAL DEL DESARROLLO ESTATUTARIO Y SUS LOGROS.

### A. Valoración del desarrollo del Estatuto de Autonomía. Logros. Incumplimientos. Tiempo transcurrido. Cuestiones pendientes de desarrollo.

Durante sus 36 años de vigencia, el Estatuto de Gernika ha sido objeto de numerosos debates a propósito de sus logros y sus incumplimientos.

No había transcurrido aún una década desde su entrada en vigor cuando, en 1988, los firmantes del Pacto de Ajuria Enea hicieron notar que *“la confianza democrática y la convivencia requerían de un cumplimiento íntegro del Estatuto de Autonomía que trajera todos sus contenidos, principios y singularidad”*.

En la década siguiente, el conocido como “Informe Zubia” tasó el desarrollo estatutario pendiente, sirviendo de base al Parlamento para el debate y aprobación de dos dictámenes: el Informe sobre el desarrollo estatutario de 1993 y el Informe sobre prioridades de negociación de 1995.

Ya en el siglo XXI, la Comisión especial de autogobierno que la Cámara constituyó en su seno, el año 2002, conoció varios estudios de situación encaminados a hacer balance de los logros y de los incumplimientos del acuerdo estatutario.

Nadie puede negar, a la luz de todo este caudal evaluativo, que el Estatuto de Gernika transmite a la ciudadanía vasca un notable grado de satisfacción por el grado de bienestar que nos ha permitido alcanzar y por la importante capacidad política e institucional que ha puesto en nuestras manos.

Pero sería absurdo negar que, al mismo tiempo, la falta de compromiso que los poderes centrales del Estado han exhibido de cara a su desarrollo leal, su cumplimiento íntegro y su interpretación flexible y generosa, como corresponde al designio político con el que se concibió, han determinado una importante fuente de desengaño y frustración.

Así todo, el Estatuto de Gernika encierra una triple significación para la ciudadanía vasca que, a su vez, entraña una triple pauta para encauzar su desarrollo. El Estatuto, en efecto, fue concebido como:

#### **a) Un marco de realización política del Pueblo vasco**

Este es el objetivo principal que inspira sus fundamentos jurídico-políticos, concretados en:

- El derecho a la autonomía política que, como nacionalidad, le corresponde.



- El Estatuto es la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma de Euskadi o del País Vasco, mediante la cual el Pueblo Vasco o Euskal Herria accede al autogobierno dentro del Estado español.
- El dato fundamental de constituir una opción asumida en un momento histórico, pero no con carácter definitivo, como se desprende de la lectura combinada de las disposiciones adicional primera de la Constitución y adicional única del Estatuto, con arreglo a las cuales, la aceptación del régimen previsto en el Estatuto, no supone renuncia del Pueblo Vasco a los derechos históricos que, como tal (esto es, como sujeto político colectivo), le corresponden y que podrán ser actualizados.

#### **b) Un marco de derechos para la ciudadanía vasca**

La ciudadanía vasca tiene en el artículo 9 del Estatuto el referente específico de la legalidad que vincula a los poderes públicos vascos en el ámbito de los derechos fundamentales y libertades públicas que establece la Constitución. Sobre este precepto descansa el derecho de los ciudadanos y ciudadanas vascas a que los poderes públicos establezcan políticas públicas eficaces para su desarrollo individual y social.

#### **c) Un marco de competencias y de configuración de la gestión pública vasca**

El Estatuto completa la creación de las instituciones autonómicas y el establecimiento de un régimen específico de derechos y libertades para la ciudadanía vasca, con la definición del haber competencial y de recursos con los que deben contar dichas instituciones.

Sin duda reconocemos al Estatuto el logro político de haber dotado a los vascos de unas importantes cotas de autogobierno que han convertido a Euskadi en un referente europeo e internacional en el ámbito comparado de los entes infraestatales que gozan de una autonomía política limitada.

Pero junto a esta constatación, se ha de hacer notar igualmente que, 36 años después de su ratificación por el Pueblo vasco, el Estatuto se encuentra aun parcialmente incumplido y que las competencias (funciones y servicios públicos) y medios que quedan por transferir, no solo dan cuenta del incumplimiento objetivo de una Ley Orgánica, sancionada en referéndum por la ciudadanía vasca, sino que contribuyen, también, a erosionar el valor de las capacidades ya adquiridas, situándolas en un marco devaluado de realización política y de gestión pública.

Por si ello no fuera suficiente, en el discurso político español se han producido realineamientos que conciben la Constitución de 1978 como un obstáculo insuperable para la idea de interpretar el Estatuto de Gernika como un instrumento de realización política del Pueblo vasco y los poderes centrales del Estado han postulado con beligerancia una lectura radicalmente restrictiva de todas aquellas



potencialidades del Estatuto cuyo desarrollo hubiera permitido avanzar en un sentido más dinámico de realización progresiva del Pueblo vasco.

Las causas que nos han traído a esta situación son básicamente tres:

- a) El no reconocimiento efectivo de la identidad histórica del Pueblo vasco como sujeto político y de su capacidad de decisión, plasmadas en un entramado institucional y competencial propio.
- b) Una actitud renuente, cuando no de oposición frontal, por parte del Estado a mantener una relación preferentemente bilateral y pactada con las instituciones vascas.
- c) La inexistencia, en la práctica, de un sistema efectivo de garantías que permita a las instituciones vascas defenderse con rapidez y eficacia ante las vulneraciones de su autogobierno.

El concurso combinado de estas tres deficiencias ha dado lugar a un panorama adulterado, que solo puede rehabilitarse mediante la aprobación de un nuevo estatus político que permita recuperar la idea original sobre la que se asentó el moderno autogobierno vasco, reafirmando su identidad nacional, asegurando su preservación y garantizando su capacidad de evolucionar al son de las cambiantes aspiraciones políticas y necesidades socioeconómicas de nuestra sociedad.

Evidentemente, estas tres deficiencias constituyen, también, los nodos críticos sobre los que ha de pivotar el nuevo estatus. Como acertadamente observaba el Informe que el Gobierno Vasco aportó a la Ponencia de Autogobierno en septiembre de 2015, las tres deficiencias señaladas constituyen simultáneamente un incumplimiento y una cuestión pendiente de desarrollar y/o corregir. De manera que su existencia plantea la necesidad de recuperar **el reconocimiento eficaz de la realidad nacional vasca y el reconocimiento, asimismo eficaz, del valor político con que se concibió el Estatuto que, en nuestro caso, fue concebido además como la Constitución *ad intra* del Pueblo vasco.**

No se puede finalizar el presente alegato sin formular **una consideración en torno al perjuicio económico que supone para Euskadi el hecho de no contar con el completo cumplimiento estatutario tras casi cuatro décadas de vigencia.**

En el Informe sobre prioridades de negociación de 1995, se apuntaba ya que, además de unas consecuencias de carácter político y jurídico-institucional, el incumplimiento del Estatuto implicaba también unas consecuencias directamente económicas que no podemos dejar de recordar ahora, dada su innegable actualidad. El informe en cuestión expresaba que el incumplimiento estatutario tenía, al menos, dos consecuencias económicas:

- a) *De manera complementaria a las previsiones competenciales del Estatuto se realiza la correspondiente reserva del sistema de financiación de tales competencias por nuestro específico método de Concierto Económico. Pero la falta de compleción del desarrollo estatutario y de las transferencias debidas, impide la aplicación del sistema de Concierto Económico al conjunto de*



- las competencias asumibles por el País Vasco, imposibilitando alcanzar el nivel definitivo de financiación de la Comunidad Autónoma que estatutariamente corresponde; y*
- b) *La pervivencia de líneas de actuación pública paralelas, no adecuadas al diseño constitucional y estatutario de las materias en las que debe actuar cada Administración, produce duplicidades, acciones contradictorias o no complementarias y, en definitiva, incremento irregular del gasto público.*

Estas conclusiones, formuladas hace 20 años, siguen teniendo plena vigencia dado el elevado número de transferencias pendientes. Según la información registrada en la página web del Gobierno Vasco, los traspasos pendientes, cada uno de ellos supone un incumplimiento jurídico-político-económico, se refieren a las siguientes materias:

- *Prestaciones por desempleo.*
- *Instituto Nacional de la Seguridad Social.*
- *Instituto Social de la Marina.*
- *Gestión del régimen económico de la Seguridad Social.*
- *Bienes inmuebles adscritos al INSALUD e INSERSO con titularidad de la Tesorería General de la Seguridad Social (patrimonio de la SS, disposición adicional trigésimo octava de la Ley 27/2011).*
- *Centros de investigación y asistencia técnica (CIAT). Seguridad e higiene en el trabajo.*
- *Fondo de Garantía Salarial (FOGASA).*
- *Meteorología.*
- *Aeropuertos.*
- *Autopistas en régimen de concesión (A-1 y A-68).*
- *Servicios e infraestructuras ferroviarias.*
- *Puertos de interés general susceptibles de cesión en la gestión.*
- *Salvamento marítimo.*
- *CEDEX (centro de estudios y experimentación de obras públicas).*
- *FROM (fondo de regulación y organización del mercado de productos de la pesca y cultivos marinos).*
- *Inspección pesquera.*
- *Seguros agrarios.*
- *Ejecución de la legislación sobre productos farmacéuticos.*
- *Administración Institucional del ministerio de Industria.*
- *Homologación y convalidación de títulos y estudios extranjeros en enseñanzas universitarias (advirtase la referencia del Decreto 135/2011, de 28 de junio, en relación con el traspaso relativo a enseñanzas no universitarias).*
- *Seguro escolar.*



- *Asignación del ISBN —sistema internacional de identificación de libros— y del ISSN.*
- *Régimen electoral municipal.*
- *Centros penitenciarios y ejecución de la política penitenciaria.*

Otras transferencias igualmente planteables en diversos grados de ejecutividad:

- *Defensa de la competencia.*
- *Crédito y banca (funciones ejecutivas).*
- *Seguros.*
- *Crédito oficial.*
- *Mercado de valores.*
- *Sector público estatal.*
- *Hidrocarburos (petróleo y gas).*
- *Funciones ejecutivas relativas a la matriculación y permisos de circulación de vehículos, así como de permisos de conducción.*

El incumplimiento estatutario, en un elenco tan amplio de materias, supone un claro perjuicio económico para la Comunidad Autónoma de Euskadi que se ve privada, no solo de la facultad de gestionar los fondos económicos que acompañan a todo traspaso, sino de la posibilidad de desplegar políticas públicas con ribetes económicos en las materias sin recibir, adoptando decisiones propias y autónomas.

Por otro lado, no por ser de difícil cuantificación, son menos reales ni hemos de olvidar los costes económicos que ha supuesto y supone la inseguridad jurídica derivada de la ausencia de un sistema de garantías efectivo y la relativa precariedad de las decisiones y políticas adoptadas por las instituciones vascas, que han quedado al albur de los caprichos de la normativa básica estatal o de la posición política del gobierno central de turno. Esto se puede traducir, por ejemplo, en términos económicos, en la pérdida de los gastos invertidos en políticas luego revertidas por decisión estatal (piénsese, a modo de ejemplo, en los costes económicos que puede llegar a suponer el cuestionamiento del régimen vasco relativo a las entidades de previsión social voluntaria o el costo de las inversiones realizadas durante décadas para el diseño y puesta en marcha de un modelo educativo propio, luego contradicho por la normativa básica), o los costes en términos de inhibición de inversiones por merma de la confianza empresarial que esas contradicciones conllevan (piénsese, también a modo de ejemplo, en la inseguridad generada desde el cuestionamiento judicial de las normas fiscales vascas hasta su confirmación por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea o en las inversiones que hayan podido venir siendo realizadas por diferentes empresas para adaptarse a un exigente mercado vasco con normativa propia, cuya efectividad resulta a posteriori cuestionada por una legislación básica sobre unidad de mercado, como si cierta diversidad normativa, que se da no solo entre Comunidades Autónomas sino incluso mucho más intensamente entre Estados fuera incompatible con un mercado único establecido a nivel no estatal, sino europeo), por no hablar del simple coste de transacción de la defensa competencial



(suspensiones, dilatación de procedimientos, costas procesales...), incluidas las prevenciones a veces exageradas que supone adoptar cualquier decisión.

Durante algunos ejercicios, la Administración vasca fue cuantificando, en un anexo a la norma presupuestaria anual, el coste que le suponía atender competencias aún no transferidas pero imprescindibles para unos sectores necesitados de atención en la Comunidad Autónoma. Hoy no merece la pena ni realizar el esfuerzo, porque resulta incluso más grave y preocupante la regresión estatutaria de lo ya gestionado por las instituciones vascas, que la reclamación de lo no transferido.

## **B. Problemas del sistema autonómico.**

La falta de un criterio claro y unánime compartido por los partidos españoles y los poderes del Estado en torno a la calidad de cada uno de los sujetos políticos que accedieron a la autonomía política en el Estado español y del estatus que cada uno de ellos adquirió a través del respectivo Estatuto de Autonomía, ha impedido una comprensión pacífica y duradera del sistema autonómico. De hecho, a medida que se pierden las referencias originales y se profundiza en el disenso sobre ambos aspectos —el subjetivo y el material— se van deteriorando tanto lo que hoy supone ese sistema autonómico, desde el punto de vista de la democracia y la gobernanza, como las posibilidades de futuro que pudieran augurarse para su redirección en algún sentido positivo.

Este análisis se encuentra bien definido en el Informe que el Gobierno vasco proporcionó a esta Ponencia el pasado mes de septiembre de 2015.

A lo largo de un largo proceso evolutivo que no hace al caso detallar aquí, se han decantado dos tipos de Comunidades Autónomas que hoy, a finales de 2015, constituyen realidades objetivamente diferentes: las que son expresión de una inveterada voluntad colectiva de autogobierno y aquellas otras que, por el contrario, son fruto de la decisión —aparentemente técnica, en realidad, informada por el objetivo político de la dilución de aquella voluntad— de organizar el Estado español sobre un modelo territorial de corte descentralizado. Las primeras, se conciben a sí mismas como protagonistas de procesos políticos abiertos e inacabados, mientras que las segundas comparten con los poderes centrales del Estado la idea de que el sistema autonómico español está cerrado o debería cerrarse definitivamente, mediante una reforma constitucional que pusiese término al proceso descentralizador en términos sustancialmente homogéneos para el conjunto de las CCAA y sin reconocer más asimetrías que las asociadas a las lenguas oficiales y el derecho civil foral especial, allá donde existan, así como, en algún caso, a los regímenes tributarios y financieros de raíz foral.

La preponderancia que el criterio homogeneizador adquirió desde un principio en la praxis política de los poderes centrales del Estado, encorsetó, con carácter general, el alcance de las competencias autonómicas, poniendo coto a los poderes y la vocación política de las comunidades históricas.



La experiencia de la LOAPA marcó claramente ese designio. Y aunque la sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto, anuló formalmente muchos de sus preceptos, su espíritu restrictivo y homogeneizante en ningún momento ha dejado de estar presente en el proceso de construcción del sistema autonómico español. Durante estos años se han sucedido diferentes etapas, pero todas ellas se han desarrollado en el marco de un bipartidismo cómplice, obsesivamente empeñado en la sustancial nivelación institucional, competencial y simbólica del mapa autonómico, promoviendo tácticamente el olvido, cuando no el rechazo, de la originaria razón de ser de la Constitución territorial, que se basó en la necesidad de dar una respuesta eficaz y satisfactoria a las reivindicaciones de las nacionalidades históricas.

En la transición española se prestó más atención a la necesidad de acercar el poder político al individuo, tras décadas de lejanía y secuestro, que al propósito de arbitrar una solución de futuro para la articulación territorial de Estado. Se priorizó, al menos programáticamente, la recuperación de las libertades y de la democracia y no se atendió con el énfasis y rigor necesarios a la distribución territorial del poder político, salvo en la proclamación formal del derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones, dejándolo todo, realmente, a la evolución posterior, improvisada, desorganizada e inacabada.

El problema de la indeterminación del modelo —una indeterminación querida por el constituyente y que al menos inicialmente se manifestó como algo positivo, vinculado a la necesidad de alcanzar un consenso— se ha convertido en la obsesión de las dos corrientes políticas españolas gobernantes y se ha intensificado durante la primera década y media de este siglo XXI. La tradición centralista española es como un fijo del ADN, pero el problema estriba en la falta de solidez de los equilibrios que ha sido capaz de generar el sistema político constitucional español para que no pueda degenerarse el modelo.

Con la definición del sujeto, más allá de hacer el ridículo por intentar sacar algo de la distinción entre nacionalidades y regiones, el problema último radica en la falta de claridad y determinación para identificar que debemos reconocer la existencia de “naciones”, en plural y con todo su sentido y simbolismo. La falta de encaje de esta cuestión se refuerza desde el artículo 2 de la Constitución —“refugio” de la nación y de la soberanía unitarias— y se ha instalado en la doctrina constitucional impuesta desde el TC con una eficacia implacable.

Esta fijación sin fisuras tiene innumerables consecuencias problemáticas sobre las naciones históricas, difundiendo una imagen equívoca del Estado, que tiende a reflejarse y a comportarse como unitario cuando es compuesto, que se subjetiviza en términos de enfrentamiento con los sujetos autonómicos como si estos no fueran Estado también, o que provoca una tendencia absolutamente fraudulenta si no prevaricadora sobre lo que hemos oído denominar como “razón de estado”, en términos de una especie de patente de corso no escrita que permite saltarse cualquier legalidad vigente.

Con la pérdida de calidad de la norma institucional básica, que como tal se reconoce a los respectivos Estatutos de Autonomía, se ha alterado el sistema de fuentes del Derecho y su jerarquía, de modo que la



ley estatal, y no solo la de rango orgánico, ha pasado a colocarse descaradamente por encima de la norma estatutaria, dejando el estatus político que tanto costó alumbrar en términos de consenso político, en una situación dependiente de lo que requiera la determinación *ex novo* de cada política pública por parte del Estado. La falta de encaje de esta cuestión se refuerza desde el desprestigio del valor que se otorgó al principio dispositivo y al artículo 147 de la Constitución, sobre el papel funcional de cada Comunidad Autónoma, y se ha instalado más y más en la doctrina constitucional desde la sentencia 31/2010, de 28 de junio, sobre la reforma del Estatut de Catalunya.

Todas estas tendencias y realidades han acabado por provocar una mutación profunda del concepto constitucional de “autonomía”. Habría que volver a consensuar el alcance de tal concepto, pues de lo contrario son tales las tierras movedizas sobre las que se asienta que ya nada es como se dijo, incluso aunque fuera el TC el que lo dijera.

Por otra parte, una correcta evaluación de los problemas del sistema autonómico no puede ni debe circunscribirse a los que podemos percibir exclusivamente desde la concreta experiencia como Comunidad Autónoma Vasca, ni siquiera a nuestra experiencia como Pueblo vasco en dos comunidades autónomas, refiriéndonos también a la de Navarra. Es más, ni tan siquiera pueden circunscribirse a la experiencia de las llamadas nacionalidades históricas o de los “nacionalismos periféricos”, porque los problemas “del sistema autonómico”, en puridad, afectan de lleno al propio núcleo del diseño institucional del Estado.

Es cada vez más evidente que el Estado autonómico está sometido a tensiones y tiene problemas estructurales que trascienden la experiencia vasca. Problemas estructurales (de sostenibilidad económica de las autonomías de régimen común; de unas Cortes con un profundo desequilibrio entre cámaras y sin representación autonómica adecuada en un Senado que fuera claramente territorial; de politización y desequilibrios en la composición del Tribunal Constitucional; de estancamiento de las posibilidades de reforma...) que, si bien aparentemente podría parecer que trascienden las responsabilidades inmediatas de esta Ponencia parlamentaria, no por ello deja de ser evidente que afectan mediatamente a las conclusiones que alcance, en la medida en que esos problemas estructurales, por un lado, se proyectan con consecuencias profundas sobre su objeto de estudio (el autogobierno vasco) y, por otro, no son tampoco ajenas a las facultades de proposición de reforma constitucional que son propias de este Parlamento (artículos 166 y 87 CE).

En este sentido, entendemos que, en primera instancia, pudiera parecer que no corresponde a una Ponencia parlamentaria sobre el autogobierno vasco plantearse, debatir o incluso realizar propuestas de reforma que trasciendan en sentido estricto a la Comunidad autónoma vasca. Pudiera parecer que tales cuestiones superan nuestro objeto de análisis, salvo por el hecho y en la medida en que ello afecte al autogobierno vasco. Pero, por ese mismo hecho y en esa misma medida, esta Ponencia no podrá



tampoco obviarlas, ni desentenderse de ellas. Máxime en un tiempo que muchos pretenden sea un nuevo tiempo constituyente.

Esto puede ser aplicable, obviamente, en lo que respecta al modelo territorial del Estado, pero también ha de ser extensible a otras cuestiones trascendentales: al encaje o desarrollo de los derechos fundamentales en la norma constitucional, en la medida que condicionan nuestro autogobierno (destacando, por ejemplo, el derecho de participación política en la dicción del artículo 23 CE, o el modo en que debe producirse la recepción en el ordenamiento, a través del artículo 10 CE, de los derechos humanos y los tratados internacionales sobre dicha materia, incluido, por ejemplo, el derecho de autodeterminación en la dicción de los dos artículos 1 de los Pactos internacionales de Derechos humanos de 1966); la función y composición de los órganos constitucionales de representación (como las Cortes y, particularmente, en lo que afecta al Senado como cámara de representación territorial) y las normas sobre ejercicio y composición de otros poderes del Estado (como puede ser el caso del Consejo General del Poder Judicial, el Tribunal Supremo u otros, que actualmente no tienen una representación autonómica directa establecida) o, más destacadamente, la recepción en la Constitución del proceso de integración europeo y el papel de las Comunidades Autónomas en el mismo; la función de árbitro entre todos esos poderes (Tribunal Constitucional) y su composición; o la propia reforma del procedimiento de reforma constitucional (artículo 168 CE).

Podemos resumir los rasgos principales del estado de las autonomías, como sigue:

Se ha dado una descentralización política pero manteniendo el Estado un papel preeminente ya que se erige en la condición de “garante” del funcionamiento unitario del sistema. En esta condición es el Estado el que fija las grandes políticas públicas y regula los ámbitos de mayor trascendencia económico-social. Conserva, asimismo, un papel decisivo en la regulación de los derechos fundamentales de las personas.

La autonomía política de la que son sujetos las Comunidades Autónomas posee los rasgos característicos que el derecho comparado singulariza a la autonomía política (en contraposición con la meramente administrativa). Así las CCAA son entes territoriales que representan a comunidades políticas con intereses propios, con sistemas de partidos e incluso sindicales específicos y con singularidades de otro género que solo ellas representan. De ahí que la CE denomine a algunas de ellas como comunidades nacionales o “nacionalidades”. Tienen una amplia autonomía organizativa y ejercen tanto el poder legislativo como el ejecutivo. En el ámbito material el ordenamiento les atribuye un espacio competencial si bien el mismo no solo se contiene en la CE, sino también en los correspondientes EEAA. En la práctica, se ha llevado a cabo un proceso continuado de desconstitucionalización que ha habilitado al legislador estatal y al Tribunal Constitucional para definir el alcance de los títulos atributivos de las competencias. De hecho, el Tribunal Constitucional, en los últimos tiempos, tiende a actuar de “legislador positivo”, mostrando aquiescencia a una determinada interpretación constitucional, siempre



de carácter y naturaleza regresivas. Nos encontramos con una mutación constitucional por vía de la interpretación jurisprudencial del TC que resulta ser un nuevo “poder constituyente prorrogado”.

En definitiva, estamos asistiendo a una autonomía política de baja calidad, con unos EEAA que han perdido su naturaleza cuasiconstitucional y un acervo competencial que, a fuerza de querer ser homogeneizado, se ha diluido prácticamente hasta una suerte de autonomía administrativa o, en el mejor de los casos, de ejecución de las políticas estatales. Los títulos competenciales que se han fortalecido para una intervención invasiva del Estado han sido los que se articulan alrededor del art. 135 CE, y su concreción en el art. 149.1.13 CE, que no solo respalda la ordenación de los distintos sectores económicos sino también las medidas concretas en los mismos, o vinculados al 149.1.1 CE, que se ha desvelado como una fuente universal de atribución competencial en cualesquiera sectores y campos.

De todo lo dicho hay una nota que resulta imprescindible para entender la crisis del momento actual del sistema autonómico: la ausencia de un acuerdo político sobre la adecuada consideración del Estado sobre las naciones históricas.

La última legislatura estatal ha estado marcada por la mayoría absoluta del Partido Popular, que se ha servido de ella para gestionar de manera unilateral la crisis económica y la crisis del modelo territorial, donde destaca el proceso soberanista de Catalunya.

El Partido Popular ha hecho uso de su mayoría absoluta para profundizar en un proceso de recentralización competencial (aunque, como se ha apuntado con anterioridad, el fenómeno tiene ya mucha solera) e impulsar, de manera unilateral, reformas estructurales en las políticas públicas que, al estar guiadas por su ideología neoliberal, han dado lugar a un proceso de recortes sistemáticos de servicios y prestaciones públicas. En estas reformas ha primado una visión a corto plazo, sin garantizar la estabilidad del modelo social y económico que la sustentan, y, desde luego, no se ha atendido ni se ha respetado la existencia de realidades institucionales con parámetros socioeconómicos claramente diferenciados de aquellos que, en opinión del Gobierno estatal justificaban dichas medidas.

La reforma expés del artículo 135 de la Constitución realizada durante el verano de 2011 (combinada entre el PSOE y el PP), se ha convertido en uno de los principales instrumentos que ha utilizado el Estado para la gestión de la crisis económica e institucional. El principio de sostenibilidad financiera, junto con la necesidad de modernización y simplificación administrativa han justificado una y otra vez reformas estructurales de muchos sectores, para establecer un modelo de gobernanza de carácter centralista, que ha desdibujado totalmente el reparto competencial que preveía el bloque de constitucionalidad para las Comunidades Autónomas que mayor voluntad de autogobierno demuestran: Euskadi y Catalunya. En consecuencia, estas se han convertido en meros gestores de las políticas que diseña y coordina la Administración General del Estado, sin apenas margen para el desarrollo de sus propias políticas públicas.



Se puede incluso hablar ya de una auténtica mutación constitucional, donde el Estado ha aprovechado todos los instrumentos a su alcance para concentrar en manos del Gobierno central toda la actividad planificadora y de alcance estratégico en todos los sectores económica y socialmente relevantes, e incluso centralizar todas las competencias ejecutivas que considera necesarias para asegurar que sus políticas son desarrolladas desde su visión centralista, lo que tiene como consecuencia inmediata la percepción de un Estado unitario, alejado, incluso, del modelo territorial que propugna su propia Constitución.

Los instrumentos utilizados para alcanzar este objetivo son múltiples: el Informe de Reformas de España que presenta anualmente a la UE, el Informe CORA (Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas y sus informes de seguimiento), la política legislativa del Estado amparada en una técnica competencial dirigida conscientemente a vaciar las competencias autonómicas (para ello, se hace constantemente un uso simultáneo de múltiples títulos competenciales y una utilización exorbitante de la normativa básica, produciendo una densidad normativa que vacía las competencias normativas autonómicas), la centralización de funciones ejecutivas en ámbitos competenciales autonómicos, nuevos modelos de gobernanza que refuerzan el protagonismo del Gobierno del Estado en perjuicio de la autonomía, etc.

La política normativa de esta legislatura ha estado marcada por una utilización intensiva del Real Decreto-Ley. Este instrumento normativo, como resalta el Instituto de Estudios Autonómicos de la Generalitat no es neutro desde el punto de vista competencial, en cuanto limita la intervención de las CCAA en el proceso legislativo. De un total de 220 iniciativas legislativas, el Ejecutivo ha empleado durante la última legislatura en 75 ocasiones (el 34%) la vía del Real Decreto-Ley, un método que la Constitución solo autoriza en los casos de "extraordinaria y urgente necesidad". Con estas cifras Rajoy ha superado el record de Aznar, que llegó al 33% en su primera legislatura. Aunque tampoco el PSOE prescindió nunca de esa figura, con 87 Reales Decretos-leyes en la primera legislatura de Zapatero (117 en total durante sus gobiernos).

Además, gracias, también, al rodillo de su mayoría absoluta, el Gobierno de Rajoy ha hecho un uso masivo y fraudulento de otras dos técnicas parlamentarias: la tramitación de proyectos legislativos por vía de urgencia, que reduce notablemente los plazos y requisitos ordinarios, anulando el espacio deliberativo y el debate en la comisión sectorial correspondiente con competencia legislativa plena, es decir sin pasar por el doble debate ante el pleno de la Cámara baja por el que normalmente pasa un proyecto o proposición de ley. A ello ha de añadirse, la introducción durante la última fase parlamentaria de tramitación legislativa de enmiendas en el Senado por parte del Grupo Popular, para introducir reformas sustanciales en el proyecto, eludiendo todo el procedimiento de consultas preceptivas y limitando el debate parlamentario.



Hasta 59 iniciativas legislativas se han tramitado por el procedimiento de urgencia y otras 117 han sido debatidas solo en comisión. La reforma laboral, la de pensiones, la de seguridad privada, la reforma del sector eléctrico o la de costas, entre otras, no han pasado por el pleno de la cámara.

**El Estado otorga a sus títulos competenciales tal extensión que entiende que se halla legitimado para legislar en cualquier ámbito material, incluidos los de competencia exclusiva de las CCAA. El Estado asume el protagonismo casi absoluto en la adopción de las políticas públicas y, en particular, de las de carácter económico.**

Diversas leyes han tenido su origen en la transposición del Derecho de la Unión Europea y también en esta labor el Estado ha aprovechado para reforzar su papel protagonista y el modelo de gobernanza dirigido y controlado por la Administración General del Estado.

Y si todo ello fuera poco, determinadas disposiciones aprobadas en el tramo final de la legislatura (2015) persiguen expresamente el reforzamiento de los mecanismos punitivos del Estado, así como de los mecanismos para limitar la iniciativa de los parlamentos autonómicos en materia de desarrollo del autogobierno.

Hay que señalar, por último, que el Tribunal Constitucional ha avalado la política centralizadora del Gobierno del Estado, si bien, en los votos particulares se ha hecho notar en numerosas ocasiones la deficiente técnica utilizada por el Tribunal en la resolución de estos asuntos, así como la necesidad de que el Tribunal no traspase los límites de su jurisdicción como legislador negativo. Todo ello, ha llevado a una profunda crisis de legitimidad del Tribunal para actuar como árbitro del modelo constitucional y buscar su equilibrio, ya que se ha decantado firmemente a favor de una de las partes.

### **C. Leyes de bases y sentencias del Tribunal Constitucional.**

Las leyes estatales de bases son, en principio, la expresión normativa del Estado en todos aquellos espacios de la realidad social, o en todas aquellas “materias”, en las que la Constitución y los Estatutos de Autonomía diseñaron una ordenación competencial de concurrencia normativa de los dos niveles institucionales: el estatal y el autonómico.

No es necesario describir aquí las innumerables técnicas instauradas para poner los esquemas conceptuales al servicio de la voluntad estatal *ad hoc* pretendida en cada política pública. El concepto material de “bases” es, entre ellos, uno de los más viejos recursos técnicos que se han arbitrado para argumentar que debe existir, por exigencia constitucional, un ámbito de decisión del Estado que sirva para garantizar la existencia de una base homogénea en cada política, en el bien entendido de que su desarrollo y aplicación iban a quedar reservados a las Comunidades Autónomas. Pero hoy ya nadie se



crea la tesis originaria que concebía el concepto de “bases” como equivalente a “principios” o como un “mínimo común normativo” fijado por el Estado en normas con rango de ley.

La degradación descarada de esa idea inicial ha dejado sin explicación el complejo sistema de reparto competencial, dejándolo abandonado a su suerte o, mejor dicho, al albur de las mayorías políticas.

El informe que el Gobierno Vasco remitió a la Ponencia de Autogobierno en 2015 se hizo eco de algunas deducciones tremendas que han asumido los comentaristas, como que el desarrollo del Estado autonómico no puede realizarse a través de las reformas estatutarias, en las cuales desaparece por completo el principio dispositivo, sino de manera exclusiva a través de la acción directa del Tribunal Constitucional que se convierte, así, no en el intérprete de la Constitución sino en una Constitución transustanciada, es decir, en poder constituyente permanente, que prescinde vergonzosamente de todo respaldo social. Asimismo se deduce la desaparición de las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, ya que la pérdida de normatividad de los Estatutos habilita a que el Estado intervenga en cualquier materia mediante la utilización de sus títulos competenciales horizontales.

Puestos a identificar los mecanismos principales desde los que ha operado el Tribunal Constitucional con su jurisprudencia, en relación con ese concepto de bases, resulta completamente determinante la producida al considerar el ejercicio realizado con los tres títulos competenciales estatales con mayor incidencia y por ello, y por su indudable versatilidad, de uso más habitual.

Ya le consta a esta Ponencia el testimonio concreto de las diversas sentencias del TC de los últimos años. En ellas se aprecia cómo las cláusulas 1ª, 13ª y 18ª del artículo 149.1 CE, a pesar de referirse, respectivamente, a los títulos competenciales estatales vinculados estrictamente a promover la igualdad básica en el ejercicio de derechos, a ordenar en un sentido general básico la economía y a determinar el régimen básico de las Administraciones públicas, se han empleado por el Estado para alumbrar una realidad final distinta, que supone su uso como habilitante cualificado para intervenir en cualesquiera ámbitos sectoriales y materiales sin límite de profundidad y capacidad política pública. El TC se ha dedicado, en definitiva, a validar todas y cada una de esas modalidades de intervención estatal, de manera que **se ha vaciado completamente el hipotético espacio para una posible exclusividad autonómica.**

No solo se han entendido extensamente esos títulos transversales, avalando la intrusión del Estado en competencias, en principio, exclusivamente atribuidas (sin concurrencia estatal) a las comunidades autónomas. También se ha hecho una interpretación generosamente extensiva del concepto mismo de “legislación básica”, que desde hace tiempo puede abarcar no solo normas con rango de Ley, sino incluso reglamentos y hasta órdenes ministeriales de carácter técnico y muy detallado. De forma que, a día de hoy, la potestad normativa atribuida al titular de un ministerio puede imponerse, por esta vía, a verdaderas disposiciones de rango legal, dictadas por las asambleas de las comunidades autónomas. Leyes estas, las autonómicas, que no solo se ven así privadas de un espacio propio de desarrollo,



supuestamente garantizado constitucionalmente, sino que, además, se ven directamente desplazadas, por su supuesta inconstitucionalidad sobrevenida derivada del carácter básico de esos reglamentos y órdenes ministeriales.

Por todo ello, **resulta una necesidad de primer orden recomponer la figura institucional del Tribunal Constitucional, o recomponer, en todo caso, los equilibrios en la designación de sus miembros.** Equilibrios de los que ha carecido desde su inicio, tanto en lo que atañe a su función de árbitro entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, como en lo que afecta a su función de dirimir los conflictos competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

En cualquier caso, la articulación del fondo competencial de un nuevo estatus tendrá que establecer criterios de reparto bien marcados y que excluyan la posibilidad de continuas interferencias del TC en la aplicación “creativa” de sus postulados políticos bajo la supuesta excusa interpretativa del trasfondo constitucional.

#### **D. Transposición de la normativa comunitaria.**

El proceso de transposición de la normativa europea constituye otra vía —otra más— de las que se instrumentalizan por la Administración del Estado, para centralizar el operativo normativo y de ejecución de las políticas públicas.

Durante años, se había consolidado una línea jurisprudencial en la que el TC postulaba que la incorporación de la normativa europea al derecho interno no puede constituir un pretexto para vulnerar las reglas internas de reparto de poder territorial, de suerte que la transposición ha de ser llevada a cabo, en cada caso, por la instancia central o autonómica competente en la materia a la que se refiere la normativa a transponer. Sin embargo, como en otros muchos casos, esta idea ha ido cambiando progresivamente, siendo el ariete de ese cambio, tanto los nuevos pronunciamientos del TC, que tienen este argumento entre la problemática a analizar, como las propias iniciativas normativas del Estado que, a pesar de la vieja doctrina constitucional, no tienen inconveniente en promover excepciones.

Ya le constan a esta Ponencia de Autogobierno, detallados en el informe de 2015 remitido por el Gobierno vasco, numerosos ejemplos de pronunciamientos en sentencias del TC, que ha pasado a admitir ajustes competenciales ante la consecución de objetivos de política sectorial económica o de articulación del mercado interior, desdiciéndose de su doctrina consolidada sobre que la integración en la UE no altera el orden de distribución competencial interno.

Al mismo tiempo, ese giro de comportamiento del alto tribunal ha servido de acicate al Estado para promover algunas manifestaciones normativas mucho más agresivas desde la perspectiva de la extensión de la competencia estatal y de un simultáneo vaciamiento —muchas veces completo— de la



competencia autonómica. En concreto, en sus más recientes movimientos expansivos centraliza la configuración de una nueva figura de “autoridad independiente de responsabilidad fiscal”, aprovechando las normas europeas que promueven nuevos mecanismos de supervisión y transparencia en las políticas fiscales. O aprovecha el título de ordenación general de la economía, al transponer las obligaciones impuestas a los Estados miembros de la UE para establecer las sanciones aplicables a las infracciones de la legislación en materia de piensos y alimentos y de otras disposiciones comunitarias sobre la protección de salud animal y del bienestar de los animales, para centralizar todo el ejercicio de la capacidad ejecutiva coercitiva que ello suponga, prescindiendo de la realidad constitucional que diseñó un modelo de gobernanza de esa política pública de responsabilidad autonómica.

Por otro lado, junto a los problemas de la transposición de la normativa comunitaria por parte de las autoridades españolas, en este apartado debe plantearse también, por un lado, la necesidad de mejorar el papel que se reserva a las autoridades vascas (de los tres niveles institucionales) tanto en las fase ascendente (o de diseño) de las políticas y legislación europea, como en la descendente o de su transposición y aplicación directa; y, por otro, la recepción formal de todo el proceso comunitario en el marco constitucional estatal (tema abordado en virtud de la cuestión planteada en su día por el Gobierno de Rodríguez Zapatero, a raíz del informe del Consejo de Estado sobre reforma constitucional), que incluya dicha participación vasca, con suficientes garantías de estabilidad y seguridad jurídica.

Este es un tema que hace tiempo que ha dejado de ser menor, en un mundo en el que (como demuestran algunos estudios) el 80% de la legislación, tanto estatal como de las comunidades autónomas, supone de uno u otro modo una trasposición o aplicación de Derecho comunitario.

Todas o prácticamente todas las competencias ejercidas por nuestras instituciones se ven de esa manera condicionadas por las normas adoptadas a nivel europeo.

Así pues, la participación en el procedimiento de elaboración de esas normas europeas, en el que otras regiones europeas participan con total normalidad y de manera estable y formalizada, en virtud de las normas constitucionales o internas de sus respectivos países (como sucede en Alemania, Austria o Bélgica), se convierte en una manera, no secundaria, sino a menudo esencial, del ejercicio de las competencias propias, cuya titularidad no debería (teóricamente) verse alterada por el ingreso del Estado español en la Unión Europea.

No tiene ningún sentido pretender situar esas relaciones europeas, institucionalizadas, internalizadas y continuas, en el estrecho marco de las relaciones internacionales, sobre las que el Estado viene ejerciendo una competencia exclusiva ex artículo 149.1.3 CE, puesto que el Derecho europeo, y en particular el Derecho derivado, hace tiempo que ha trascendido la naturaleza y el marco formal del *ius contrahendi* o derecho de los tratados que le sirve de base.



Y ello, sin perjuicio de que el propio marco relativo a las relaciones internacionales ha dejado de ser exclusivo del Estado en un mundo globalizado donde la internacionalización es condición *sine qua non* tanto para particulares como para instituciones de todo nivel.



## E. Necesidad de reforma constitucional.

Hay quien sostiene que todo intento de ajustar el sistema autonómico sin la mediación de una reforma constitucional, solo conducirá a profundizar en el artificio político inestable en el que ya se ha convertido la norma fundamental. Dicho en otros términos: defienden que o se reforma la Constitución o nada sustancial podrá cambiar en la organización territorial del Estado.

No participamos en el proceso constituyente de 1978 (aunque aun así logramos la inclusión de la adicional primera con su redacción). Pero es lógico pensar que aspiramos, como toda formación política, a ser parte activa en los procesos de determinación política que nos afectan. No renunciamos a influir de una manera decisiva en la fijación de las condiciones en las que se van a desenvolver nuestras aspiraciones políticas.

Al adentrarnos en este debate, sin embargo, se suelen confundir dos planos: el de la máxima aspiración política con el de la concreta aspiración política defendible en un contexto y en un momento político determinados.

Hoy y aquí, seguimos sin compartir la Constitución española de 1978. Son sus mandatos, agravados por la interpretación del Tribunal Constitucional—los que nos han impuesto una convivencia que no respeta nuestras aspiraciones políticas.

En los puntos anteriores hemos identificado los principales problemas que afectan al diseño y el funcionamiento del sistema autonómico —y por lo tanto al ejercicio de nuestro autogobierno— y es desde esa perspectiva desde la que vamos a opinar, en la medida, claro está, en que las cuestiones señaladas afecten a contenidos de la propia Constitución.

La trayectoria política y la presencia institucional de EAJ-PNV le convierten, sin duda, en un actor importante en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi, pero ello no le convierte en un actor principal en el Estado español. El peso de su representación en Cortes, que nunca ha llegado al 3% de los escaños, constituye un dato definitivo a este respecto. **Nuestra posición solo puede ser de expectativa y de fijación de ciertos compromisos mínimos indispensables para poder confrontar nuestro proyecto político con otros. Estos mínimos pasan por el principio democrático, con el que nos compromete nuestra historia y razón de ser, el reconocimiento del Pueblo vasco, como sujeto político, y la defensa a nuestro entramado institucional, como herramienta o motor de nuestro desarrollo presente y futuro.**

Si tuviéramos que analizar solo la posición de Euskadi como Comunidad Autónoma en el contexto del Estado español y de su Constitución, nuestra posición está fijada de antemano por el mero contraste de lo que ha supuesto EAJ-PNV como agente político con cualesquiera otras opciones. Hemos ofrecido y contrastado nuestra posición, con una manera clara de ver y de aplicar el proceso de actualización del



régimen foral vasco en el marco de la propia Constitución y de los Estatutos de Autonomía. Lo hemos hecho durante toda una generación.

Ahora bien, si cambian las reglas y se deterioran los mecanismos de convivencia tendremos que buscar nuevos caminos, pero será una tarea que afrontaremos sin duda sin perder de vista lo que somos.

**Obtener el reconocimiento de nuestra identidad jurídico-política como pueblo y de nuestra capacidad de decisión son las dos premisas básicas de los posicionamientos de EAJ-PNV ante una eventual reforma constitucional.**

Al contrario de lo que sucede en el Estado Español, en Europa no hay drama alguno por reformar una Constitución o los mismísimos Tratados de la Unión Europea. El cambio y la adaptación son necesarios, y si no se pueden dar por la vía de la reforma constitucional, se darán por otras vías. No olvidamos que, ciertamente, el cambio puede producirse directamente, por medio de la reforma constitucional, o indirectamente, por medio de la interpretación constitucional, cuando esta interpretación se sustenta en una clara voluntad política de aplicar los principios informadores de todo texto constitucional que se presuma ordenador de un Estado realmente democrático.

Es cierto que en el caso español, ha venido ocurriendo lo contrario: el Tribunal Constitucional ha adquirido un papel desmesurado, al convertirse en único intérprete de la soberanía nacional, que (por silencio del constituyente, como titular auténtico de acuerdo al esquema constitucional) queda rehén de sus sentencias. Puede decirse que de un tiempo a esta parte, y especialmente a raíz de la sentencia sobre el Estatut catalán, se ha producido una auténtica mutación constitucional. Pero lo ocurrido no tendría por qué invalidar la posibilidad teórica de una reinterpretación del marco constitucional mucho más ajustado con —sin ir más lejos— el reconocimiento de la realidad preconstituyente de los regímenes jurídicos propios de nuestros territorios forales, expresamente recogidos en la Adicional Primera.

Aunque hay voces cualificadas que defienden la tesis contraria, es decir, que la reforma constitucional expresa deviene hoy ineludible, dado que al poder inmenso del Tribunal Constitucional, solo le puede poner coto el propio constituyente, por la vía de la reforma constitucional. Esto es un problema porque, desde 1978 al día de hoy, el constituyente se ha visto paralizado por la inusitada rigidez que ha mostrado su procedimiento de reforma (siguiendo, por cierto, una tradición de “rigideces” muy española).

Este patrón se perpetúa en la actualidad, en este caso con un inoperante “procedimiento agravado de reforma”, hasta el punto de que dicho procedimiento agravado ha tenido que ser sorteado (en probable fraude de ley), en las escasas dos reformas explícitas que, exigidas desde Europa, ha conocido la Constitución española: las de los artículos 13 y 135.

Frente a ello, en la UE y en otros Estados democráticos europeos, los Tratados y normas constitucionales son una construcción intergeneracional constante, la norma fundamental se supedita y sirve a la



evolución social y política de cada colectividad, y las reformas constitucionales sirven para facilitar la convivencia o responder a los cambios sociales. Los números hablan por sí mismos. En los países de nuestro entorno se ve como algo normal el hecho de frecuentes reformas constitucionales. En Francia, por ejemplo, país poco dado a tensiones territoriales y de gran estabilidad social y democrática, desde 1978 a ahora ha habido nada menos que 19 reformas constitucionales. Esto es extensible a los demás países de la Unión Europea. Incluso nos hemos habituado a reformas periódicas de gran calado de los Tratados que conforman la UE, que se producen cada cinco años de media (y ello, con toda la dificultad que conlleva un procedimiento de reforma que implica a 28 Estados y 450 millones de personas), siendo que algunas de ellas constituyen grandes saltos cualitativos, a modo de una revisión general, como fueron los Tratados de Maastricht (1992) y de Lisboa (2007).

De todo ello puede concluirse que el inmovilismo constitucional español es una auténtica anomalía en el contexto europeo.

#### F. Simetría-Asimetría.

En los esquemas de valoración del sistema autonómico español es un fijo la reflexión sobre la posición relativa de los sujetos que acceden a la autonomía política.

La indefinición premeditada de tal elemento no siempre se ha dado, pues en los primeros momentos hay una distinción más que nominal, de proceso político, entre las llamadas nacionalidades históricas y los demás sujetos, distinción que poco a poco va desapareciendo con el proceso de construcción institucional autonómica y distinción que simultáneamente se va deteriorando, hasta que muchos hoy apuestan por convertir en una nueva señal de identidad del modelo para el futuro del sistema al concepto de simetría.

Primero diríamos que la necesidad de la comparación surge de una evidente necesidad de reafirmar una y otra vez el concepto de la "unidad de España" y, sobre todo, de la necesidad irrefrenable en ciertas opciones políticas de concebir el sistema a partir del aparato político y gestor de una estructura central —sin modulación posible— del Estado.

Esa es la clave de bóveda del fracaso de quienes defienden como parte del sistema autonómico el *desideratum* de una "convivencia armónica" entre los diversos territorios, pues esa situación idílica, sin agravios comparativos, no es posible concebirla mientras existe una apuesta decidida por la presencia simultánea de una estructura centralizada que pretende condicionarlo todo.

El modelo institucional políticamente descentralizado que se encuentra vigente no obedece a las pautas del federalismo dual: un autor-una competencia, sino que obedece a las pautas del federalismo cooperativo. Hasta en la terminología que utiliza —"competencias exclusivas", o "competencias de



desarrollo normativo y ejecución”— se percibe con claridad que el patrón utilizado para diseñar el reparto competencial enfrenta a las partes en sentido vertical y ningunea premeditadamente el panorama horizontal. En el modelo autonómico español, el único que goza de competencias exclusivas, en sentido estricto, es el Estado.

Pues bien, el debate sobre la simetría y la asimetría es algo más que recurrente, es como hemos dicho antes una seña de identidad fija del sistema.

Una praxis pensada y querida para el funcionamiento unitario solo puede convivir con cierta asimetría si se admiten como válidas y factibles algunas singularidades reales en la capacidad de decidir y en la realidad social resultante.

Pero esas son situaciones condenadas a la acusación de privilegio o a una crítica o acoso permanente, porque el sistema en su conjunto carece de resortes y de estructuras (y de voluntad política) que faciliten de manera estable y pacífica la asimetría.

La conclusión que podemos alcanzar, más allá de constatar que los agentes políticos españoles no desean mayoritariamente un sistema asimétrico, es que el estatus político reconocido a Euskadi está llamado a estar permanentemente enfrentado o confrontado con problemas derivados del agravio comparativo cuando no de la imposición de soluciones simétricas para situaciones diferentes, frente a los que cada vez es más difícil la resistencia, pues los argumentos del principio de igualdad y los requerimientos de una solidaridad injusta, por ser parcialmente alegada, son cada vez más fuertes y frecuentes.

La solución a todo ello está sin duda en la reformulación de los esquemas de garantías políticas y jurídicas, a fin de que permitan el rechazo y la neutralización de intentos de fraude o desnaturalización inadmisibles.

### **G. Reforma estatutaria.**

La procedencia y factibilidad actual de una reforma ya ha sido analizada en el primer epígrafe sobre los logros e incumplimientos del Estatuto.

El debate sobre una reforma estatutaria está hoy condicionado por nuestra propia experiencia ya que desde los poderes del Estado se nos impidió desarrollar el proceso de reforma emanado de la voluntad mayoritaria de este Parlamento y por los acontecimientos y evoluciones políticas del contexto del sistema autonómico en que nos desenvolvemos.

El condicionante de la experiencia influye en un sentido crucial, de manera que la propia apuesta, entonces y ahora, por la existencia de una Ponencia de Autogobierno en el Parlamento Vasco y nuestra



insistencia en hacer del proceso de debate algo radicalmente transparente y comprometido colectivamente, incluida toda su pluralidad, no son casuales.

En este apartado, más que pronunciamientos sobre la oportunidad e incluso sobre la procedencia de abordar una reforma conforme al procedimiento que tiene establecido el propio Estatuto de Gernika (artículo 46), resulta mucho más ilustrativo el repaso al antecedente y la reflexión sobre una serie de cautelas.

El anterior intento de reforma en la década de los 2000 tuvo una calificación como tal en el seno del Parlamento Vasco, pero no fue asumido por el Estado hasta que no se encontró ante la vía eficaz para su rechazo.

Recordemos que la reforma estatutaria vasca fue tomada desde sus inicios por muchos de sus detractores como una “reforma constitucional encubierta”, calificación que careció de contraste eficaz alguno y que supuso una serie importante de consecuencias negativas.

De todos modos, alguno de los párrafos del Auto que emitió el Tribunal Constitucional a raíz de la impugnación del Abogado del Estado contra el acuerdo del Gobierno Vasco por el que se aprobaba la Propuesta de Nuevo Estatuto Político y contra el acuerdo de la Mesa del Parlamento de admitirla a trámite, en ambos casos, por ser “contrarios a la Constitución”, son interesantes de cara a completar esta reflexión.

El Abogado del Estado defendía que *“examinar la constitucionalidad del contenido de la Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi es solo la premisa necesaria para evidenciar la manifiesta y general incompatibilidad de su contenido con la Constitución”*. A lo cual, en aquella resolución, el TC respondió que *“El hecho de que semejante iniciativa solo pueda prosperar con éxito si antes se reforma la Constitución... no convierte a la Propuesta en sí (ni, por conexión, al Acuerdo que la formaliza) en una iniciativa inconstitucional”*. ... *“Por último, y a propósito de la alegada necesidad de que previamente se reforme la Constitución, nada impide que, advertida por la Cámara esa necesidad, ella misma decida reconvertir la propuesta en una iniciativa propia de reforma de la Constitución, para lo que está constitucionalmente legitimada”*. Asimismo, sin querer entrar al fondo del asunto, afirmó que *“El enjuiciamiento jurisdiccional queda naturalmente descartado, pues, por definición, el debate es absolutamente libre en su contenido”*

La conclusión del Auto del TC de 2004 fue, pues, que: *“La intención misma y su debate o discusión son inmunes en una sociedad democrática a todo control jurisdiccional, singularmente si el debate se sustancia en un Parlamento, sede privilegiada del debate público”*.

Sin embargo, las sentencias recientes contra las declaraciones del Parlament de Catalunya, han preferido entrar directamente al “fondo” sin pararse en la lógica que establece que una declaración parlamentaria por sí misma carece de más efecto jurídico que la mera expresión de una voluntad política, aunque, eso



sí, investida de carácter democrático. Aunque también es cierto que la Sentencia de 25 de marzo de 2014 salva del pecado de inconstitucionalidad al “derecho a decidir de los ciudadanos de Catalunya” siempre que se interprete su contenido según lo establecido por el propio TC:

- El sujeto de la declaración (Pueblo de Catalunya) ha sido creado por la Constitución.
- Pero ese sujeto no es titular de un poder soberano, exclusivo de la nación española (art. 2).
- Las alusiones al “derecho a decidir” podrán considerarse constitucionales siempre que no aparezca proclamado como “una manifestación al derecho a la autodeterminación” sino como “una aspiración política a la que solo puede llegarse mediante un proceso ajustado a la legalidad constitucional”.

Según la (veloz) Sentencia de diciembre de 2015, *“la Resolución encaja perfectamente en el objeto de impugnación de las disposiciones autonómicas del Título V LOTC, no limitándose a realizar unas proclamas políticas sin eficacia jurídica, sino que establece unos mandatos claros de inmediata repercusión jurídica”*. Se puede decir que la opinión del TC evoluciona al compás de la urgencia política.

Otro comentario de actualidad nos lo trae la reciente revitalización de recurso de inconstitucionalidad previo, precisamente respecto a reformas estatutarias, aprobado con el consenso del PP y PSOE. Dicho recurso previo se podrá en adelante presentar tras la aprobación en las Cortes Generales del texto de reforma del Estatuto que sea, y antes de someterlo a referéndum. Es decir, tras haber logrado la aprobación en el Parlamento correspondiente y tras haber logrado la aprobación en las Cortes Generales, todavía el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 diputados o 50 senadores podrán impugnar el nuevo Estatuto ante el Tribunal Constitucional, quien avalará (o no) su constitucionalidad.

Con todo ello, se establece un potencial incremento de los trámites que debe sortear una iniciativa de reforma estatutaria para que pueda materializarse.

Se puede afirmar que lo formal puede resultar muchas veces determinante y sin duda hay que advertir que lo es cuando se trata de evaluar y en su caso auspiciar cualquier proceso político.

Por otra parte, sobre el condicionante del momento que vive la política y la evolución de los entornos en que nos movemos:

Resulta obvio decir que la actualización del Pacto Estatutario Vasco debe materializarse sobre una mayoría democrática suficiente, incluso que sería deseable que el consenso en torno al mismo ampliara, a ser posible, el que hubo en sus orígenes. Siempre que, por supuesto, ese consenso se produzca sobre contenidos también ampliados con respecto al punto de partida. Para lograrlo sería preciso consensuar previamente el diagnóstico sobre los problemas que han impedido el desarrollo completo del Estatuto de



Gernika, y también para poder ir más allá, en relación con los problemas que impidieron una mayor adhesión al mismo.

**Las conclusiones sobre el respeto y cumplimiento del Pacto Estatutario, junto con el detalle de lo que la doctrina jurídica y política ha opinado, pueden constituir la pauta a seguir para que los grupos políticos puedan consensuar en el futuro sus proyectos en unos contenidos y en un estatus político nuevamente aceptado mayoritariamente por la sociedad vasca.**

Algunos han opinado que se podría recuperar el consenso si se produjeran en el Estado reformas institucionales de calado que reorientaran el proceso autonómico en un sentido distinto a la tendencia actual. Otros han opinado que solo deben producirse reformas que definan el contenido de un estatus político alternativo para Euskadi, donde en función del alcance de los planteamientos y de una aplicación consensuada del ordenamiento cabrá acudir, bien a una propuesta de reforma de la Constitución, bien a una propuesta de actualización de los llamados Derechos Históricos del Pueblo Vasco.

**El Derecho ofrece plataformas jurídicas para abrir opciones políticas, lo importante es que se dé la voluntad política, ya que desde ahí el Derecho puede ofrecer, y siempre, una solución técnica.**

#### **H. Reforma interna-LTH**

El modelo institucional, políticamente descentralizado, que se encuentra vigente en el interior de la Comunidad Autónoma de Euskadi, no obedece a las pautas del federalismo dual, un autor-una competencia; antes al contrario, responde a las mismas pautas del modelo autonómico español, que son las propias del federalismo cooperativo.

Se ha puesto de manifiesto que el régimen foral de cuya actualización se preocupa el texto constitucional y el Estatuto viene definido de un lado por el sujeto de dicho régimen, y de otro lado, en cuanto a su objeto, por un núcleo intangible, que contiene las señas de identidad y sin cuya existencia desaparecería la imagen de la foralidad, y por un ámbito de expansión que se ha de precisar a través de la actuación concreta de otros poderes públicos.

La faceta subjetiva nos singulariza, y en cualquier punto de partida podemos acordar que se da una rica complejidad estructural en el sistema institucional vasco, tanto por la pluralidad de Instituciones que lo componen, como por la naturaleza jurídico-política especial de las de carácter foral, cuanto por la autonomía garantizada de que se encuentran dotados los tres niveles: autonómico en sentido estricto, foral y municipal.



Las Instituciones Forales gozan de una posición cualificada por su propia naturaleza respecto a las Diputaciones de régimen común, se basan en un sistema relacional completo respecto a las Instituciones Comunes y en relación con las Entidades Locales, en otro contexto se pueden valer de órganos arbitrales y de encuentro específicos para salvar las discrepancias que se puedan provocar en tales relaciones y para adoptar los acuerdos precisos, y gozan, fundamentalmente, de una garantía institucional muy importante.

Es apreciable, en definitiva, una configuración de las Instituciones Forales no solo como órganos de naturaleza foral sino también como órganos de naturaleza estatutaria, como poderes del País Vasco.

Asimismo, la realidad —y la doctrina, aunque se aprecia poco— también corrobora esa otra visión, la de Euskadi en su conjunto como un territorio foral, como titular de derechos históricos.

Todo ello ha venido a sustentar que la estructura politerritorial, con el entendimiento que de ello se ha ofrecido, es un signo de identidad del País Vasco. Y esta propia estructura tal y como la disfrutamos en la actualidad viene a reforzar, asimismo, la cultura del consenso y del pacto en el actuar de todos los TTHH (entendimiento al que conducen los modelos organizativos y participativos con los que se funciona).

Se ha manifestado como una virtud de la vía estatutaria elegida en 1979, el que fue capaz de integrar a unos Territorios Históricos que existían con anterioridad, e integrarlos en una estructura común que necesitaba de un triple acuerdo o pacto. El EAPV aparece, en consecuencia, no solo como un Pacto con el Estado sino también como el Pacto de integración de los TTHH dentro de la CAPV.

Máximo exponente de tal pacto es el refrendo que obtuvo en cada uno de los tres TTHH, y máximo exponente de que continúa vivo es que sigue funcionando hacia dentro, contiene un sistema estable de articulación interna, cuyos contenidos, lógicamente, irán variando a lo largo del tiempo.

Como consecuencia de esta opinión se llega a la reflexión de que la ruptura del marco estatutario, de la vía iniciada en 1979, supondría, a su vez, la ruptura del pacto interno e interterritorial.

Se sitúa así como variante del autogobierno la autonomía foral, el respeto a esa foralidad como clave para la integración. Y se añade, desde esta óptica, que es posible situar una devaluación en los procesos de distribución de competencias entre las Instituciones Comunes y las Instituciones Forales, un incumplimiento, en definitiva, de la LTH. Se cifraría tal incumplimiento tanto en la falta de algunas transferencias, como en la regulación efectuada por leyes sectoriales que mermarían la capacidad de los órganos forales. Tales circunstancias provocan un cambio del mapa de autogobierno interno.

Todas esas perspectivas aún ni han estado expuestas a la reflexión colectiva en serio en nuestro contexto político. En 2015 interpretamos que hemos llegado a un cierto cierre en falso del debate sobre lo que pudiera dar de sí una dinámica de reforma interna. No nos vamos a engañar con los intentos legítimos de varias opciones políticas por enfocar la perspectiva de todo lo que supone la LTH desde una



perspectiva de estricta gestión pública. La dinámica aún inacabada de nuestra construcción institucional interna es fruto de muchos factores, tanto exógenos como endógenos, y no debemos hacer lecturas parciales de la misma.

Es todo un reto, quizás tan importante y entrelazado como el de una actualización estatutaria vasca, con la que cada vez tiene más elementos en común, concitar el consenso colectivo necesario para poder abordar la dimensión interna del autogobierno vasco en una auténtica clave política.

En nuestra opinión, aunque lo más razonable hubiera sido poder afrontar primero la consolidación de lo que somos respecto a nuestros entornos, sin duda caminamos hacia una necesidad cada vez más patente de afrontar ese reto de manera simultánea al reto de la consolidación de cómo somos internamente, faceta en la que recordamos también que nos vemos situados ya desde los debates que suscita el importantísimo nivel del municipalismo vasco.

A pesar del debate, debe ratificarse el notable éxito y la fortaleza que para Euskadi supone el modelo institucional vasco, como modelo parcialmente descentralizado y basado en la interacción de tres niveles (administración general, territorios históricos, municipios) con ámbitos respectivos de autonomía y organizados no jerárquicamente sino en función del principio de competencia. Y todo ello, sin perjuicio de reconocer que en dicho esquema institucional multinivel hay también espacio para mejoras encaminadas a reducir posibles ineficiencias.

En el marco de una reforma estatutaria integral, tampoco habría que descartar estudiar otras fórmulas que, desde nuestro punto de vista, deberían abundar en dicha integración y confluencia de los distintos niveles de gobierno, sin que ello suponga la eliminación de ninguno de ellos, al objeto de, sin dejar de construir sobre las fortalezas del modelo, generar sinergias positivas y, por qué no, plantear incluso oportunidades de resolver otros problemas de origen del diseño institucional, que también se pueden considerar.

## **I. Concierto económico.**

Nos remitimos en bloque a los ya innumerables trabajos y estudios que han evaluado la Institución del Concierto Económico Vasco (a los que se suma sin duda, por participar del mismo modelo, y por la raigambre común, la figura del Convenio Económico que disfruta la Comunidad Foral de Navarra).

Para nosotros, su valor estriba en que aglutina sin discusión los elementos esenciales en torno al sujeto, capacidad de decisión y garantías, que no ha sido capaz de concitar ningún otro registro institucional o régimen de autonomía política en el contexto del Estado español.

El Concierto Económico es en sí mismo origen, presente y futuro del autogobierno vasco.



Conviene en este momento proseguir con otra reflexión referente al momento del autogobierno económico y su institución paradigmática, esto es, sobre la salud del Concierto Económico.

Que el Concierto Económico es una institución necesariamente evolutiva es un hecho y ello es válido para los aspectos tanto tributarios como financieros; si no se adapta a través de los mecanismos en ella contenidos se vuelve un molde petrificado al depender, básicamente, su puesta al día de la voluntad de las partes. Cabe destacar, en este sentido evolucionista y de necesaria y constante actualización, que en el año 2014 se ha aprobado la Ley 7/2014 de 21 de abril con la que se adaptó la Institución.

Este hecho de progreso normativo no nos debe hacer olvidar que muchos otros aspectos del Concierto Económico como norma jurídica siguen padeciendo las consecuencias de su bilateralidad, la conflictividad jurisdiccional que directa o indirectamente le afecta y, en fin, su consideración estrictamente formalista. Por ello, no debe ocultarse que hoy por hoy el Concierto Económico es una institución que pese a su potencial financiero y de tratamiento bilateral, comienza a hacer visibles algunos signos de fragilidad. Veamos algunos ejemplos que han de hacernos pensar.

En primer lugar, carecer de un mecanismo que garantice que el Estado negociará cada vez que sea necesario un acuerdo evolutivo de los aspectos completos del Concierto Económico supone un importante hándicap. Ello se manifiesta, por ejemplo, en las dificultades que se están teniendo para acordar las interpretaciones discrepantes alrededor del señalamiento y cuantificación de las cifras de cupo que se arrastran desde la IXª Legislatura. Ello mismo hace que no se haya llegado a actualizar la propia ley de Cupo, hoy prorrogada desde la ley quinquenal 2007-2011.

En segundo lugar, el Concierto Económico es una institución afectada por los riesgos interpretativos del TC en cuanto al modelo económico constitucional, siendo así que vienen proliferando algunas sentencias, ya casi convertidas en doctrina por sus reiteraciones interpretativas, que minusvaloran al alcance de la propia Disposición Adicional Primera de la Constitución.

En tercer lugar, también se constata que la modificación del artículo 135 de la CE en 2011 (unido, diríamos, a una mayoría absoluta en las Cortes Españolas en el periodo 2011-2015) ha incidido seriamente en la consideración del Concierto Económico.

Ya en otras partes de este documento, al tratar el tema de la regresión autonómica en el periodo 2011-2015, se ha hecho mención a que hasta el propio Consejo de Gobierno de la CAE (criticando el Informe CORA en 2014) constató que *"con arreglo al nuevo régimen (el del 135 de la CE), el procedimiento de distribución de los límites del déficit y de la deuda entre los diferentes niveles administrativos deja de incluir la participación de las CCAA y se asume unilateralmente por el Estado; por otra parte, se intensifican los controles del Estado sobre el resto de las administraciones públicas, instituyéndose una especie de tutela jerárquica de aquél sobre la actividad financiera de las CCAA, con el pretexto de*



*garantizar el equilibrio presupuestario y el cumplimiento de los objetivos de déficit y endeudamiento previamente establecidos. Esta reforma constriñe notablemente la autonomía financiera de las CCAA”.*

En resumen, pues, el Concierto Económico, de no renovarse su contenido financiero, corre el peligro de no ser enteramente satisfactorio en todos los ámbitos económico-financieros a los que tiene que hacer frente o, dicho de otra manera, corre el peligro de no evolucionar hacia mayores y mejores cotas de autogobierno económico.

### J. Concierto político.

La construcción de un consenso mayoritario en la actualización del Pacto Estatutario requiere hoy la base mínima de la aceptación de un nuevo pacto político con el Estado que incorpore fórmulas más avanzadas de cosoberanía, vistas también según otras perspectivas como una forma política organizativa específica de asimetría dentro del Estado autonómico, con la que salvar de un modo totalmente pacífico la inadecuación del hecho diferencial vasco dentro de la tendencia constitucional actual de desarrollo institucional del Estado.

El esfuerzo necesario para obtener el consenso mayoritario requiere de una profundización específica en un nuevo modelo de relación entre la Comunidad Autónoma de Euskadi y el Estado español.

Se ha apelado por ello a la procedencia de considerar un esquema conceptual para las relaciones similar al del Concierto Económico. La traslación de sus esquemas más profundos e intangibles al terreno global del entramado político nos conduciría a un concepto novedoso de *Concierto político vasco*.

Se trata por una parte de adecuar el marco relacional y de garantías, arbitrando nuevos sistemas de coparticipación, de colaboración y de corresponsabilidad, procedimientos que abocan a una necesaria participación. Hay que tomar como referencia un marco de políticas públicas en las que la Comunidad Autónoma se desenvuelve con competencias propias y magnitudes que justifican una nueva relación y articulación respecto a la posición estatal, entendida en términos neutros, de no subordinación.

Si se diera ese contexto en clave posibilista, queremos poner en valor la trayectoria de pacto y, junto a ello, también la trayectoria inescindible de su garantía.

### K. Derechos históricos.

**“El Pueblo Vasco constituye un sujeto político con derecho y capacidad para decidir sobre su futuro, a ser consultado y a que su voluntad democráticamente expresada sea respetada”.**



A nuestro entender ese enunciado refleja el contenido esencial de nuestros Derechos Históricos, que son proclamados —al menos textualmente— en la Constitución y sujetos al devenir de la política en cuanto a su protección y actualización últimas.

El término “derechos históricos” es más extenso que “derechos forales”. Nótese, por ejemplo, que no hay duda alguna sobre el carácter de derecho histórico del concierto económico, que no es una institución foral sino, precisamente, una consecuencia de la abolición de los fueros. Por ello mismo, las competencias ejercidas posteriormente, en el breve periodo de la autonomía republicana, no dejan de suponer precedentes que se suman a ese reservorio jurídico, que puede ser puntualmente actualizado en la forma que el Pueblo vasco vaya estimando necesaria.

Ciertamente, pueden existir ciertas dificultades a la hora de identificar, a la altura de 2016, algunas instituciones y poderes originarios, abolidos hace poco menos de dos siglos (en 1837, 1841, 1844 y 1876). Esto tiene la dificultad añadida de que, al cegar la abolición de este último año las fuentes legislativas, se cerró también con ellas la posibilidad de introducir los cambios normativos que, en buena lid, hubiera requerido la evolución social. Ahora bien, tampoco deben resultar extravagantes las referencias a ese acervo jurídico en un contexto como el europeo, donde perviven ejemplos como el del Reino Unido, en el que hoy en día se mantienen con total normalidad vigentes fuentes legales que se remontan al siglo XIII.

Por lo demás, cierta tradición conforme a la cual los compromisos constitucionales no tienen por qué vincular indefectible e irrevocablemente a las generaciones futuras, no deja de ser algo netamente actual, ya que esa concepción no se aleja de la tradición democrática más acendrada (i.e. los textos de Thomas Jefferson o el artículo 28 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de la Constitución francesa de 1793). Citas que abundan en este aspecto pueden encontrarse, incluso, en el debate constitucional español en 1978. Incluso se puede apuntar en este sentido, la valoración que hizo Alex Salmond respecto al resultado del referéndum de independencia escocés, ciñendo su resultado al tiempo de “su generación”.

No vemos porqué, si responde a los derechos históricos que la propia Constitución dice respetar, no cabe rescatar conceptos y hacerlos aplicables al presente del pueblo vasco. Es decir, cualquier compromiso constitucional que pueda llegar a alcanzarse con España es, como mucho, “el compromiso para una generación” y no cuestiona la validez (o incluso, desde nuestro punto de vista, la primacía) de la legitimidad originaria vasca.

En esa misma tradición, también debemos entender que la relación entre las decisiones adoptadas por el Estado, incluso cuando sean reconocidas como vinculantes en virtud del pacto, no deben ser jerárquicamente superiores a las libertades del pueblo vasco, que aquel deberá respetar. Esta conclusión no solo se corresponde con la propia idea de pacto, sino que concuerda con el establecimiento de un sistema de garantías (que tendrá que ser bilateral, en todo caso, desde luego, efectivo) que permita al



Pueblo vasco, sin entrar a cuestionar que dichas decisiones sean soberanas en su ámbito para el pueblo español, argumentar que las mismas no le son de aplicación en la medida en que supongan un incumplimiento del pacto político.

A estos efectos, nos remitimos al ejemplo de la relación entre el Derecho interno y el Derecho europeo, como ordenamientos autónomos que se adecúan mutuamente sin necesidad de ordenarse (o de reconocerse) jerárquicamente, que podría servir de base conceptual para un esquema bilateral de garantías.

En esencia, tanto a la “obligación periódica de juramento foral” —con la consiguiente posibilidad de rescisión del pacto si no se renueva—, como al denominado “pase foral” —con la posibilidad de actuación unilateral cuando se incumple el pacto o se interfiere indebidamente en las libertades vascas—, se les reconoce como las piedras angulares de nuestro derecho tradicional. Elementos ambos que, en términos constitucionales actuales, se denominarían “renovación periódica del pacto constitucional” y “sistema bilateral de garantías”.

A esto es a lo que se puede llamar, esencialmente, “Nación foral”. Y a ese método paccionado, encarnado y ejemplificado, a día de hoy, en el concierto económico vasco y el convenio económico navarro, es al que puede remitirse el concepto de “concierto político”.

## II. BASES PARA UNA ACTUALIZACIÓN DEL AUTOGOBIERNO.

### A. Derechos individuales y derechos colectivos.

Rechazamos de plano la posición de quienes niegan la existencia de derechos colectivos. Los derechos cuya titularidad se atribuye o cuyo ejercicio se reconoce a un sujeto de naturaleza colectiva —sea expresada esta por su proyección humana, por su proyección organizativa o por su proyección territorial— no existen solo en las construcciones teóricas de la doctrina jurídica. Como más adelante veremos, gozan de un reconocimiento efectivo en el derecho positivo. Y no solo en el ordenamiento jurídico internacional, donde los sujetos son, por definición, de carácter colectivo: estados, pueblos, organizaciones internacionales, minorías, etc., sino también dentro del propio ámbito jurídico estatal. Como el TC ha reconocido (cfr. STC 139/1995, de 26 de septiembre), en aquellos supuestos en los que los derechos fundamentales *“se consagran en el texto constitucional a fin de ser ejercidos de forma colectiva”*, es lógico que *“las organizaciones que las personas naturales crean para la protección de sus intereses sean titulares de esos derechos fundamentales, en tanto y en cuanto estos sirvan para proteger los fines para los que han sido constituidas”*. En cuyo caso, esas personas colectivas actúan *“como titulares de un derecho propio”*.



En nuestro entorno jurídico, si partimos de un análisis de la construcción constitucional interna de los estados europeos, podemos llegar a la conclusión de que la relación entre los derechos individuales y los derechos colectivos ha sido abordada, con carácter general, desde la preeminencia de los primeros sobre los segundos. La razón última sobre la que descansa el reconocimiento de esta prevalencia obedece a la idea, de raíz liberal, de que la protección de los aspectos más estrechamente vinculados a la dignidad del ser humano no puede ceder ante causas, razones o intereses de carácter colectivo.

La defensa del grupo, sin embargo, no supone un riesgo para la libertad individual; bien al contrario, el grupo protege y preserva los bienes que el individuo no puede cuidar de forma individual. Es difícil la libertad del individuo sin el reconocimiento y la garantía del ordenamiento de la colectividad.

El ser humano se desarrolla en un ámbito social y es lógico que las normas que organizan la convivencia reconozcan, también, derechos que protegen a los grupos en los que el individuo se desenvuelve. El sujeto político colectivo por antonomasia es el estado, ciertamente. Y a él se atribuye la titularidad de la mayoría de los derechos reconocidos en el orden jurídico internacional. Pero, en todo caso, cabe preguntarse por el origen de esos estados que acaban siendo reconocidos como sujetos políticos, ya que si su estructuración institucional les otorga reconocimiento, tan cierto como ello es que esa estatalidad se ha conformado, por distintos factores históricos —entre ellos, generalmente, los conflictos bélicos— en torno a un determinada colectividad previamente existente a su propia institucionalización. Tan es así, que todo Estado como construcción pretende una apoyatura en una “realidad nacional” previa, es decir, la afirmación de que la nación es el sustrato natural de la organización estatal. En cualquier caso, es preciso señalar que tanto en la esfera internacional como en la interna, se reconocen igualmente otros sujetos colectivos titulares de derechos, distintos al Estado.

Ese reconocimiento en muchos casos se ve reflejado en el derecho comparado mediante diferentes formas de estructuración de los estados (federalismo, asimetría, cosoberanía, confederación...). En el caso del estado español, la propia Constitución de 1978 apoya las normas de su organización territorial en la asunción de la existencia de derechos colectivos, al basar el derecho a constituirse en comunidades autónomas en “*características históricas, culturales y económicas comunes*” (art. 143.1), al reconocer a “*los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de estatutos de autonomía*” (DT 2ª), o —el ejemplo más claro— en la propia DA 1ª, al reconocer los derechos históricos de los territorios forales como realidad previa a la propia Constitución.

En todo caso, la existencia de los derechos colectivos no puede ponerse en duda por la eventual ausencia de un reconocimiento constitucional explícito. Ello nos llevaría a una conclusión ilógica: la norma constitucional se erigiría en condicionante previo a la propia existencia “natural” (pacífica o no) de una comunidad política que le diera sustento. Hacerlo así, además, constituye un simplismo rechazable porque, en este punto, la tipología constitucional es francamente variada: existen Constituciones que reconocen derechos fundamentales de titularidad colectiva; otras que



constitucionalizan los derechos colectivos; otras que admiten únicamente una dimensión colectiva de derechos de titularidad individual y, en fin, otras que toman en consideración tales derechos por mor de la incorporación al derecho interno de los instrumentos de derecho internacional que los reconocen.

Se puede afirmar que los grupos o colectivos que se encuentran estructurados mediante instituciones u órganos, son identificables por ello mismo, como sujetos de derechos colectivos. Pero, más allá de la identificación evidente que implica su institucionalización —en parámetros distintos a los de la estatalidad—, hay que reconocer la existencia de grupos que por su propia naturaleza merecen la consideración de sujetos de derechos colectivos, aunque solo sea en potencia, ya que de lo contrario, no tendría lógica ninguno de los reconocimientos institucionales (y sus adaptaciones) ocurridos a lo largo de la historia. Esos colectivos, cualquiera que sea su situación de institucionalización poseen unos valores, unos intereses y una voluntad colectiva intrínseca, y esa caracterización se debe configurar y expresar conforme a reglas democráticas.

El Estado no puede forzar un sistema de relación y participación sin escuchar al sujeto político titular de los derechos colectivos; antes al contrario, debe dar cauce al consentimiento libre e informado de esos sujetos, como base de su relación con el Estado. El sujeto establece, si así lo desea, los procedimientos de participación, el marco de relación y las garantías de convivencia como reflejo de su autonomía interna y de su libertad colectiva.

**En el caso de Euskadi, no faltan previsiones legales que hacen referencia a los derechos de naturaleza colectiva que se reconocen específicamente a los vascos.** Los derechos históricos de los territorios forales que la DA 1ª CE “*ampara y respeta*”, ordenando su actualización, solo se refieren a los territorios vascos. Y la DA única del Estatuto incluye una cláusula de reserva de los derechos del pueblo vasco “*que como tal le hubieren podido corresponder en virtud de su historia*”. Todo ello, en el marco de un texto, el estatutario, que constituye la expresión jurídica del ejercicio por parte del “Pueblo Vasco o Euskal Herria” de su derecho a autogobernarse “*como expresión de nacionalidad*”.

En cuanto al sujeto político, existe la posibilidad de extender la doctrina Quebec a los derechos históricos vascos y a su reconocimiento constitucional por la vía de la DA 1ª CE. Como ha señalado Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón:

*“La DA 1ª puede y debe ser un instrumento útil para abrir una nueva vía a la evolución política del pueblo vasco, al reconocerle como cuerpo político singular e infungible, susceptible de decidir democráticamente su futuro y hacerlo sin quebrar la normativa constitucional. Más aún, a mi juicio, el reconocimiento de los derechos históricos y su plena actualización es la vía para integrar satisfactoriamente el pueblo vasco como cuerpo político singular y distinto con el Estado constitucional. Pero, en todo caso, la polivalencia de la fórmula que permite construir, en el marco constitucional, un espacio de autodeterminación que, sin excluir la opción independentista, puede llevar a la integración voluntaria, permitiría que en dicha fórmula coincidieran, al menos como procedimiento, opciones*



*políticas muy diferentes, desde el abertzalismo radical hasta el fuerismo liberal pasando por las diversas corrientes de la comunidad nacionalista (...) los DDHH permiten abrir, desde la legalidad vigente, lo que ya hay, a lo que los vascos quieran que haya".*

Todas estas consideraciones resultan imprescindibles para conformar una predisposición intelectual favorable a activar la voluntad política necesaria para abordar una actualización del Pacto político vasco. Hablamos por tanto primero también de derechos colectivos.

## **B. Derecho de autodeterminación. Derecho a decidir. Principio democrático.**

El Parlamento Vasco proclamó en su resolución de 15 de febrero de 1990 que el Pueblo Vasco tiene derecho a la autodeterminación, y que este derecho reside en la potestad de sus ciudadanos para decidir libre y democráticamente su estatus político, económico, social y cultural, bien dotándose de un marco político propio o compartiendo, en todo o en parte, su soberanía con otros pueblos.

La Cámara precisó igualmente que, siendo el Pueblo vasco el titular del derecho a la libre determinación, son sus instituciones representativas, según la organización política existente y, en particular, el Parlamento Vasco, en cuanto depositarias de su soberanía, las únicas legitimadas para impulsar su ejercicio y, en tal sentido, promover y decidir planteamientos de incorporación al ordenamiento jurídico de reformas, de conformidad con los procedimientos establecidos al efecto.

La principal cuestión que plantea el eventual ejercicio actualizado del derecho de autodeterminación por parte de las instituciones vascas no es la denominación formal del marco jurídico resultante. Tampoco el procedimiento a seguir por el Parlamento Vasco que, ajustado al vigente ordenamiento jurídico, pasa por aprobar un proyecto de reforma en las instituciones vascas, remitirlo a las instituciones centrales del Estado, negociarlo, sancionarlo formalmente y someterlo a consulta de la ciudadanía vasca. La cuestión radica en el contenido material del régimen resultante de la reforma, que debe ser expresión de un proceso consensuado de actualización de los derechos históricos del Pueblo vasco desde una visión amplia y generosa del marco constitucional, distinta a la que hasta la fecha ha propugnado la doctrina política del Tribunal Constitucional y la praxis del Estado español.

Una parte importante del esfuerzo necesario para obtener el consenso mayoritario requiere de una profundización en el principio democrático que ayude a comprender y compatibilizar la existencia del Pueblo Vasco como sujeto político con la territorialidad en la que ha permanecido como realidad social y cultural con identidad propia.

No pueden obviarse, desde una visión integral de la territorialidad tanto en el escenario estatal como en el europeo, las relaciones funcionales, socioeconómicas, culturales, históricas —una realidad poliédrica que se ha desarrollado, entre la ciudadanía de todos los herrialdes—. La globalización como fenómeno



cultural, social y económico nos aporta oportunidades en este sentido. Estamos hablando de la definición del territorio desde un nuevo punto de vista más inteligente que abarque la existencia, la materialización actual y futura, de todos los puntos de vista citados. La identidad común es un valor fundamental en la cooperación, en la creación de nueva riqueza y como recurso social. Esas relaciones cooperativas existentes en la actualidad se instrumentalizan a través de figuras de derecho privado (desde la más simple del asociacionismo) hasta mecanismos de derecho público cuyo máximo exponente está en la Euroregión Euskadi-Aquitania pero que tendrían un amplio recorrido jurídico-político y podrían llegar a ampararse, incluso, en un nuevo marco de derecho internacional si la nueva configuración en el ordenamiento estatal atribuyese, como se hace en la Constitución alemana (art. 24) o en la Constitución suiza (art. 56), la competencia a la Comunidad Autónoma Vasca y a la Comunidad Foral de Nafarroa para suscribir Tratados Internacionales en su ámbito de intereses, y particularmente, en materia de cooperación interterritorial transfronteriza, más allá de la posibilidad, prevista en la actual normativa, de suscribir acuerdos internacionales administrativos y acuerdos internacionales no normativos.

Como se desprende de todo ello, el camino del consenso requiere comprender que se puede respetar escrupulosamente la voluntad de los ciudadanos y ciudadanas de cada ámbito político y administrativo, de acuerdo con el ordenamiento jurídico democrático aplicable en cada uno de ellos, sin negar la articulación de la realidad del Pueblo Vasco en siete *herrialdes*.

Y comprender asimismo que también se puede respetar escrupulosamente a las instituciones democráticas de cada ámbito, de índole estatal o regional, posibilitando instrumentos de relación de forma amplia o flexible entre todas las colectividades vascas, que propicien la cooperación con fines sociales, culturales y también políticos. La cuestión estriba tanto en el respeto a las instituciones y marcos vigentes como en el respeto a la voluntad libre de transformarlos dentro del sistema democrático.

El dictamen de la Corte Suprema de Canadá sobre Quebec es un referente imprescindible en este punto. Quebec plantea la secesión y más allá de las posibilidades que a tal efecto pueda ofrecer el Derecho Internacional, el tribunal se plantea dos cosas:

- a) la necesidad de dar respuesta democrática a una aspiración legítima, que puede ser formulada de manera mayoritaria por la población que habita en una parte del territorio del Estado, y
- b) la obligación de encontrar esa respuesta democrática en la propia Constitución, aunque para ello tenga que acudir al nivel de los principios porque, evidentemente, el procedimiento a seguir no se encuentra regulado en la norma constitucional en todos sus detalles.

A tal objeto, abunda en el problema que plantea la posible colisión entre la legitimidad de las instituciones, basada en el consentimiento de la ciudadanía y la legalidad basada en el respeto a las reglas preestablecidas. El principio está en que la democracia no puede existir si no va acompañada de



la supremacía de la legalidad, pero tampoco puede existir si la ley no refleja fielmente las aspiraciones de la población, de manera que la necesaria conciliación entre la ley y la voluntad popular, cuando existe discordancia entre las mismas, exige negociación y cambio de reglas.

Vistas las cosas desde la óptica del estado, la voluntad política de las minorías territoriales exige la conciliación de diversos derechos y obligaciones por los representantes de las mayorías políticas legitimadas, que deben actuar de acuerdo con los principios constitucionales. Así, nos identificamos con la tesis del TS de Canadá de que la voluntad política de una provincia (comunidad) impone a los socios de la federación (al resto de componentes del estado) la obligación de abrir un debate constitucional para tener en cuenta el deseo de cambio expresado y darle una respuesta adecuada. Ningún orden constitucional puede permanecer indiferente ante una manifestación inequívoca de voluntad política, pues no reaccionar es dar la espalda a la realidad y, por lo que aquí interesa, ignorar el principio democrático.

Vistas las cosas desde la óptica de las minorías, existen aspectos muy importantes que separan a Euskadi del caso de Quebec. Canadá es una federación, lo que supone la preexistencia de una cultura política de reconocimiento de la pluralidad fundacional, muy distinta a la que se manifiesta en España, que es un Estado unitario, en el que la descentralización operada a través del modelo autonómico, no es capaz de frenar el influjo de unas poderosas inercias centralistas, que acentúan la resistencia a asumir con talante abierto y democrático una reivindicación localizada territorialmente.

Por otra parte, Quebec ya disponía del instrumento plebiscitario que expresa la capacidad de consultar a la ciudadanía sobre su futuro. De hecho, fue precisamente el uso de esa capacidad por parte de las instituciones quebequesas la que hizo posible la construcción doctrinal del TS de Canadá, que conjuga dos elementos: el rechazo a la adopción de decisiones unilaterales y la exigencia de que la consulta sea clara e inequívoca (tanto respecto a la cuestión planteada como respecto al apoyo recibido).

La gran aportación del caso de Quebec consiste en la consolidación del principio de negociación política como solución a los conflictos. El TS de Canadá reconoció que las negociaciones son difíciles y que pueden llegar a un estancamiento. Pero que corresponde al estamento político la conciliación de los diversos intereses legítimos, precisamente porque esa conciliación solo puede ser realizada mediante concesiones recíprocas.

Pero, como ya se ha señalado, España no es Canadá.

Pese a lo tajante del artículo 2 de la Constitución de 1978, que fundamenta toda la Carta Magna en la "*indisoluble unidad de la Nación española*", lo cierto es que tampoco en su texto faltan preceptos que, como en la Constitución de Canadá, afirman el principio democrático, proclaman el respeto a la diversidad territorial, promueven la protección de los pueblos que integran el Estado español en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas, tradiciones y lenguas e imponen la asunción del bloque



normativo internacional ratificado por España en el ámbito de los derechos fundamentales y las libertades públicas, del que forman parte los Pactos de derechos humanos de 1966 que reconocen el derecho de todos los pueblos a la libre determinación.

Con estos mimbres jurídicos, no sería difícil tejer un cesto argumental semejante al que el Tribunal Supremo de Canadá ha desarrollado en relación con Quebec. Pero el Tribunal Constitucional español no es el Tribunal Supremo de Canadá. Carece de su legitimidad, su perspectiva y de su altura de miras. Y cuando ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la eventual celebración de una consulta en el territorio de una Comunidad Autónoma del Estado con el fin de ejercer el derecho a decidir libremente su futuro, se ha olvidado del principio democrático y ha cerrado filas en torno al bucle dogmático de la “unidad indisoluble”, la “patria indivisible”, la soberanía del “pueblo español” no susceptible de fragmentación y la competencia exclusiva del Estado para autorizar “la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum”. Lo hizo, en primer lugar, en la STC 103/2008, de 11 de septiembre, sobre la Ley vasca de consulta, aprobada por este Parlamento. Y la doctrina sentada en este inicial pronunciamiento, la ha reiterado y ampliado en la STC 42/2014, de 25 de marzo, sobre la Resolución 5/X del Parlamento de Catalunya por la que se aprueba la declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Catalunya, la STC 31/2015, de 25 de febrero, sobre la Ley catalana de consultas populares no refrendarias, la STC 32/2015 de 25 de febrero, sobre la consulta no refrendaria sobre el futuro político de Catalunya, la STC de 138/2015, de 11 de junio, sobre las actuaciones de la Generalitat de Catalunya relativas a la convocatoria a los catalanes, las catalanas y las personas residentes en Catalunya para que manifiesten su opinión sobre el futuro político de Catalunya mediante un “proceso de participación ciudadana” y la STC de 2 de diciembre de 2015, sobre la Resolución del Parlamento de Catalunya 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, sobre el inicio del proceso político en Catalunya como consecuencia de los resultados electorales de 27 de septiembre de 2015.

Peor aún, en la citada STC 42/2014, el alto tribunal llevó a cabo un inusitado ejercicio de cinismo, citando la resolución del TS de Canadá de 20 de agosto de 1998 para abonar la tesis de que *“en el marco de la Constitución una Comunidad Autónoma no puede unilateralmente convocar un referéndum de autodeterminación para decidir sobre su integración en España”*, al hacer notar que también el órgano judicial canadiense *“rechazó la adecuación de un proyecto unilateral de secesión por parte de una de las provincias tanto a su Constitución como a los postulados del Derecho Internacional”*, pero olvidando —en un olvido claramente selectivo— que el referido tribunal, completó su argumentación añadiendo que, pese a no existir un derecho de secesión unilateral, en virtud del principio democrático, cuando una mayoría clara respondiese claramente que “sí” a una pregunta formulada con claridad sobre la voluntad de una provincia de alcanzar la independencia, el Estado tenía el deber de sentarse a negociar los términos y condiciones de la secesión.

En fin, quizás no esté de sobra reseñar aquí que el mismo Tribunal Constitucional que ha dictado este conjunto de resoluciones, ha reconocido, en un caso, el derecho a *“decidir la retirada”* de forma



colectiva, así como la retirada de los compromisos alcanzados por el ente que representa a los ciudadanos que desean retirarse con el ente que representa a su unión con otros. Y ello, como “garantía última” del ámbito propio de decisión, especialmente frente a la posible “expansividad competencial” de la instancia u organismo “superior”, en la medida en que esta pudiera desdibujar las condiciones originarias del pacto. A esa misma garantía última de poder decidir separarse es a la que se agarra el TC (Declaración del Pleno del Tribunal Constitucional 1/2004, de 13 de diciembre de 2004, sobre el proyecto de Tratado Constitucional Europeo), cuando quien se reserva ese derecho a decidir, es España, y el organismo superior que expande sus competencias, la Unión Europea, citando el derecho actualmente recogido en el artículo 50 del Tratado de la Unión Europea, texto ratificado por España.

Aunque el derecho de autodeterminación, el derecho a decidir y el principio democrático pueden considerarse —sin perjuicio de su evidente proyección sobre el artículo 92 CE, que se refiere a las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución, incluidas las decisiones políticas de especial trascendencia, y del artículo 149.1.32 sobre autorización de consultas populares por vía de referéndum—, inextricablemente unidos a cuestiones de diseño constitucional sometidas al procedimiento agravado de reforma como son las abordadas en los artículos 2 —por su eventual incidencia en la unidad de la Nación española—, 10 —por relación al valor de los artículos 1 de los dos Pactos internacionales de derechos humanos de 1966—, o 23 —derecho de participación política directa—, podría defenderse con relativa solvencia que la introducción en el ordenamiento constitucional de dichos derechos no requiere necesariamente de una reforma agravada de la Constitución, si existiera voluntad de hacerlo.

Por otro lado, debe hacerse una mención especial al hecho de que, aunque una reforma en el sentido de incluir estos derechos no está en la agenda de los principales partidos estatales, ni estaba tampoco entre las propuestas del Consejo de Estado (condicionadas, no se olvide, por los límites de la consulta elevada desde el Gobierno de España), su planteamiento no queda, en modo alguno, fuera de las facultades de este Parlamento. Es más, la posibilidad de plantear reformas (cualquier reforma) a la Constitución española, es una de las facultades inalienables de este Parlamento, reconocida expresamente y sin ambigüedad alguna por la propia Constitución.

### **C. Ejemplos del ámbito internacional.**

En el Derecho Internacional rige el principio de respeto a la integridad territorial de los Estados soberanos reconocidos por la comunidad internacional. Pero los Pactos internacionales de derechos civiles y políticos y de derechos económicos, sociales y culturales, suscritos en 1966 bajo los auspicios de la ONU, reconocen, también, en su artículo 1º, el derecho de todos los pueblos a su libre determinación, esto es, el derecho a “establecer libremente su condición política y proveer a su desarrollo económico, social y cultural”. En ejercicio de este derecho, la geografía política europea se ha



transformado sensiblemente durante los últimos 30 años. Los países bálticos, por ejemplo, accedieron a la independencia invocándolo y naciones anteriormente integradas en Yugoslavia, como Eslovenia o Croacia, se constituyeron en Estados independientes merced a su ejercicio. Eslovaquia, nacida de un acto de separación libre y democráticamente acordado con Chequia, proclama en su preámbulo *“el derecho natural de las naciones a su libre determinación, junto a miembros de minorías nacionales y grupos étnicos que viven en el territorio de la República eslovaca”*. Hasta Alemania, el Estado más grande y populoso de la UE, llevó a cabo su unificación como un acto de “libre determinación” de los alemanes de los Estados que se relacionan en el preámbulo de su Constitución.

La transformación operada en el mapa político europeo durante este período, ha echado por tierra la teoría de la mar salada que durante años se invocó para circunscribir el derecho de autodeterminación al proceso de descolonización. Mientras territorios de inequívoca historia colonial, como el Sahara occidental, tropiezan con obstáculos insalvables para ejercer el derecho de autodeterminación, naciones que jamás conocieron un estatus colonial, como Estonia, Eslovenia o Alemania, afirman haberlo ejercido, con el pleno reconocimiento de la comunidad internacional.

La Asamblea General de la ONU ha resuelto en más de una ocasión que el derecho de autodeterminación solo puede ser ejercido por un pueblo cuando los derechos humanos de sus miembros son violados de forma flagrante y sistemática o cuando se le impide participar democráticamente en el gobierno del Estado en el que se inserta, en condiciones de igualdad con el resto de la población. Pero la práctica internacional pone de manifiesto que, en determinados casos, la comunidad internacional reconoce a posteriori el legítimo ejercicio de este derecho a pueblos que, a priori, no reunían las condiciones establecidas para su válido ejercicio. Como dijera Maarten Bos hace ya muchos años, fuera de los casos expresamente regulados en el Derecho Internacional vigente, *“la libre determinación es un derecho no bajo el Derecho Internacional, sino en virtud de la historia, si la decisión de ejercer la libre determinación se ve coronada por el éxito”*.

A continuación, vamos a analizar algunos casos del panorama comparado, que han venido a actualizar la cuestión:

### ***Kosovo o la declaración unilateral de independencia***

El día 17 de febrero de 2008, el Parlamento de la región Serbia de Kosovo, acordó declarar su independencia. El proceso se planteó como una secesión unilateral, figura de alcance hasta el momento discutida por la comunidad internacional, pero fue apoyada por una parte no desdeñable de los Estados miembros de Naciones Unidas.

La declaración fue impugnada por algunos estados y el conflicto fue resuelto por la Corte Internacional de Justicia a través del Advisory Opinion de 22 julio 2010.



La cuestión básica podría resumirse en si estamos ante un nuevo giro en la interpretación de ciertas categorías clásicas de Derecho Internacional: el principio de integridad territorial, la estatalidad, la soberanía, el derecho de autodeterminación externa...

Según la Corte Internacional, el principio de integridad territorial de los Estados es un principio básico del Derecho Internacional, que opera en el plano interestatal. La integridad territorial de los Estados no es un principio ajeno al Derecho Internacional, si bien no puede bloquear el ejercicio de otros derechos que el Derecho Internacional también reconoce, como el de autodeterminación externa como último recurso. Al Derecho Internacional no le es ajena la integridad territorial de los Estados, si bien el mandato de garantizarla se dirige a los poderes estatales, actuando en las relaciones inter estatales. El ejercicio del derecho de autodeterminación a través de los derechos democráticos garantizados a los individuos por el Derecho Internacional supone el factor equilibrador del "principio de efectividad" en el actual Derecho Internacional. En noviembre pasado Kosovo no ha logrado los votos suficientes para entrar en la Unesco (requería 2/3 de los votos a favor o en contra), pero no hay que olvidar que 50 estados han votado a favor, entre ellos todos los países europeos salvo España, Chipre y Eslovaquia. La votación volverá a producirse dentro de dos años. Además, Kosovo ha sido ya oficialmente reconocida por 100 estados y es miembro del FMI y del Banco Mundial.

### ***Montenegro o el derecho a la secesión reconocida en la Constitución.***

Es frecuente escuchar en el debate político que ninguna Constitución del mundo reconoce el derecho de secesión de una parte del territorio del Estado. Se trata de una afirmación falsa. La Carta Constitucional de la Unión Estatal de Serbia y Montenegro, aprobada en 2003, reconocía en su artículo 60 el derecho de cualquiera de los dos integrantes del Estado a "*iniciar el procedimiento de cambio de su estatus estatal, es decir, de salir de la unión estatal de Serbia y Montenegro*".

La decisión de abandonar la Unión solo podía adoptarse en referéndum, "*teniendo en cuenta los estándares democráticos aceptados internacionalmente*". Estos estándares fueron fijados mediante ley del Parlamento de Montenegro que exigía para su validez:

- a) La participación de al menos el 50% de las personas con derecho a voto.
- b) Que el voto favorable a la separación superase el umbral del 55% de los votos válidamente emitidos.

El plebiscito tuvo lugar el 21 de mayo de 2006 bajo la siguiente pregunta: ¿Desea usted que Montenegro sea un estado independiente con completa legitimidad legal e internacional?

La participación alcanzó el 86% del censo y el resultado de la consulta dio como ganadora la opción independentista con un 55,5% de los votos válidamente emitidos. Tras la votación, el Parlamento de Montenegro proclamó la declaración de independencia en 3 de junio de 2006.



### *La declaración del Tribunal Supremo de Canadá a propósito de la autodeterminación de Quebec.*

Se preguntaba al Tribunal si existe en el Derecho Internacional Público un derecho subjetivo real que conceda a Quebec la facultad unilateral de separarse de Canadá.

El Tribunal acoge la teoría de que el derecho de autodeterminación que se reconoce por el Derecho internacional es aplicable únicamente en los supuestos que ya hemos expuesto (colonización y falta de respeto al ejercicio de los derechos democráticos del pueblo). Afirma el Tribunal que ni la Carta de las Naciones Unidas ni los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos y culturales, garantizan a los territorios de un Estado soberano el derecho legal a separarse unilateralmente de dicho Estado. De conformidad con la Resolución 2.625 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (1970) los pueblos de un Estado que representa a su población en condiciones de igualdad, se autodeterminan precisamente mediante su participación democrática en la forma de gobierno.

No se puede cerrar, sin embargo, la lectura de la sentencia con el aserto de que el pueblo de Quebec no tiene ningún derecho que dimanase del Derecho internacional para separarse unilateralmente de Canadá. La sentencia es más amplia: la decisión de secesión de Quebec, efectivamente no puede realizarse de forma unilateral, pero sí puede adoptarse de acuerdo con la Constitución de Canadá, con un proceso de reforma que deberá pactarse y previa celebración de un referéndum que manifieste de una forma clara la voluntad democrática del pueblo de la provincia de Quebec de separarse del Canadá. Nos situamos, por tanto, en el propio derecho constitucional, y como tal, se debe pactar, se debe negociar, con el resto de las provincias de la Federación la reforma constitucional. Hay una obligación cierta por parte del resto de las comunidades de, en el supuesto de un referéndum afirmativo, iniciar las negociaciones, intentar conciliar los intereses contrapuestos. Es en sí mismo un principio procesal, de respeto a un procedimiento {esta obligación de negociar se basa en la conjunción de los principios federal y democrático, a los que el Tribunal añade como pilares fundamentales e informadores de la Constitución, la primacía del derecho y el respeto a las minorías}.

El Tribunal concreta el marco jurídico en el que la decisión política debe ser tomada y lo concreta basándose en los principios constitucionales del federalismo, el principio democrático, el constitucionalismo y la primacía del derecho así como el respeto por las minorías.

El Tribunal estima que el proyecto unilateral de secesión no se adecua a la Constitución de Canadá ni tampoco a los postulados del derecho internacional público. Pero a continuación, el Tribunal fundamenta que la Constitución está formada no solo por el texto escrito sino por el sistema de reglas y principios que rigen el ejercicio del poder constitucional, de donde se deduce que en caso de un referéndum secesionista favorable, ambas partes están obligadas a negociar en un eventual proceso de secesión. De esta forma los procedimientos de reforma expresamente recogidos en la Constitución



quedan en segundo plano ante la operatividad de unos principios generales que se superponen al tenor literal del texto.

La primera cuestión que tiene en cuenta el Tribunal es la relativización de la imperatividad del texto constitucional que se ve desplazada por la “arquitectura interna de la constitución” –y esto tiene bastante que ver con la teoría defendida por Herrero de Miñón sobre los valores materiales de la CE, constituida por cuatro principios fundamentales e informadores de la Constitución, los citados principios de federalismo, la democracia, el constitucionalismo y la primacía del derecho así como el respeto a las minorías.

De la conjunción entre los principios federal y democrático nace un deber de las partes de negociar una modificación constitucional para satisfacer el deseo de la provincia de Quebec. La expresión clara del deseo de secesión conferiría legitimidad a un proyecto de separación territorial e impondría a las otras provincias y al Gobierno federal la obligación de tomar en consideración y de respetar esta expresión de la voluntad democrática entrando a formar parte de las negociaciones y siguiéndolas de conformidad con los principios constitucionales subyacentes antes mencionados. En este sentido, Francisco Rubio Llorente, en referencia al principio democrático y a la resolución de la Corte Suprema de Canadá que hemos citado, expresa destacadamente lo siguiente:

*“Si una minoría territorializada, es decir, no dispersa por todo el territorio del Estado, como sucede en algunos países del Este de Europa, sino concentrada en una parte definida, delimitada administrativamente y con las dimensiones y recursos necesarios para constituirse en Estado, desea la independencia, el principio democrático impide oponer a esta voluntad obstáculos formales que pueden ser eliminados. Si la Constitución lo impide habrá que reformarla, pero antes de llegar a ese extremo, hay que averiguar la existencia y solidez de esa supuesta voluntad. Una doctrina que hoy pocos niegan y cuya expresión más conocida puede encontrarse en el famoso dictamen que la Corte Suprema de Canadá emitió en 1999 sobre la legitimidad de la celebración de un referéndum en Quebec”.*

El marco jurídico, por tanto, es el de un sistema constitucional que va más allá de la letra escrita de la Constitución, y es en este marco donde debe ser tomada la decisión, si bien se deja en manos de los actores políticos determinar no solo en qué consiste una mayoría clara en respuesta a una pregunta clara sino también el contenido de las negociaciones y el proceso que debería seguirse.

Aparte de esta recensión rápida, el Dictamen contiene diversos asertos que han sido de nuestro interés: **(a)** el énfasis que se pone en la capacidad integradora de la fórmula federal; **(b)** la relación entre la democracia —que postula la supremacía de la voluntad soberana del pueblo— y el imperio del Derecho —marco dentro del cual esa voluntad ha de ser ejecutada—, es decir sobre las relaciones entre la legitimidad de las instituciones, fundada en el consentimiento de los gobernados, y la legalidad, basada en el respeto a las reglas previamente establecidas; **(c)** la legitimidad de un sistema político requiere que refleje fielmente las aspiraciones de la población, ya que el buen funcionamiento de una democracia exige “un proceso permanente de discusión”; **(d)** la no susceptibilidad de control judicial respecto de los



comportamientos de los diversos actores durante la negociación, y ello porque la conciliación de los diversos intereses legítimos “corresponde necesariamente a la esfera política, más que al ámbito judicial, precisamente porque esa conciliación no puede ser realizada más que a través del toma y daca del proceso de negociación”, es decir mediante concesiones recíprocas.

### *Escocia o la consulta legal y pactada*

Esta doctrina del TS Canadá, y la ulterior Ley de la Claridad que la concretó, ha sido, sin duda, el modelo seguido en el caso del referéndum de secesión planteado por el gobierno escocés, como se desprende de los términos del acuerdo de octubre de 2012 entre el gobierno del Reino Unido y el de Escocia, puesto que este cumple con las dos exigencias básicas que emanan de la experiencia quebequense: la aplicación del principio democrático a través de un acuerdo bilateral y la formulación de una pregunta clara.

El acuerdo entre el Gobierno británico y el escocés, firmado en Edimburgo el 15 de octubre de 2012, previó la celebración de un referéndum a través de una pregunta “justa y fácil de entender” sobre la independencia de Escocia. El pacto incluía, además, un memorando de seis páginas que comprometía a los líderes políticos británicos y escoceses a colaborar con buena voluntad para llevar a cabo el referéndum y respetar el resultado, fuera cual fuera este. En coherencia con esto, la pregunta, definida ulteriormente “¿Está usted de acuerdo con que Escocia tenga que ser un país independiente?” respondía inequívocamente a los parámetros de «claridad» exigidos legalmente en el caso de Quebec. Para hacer posible el inicio del proceso, se impulsó una delegación competencial especial para que fuera el Parlamento de Edimburgo el encargado de la convocatoria, teniendo en cuenta que la convocatoria correspondía a Westminster y que una convocatoria unilateral escocesa, por ilegal, hubiera podido ser impugnada ante la Corte Suprema.

Celebrado el referéndum arrojó el siguiente resultado: un 55,3% de los escoceses dijo no a la secesión frente a un 44,7% que optó por el sí (la participación se elevó al 85%). Tras el referéndum se ha iniciado un proceso de “devolution” (Comisión Smith), en relación con la reforma de la autonomía territorial para la ampliación de los poderes del Parlamento escocés. La citada Comisión publicó un informe en noviembre de 2014, en el que se acordó aprobar una ley (Scotland Bill 2015-2016) que convierte al Parlamento escocés en permanente, autolimitando la soberanía parlamentaria de *Westminster*, dando al Parlamento escocés competencia para cambiar el tipo impositivo y los tramos del IRPF, y ceder el impuesto aeroportuario en relación con los aeropuertos escoceses. El fin era que Escocia tuviese mayores ingresos propios. Se acordó también ampliar la capacidad de endeudamiento del Gobierno escocés y la transferencia de la competencia en materia de legislación electoral para las elecciones al Parlamento escocés. Además se consensuó un incremento en las competencias relacionadas con el Estado social. La descentralización ha empezado su camino. En cualquier caso, como ya hemos apuntado antes, Salmond ya expresó su opinión de que el resultado del referéndum “vincula solo a una generación”.



### *Recapitulación*

El derecho a decidir, no reconocido ni en el Derecho Internacional público ni en el derecho interno de la mayoría de Estados, tiene su fundamento, como hemos visto, en el principio democrático y en el principio de efectividad.

Los sujetos subestatales que aspiran a la secesión o a un determinado estatus político pueden, para expresar democráticamente su voluntad (de separación o el estatus que sea), llevar a término negociaciones que permitan operar las reformas pertinentes en el orden constitucional interno (Quebec) o que permitan celebrar un referéndum sobre la independencia (Escocia). Y, en algunos casos, se ha llegado a legitimar una decisión unilateral cuando ésta ha concitado el apoyo de una masa crítica suficiente de Estados en el seno de la comunidad internacional (Kosovo).

El derecho a decidir se ha definido como una declaración individual de ejercicio colectivo de los miembros de una comunidad territorialmente localizada y democráticamente organizada que persigue expresar y realizar mediante un procedimiento democrático la voluntad de redefinir el estatus político y marco institucional fundamentales de dicha comunidad, incluida la posibilidad de construir un estado independiente.

### **D. Legalidad-Legitimidad.**

El debate entre la legalidad y la legitimidad es tan antiguo como la organización colectiva de la vida humana. Y se ha suscitado siempre que entre los miembros de una comunidad política ha prendido la idea de que las leyes vigentes no cumplen los requisitos que habrían de reunir para ser legítimas.

Hablamos en primer lugar de la legitimidad de un proceso de actualización política. ¿Es legítimo actualizar nuestro estatus político?

La respuesta es obviamente positiva. Es legítimo y es legal. El Estatuto de Gernika, aprobado por Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre y refrendado mayoritariamente por la ciudadanía de Euskadi, constituyó el punto de encuentro de una sociedad plural y diversa y el marco jurídico-político del que se dotó la sociedad vasca en un determinado momento histórico para acceder a su autogobierno y ordenar su convivencia de forma pacífica.

Ante la constatación de la quiebra del Pacto estatutario, y habiendo transcurrido 10 años desde que el Congreso negara hasta la posibilidad de tramitación del Nuevo Estatuto Político Vasco aprobado por este Parlamento, la actualización y profundización del autogobierno vasco a través de una reforma del marco jurídico que responda a las aspiraciones mayoritarias del Pueblo vasco sigue siendo un intento legítimo y necesario para superar el bloqueo del autogobierno y para adecuar el instrumento estatutario



a las demandas de las sociedad vasca, a fin de que pueda servir como marco democrático de una relación política acordada.

Hablemos ahora de legitimidad en el contexto del orden constitucional español. ¿Es constitucional un proceso de actualización política?

**La respuesta es igualmente positiva. Y lo es, de manera especial, si se plantea desde la voluntad de profundizar en los elementos que definen el autogobierno vasco. Porque el ordenamiento vigente ya ha reconocido la existencia del Pueblo Vasco o Euskal Herria como una realización política concebida para encuadrar una realidad histórica, social, cultural y política.**

La Constitución española de 1978, *"ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales"*, que el Tribunal Constitucional ha circunscrito a *"cada una de las Provincias Vascongadas y de Navarra"*. Y, además, *"en tanto en cuanto pudiera conservar alguna vigencia"*, deroga las Leyes abolicionarias de los Fueros Vascos de 25 de octubre de 1839 y de 21 de julio de 1876, *"en lo que pudieran afectar a las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya"*.

El Estatuto proclama en su Título Preliminar al Pueblo Vasco o Euskal Herria, a los efectos de reconocer a los territorios de Araba, Bizkaia, Gipuzkoa y Nafarroa el derecho a formar parte, como expresión de su nacionalidad y acceso a su autogobierno, de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Asimismo la disposición adicional del Estatuto determina que la aceptación de dicho régimen de autonomía no implica renuncia a los derechos que como Pueblo Vasco le hubieran podido corresponder en virtud de su historia, que podrán ser actualizados de acuerdo con lo que establezca el ordenamiento jurídico.

¿A quién y sobre qué corresponde impulsar un Proceso de Actualización Política?

La existencia de colectividades como la vasca, con una fuerte identidad propia, las hace legítimas aspirantes a constituir, más allá de entidades culturales, entidades políticas, que pueden articularse en el marco de las estructuras políticas de los Estados de una forma libre y consentida; y que podrán asimismo articularse en el futuro a través de nuevas fórmulas que pudieran desarrollarse, entre otros ámbitos, en el seno del propio proceso abierto de construcción de la Unión Europea.

**En relación con el sujeto político al que corresponde impulsar el debate, cabe disociar perfectamente varios planos fundamentales que nos ayuden a compatibilizar el respeto al sujeto y a su territorialidad con el principio democrático:**

- a) La revisión de la incorporación al ordenamiento jurídico del reconocimiento expreso del sujeto político que como tal constituye el Pueblo Vasco o Euskal Herria, cuya base debe ser la identificación de territorios que han pertenecido o participado históricamente de una identidad nacional común. Sin dicha fijación completa del sujeto no se podría avanzar en el respeto democrático de las colectividades.



- b) El planteamiento de una incorporación al ordenamiento de efectos jurídico-políticos relevantes, atendiendo a la profundización y actualización del principio democrático y entendiendo, en definitiva, que debe ser la propia ciudadanía de cada uno de los territorios que configuran el Pueblo Vasco o Euskal Herria la que determine en cada momento, a través del respeto a las instituciones y marcos jurídicos democráticos de los que se encuentra dotada, quién es el sujeto político que debe tomar las decisiones que le atañen como comunidad política. Esa ha sido, por otra parte, la práctica histórica de Euskal Herria. También habrá que concluir que el Parlamento Vasco es, respecto a la ciudadanía de los tres Territorios que conforman la CA de Euskadi, y en cuanto depositario de su soberanía, quien está legitimado para impulsar y tomar las decisiones que atañen a su comunidad política.
- c) Una actualización del estatus político del Pueblo Vasco o Euskal Herria, también supone causar efectos relevantes en función de una actualización contemporánea y democrática de la configuración jurídico-política del derecho a la libre determinación de los pueblos, entendido en las claves con las que ha sido formulado en la experiencia y en el Derecho Internacional y, en particular, de acuerdo con el pronunciamiento del Tribunal Supremo de Canadá en relación con la autodeterminación de la provincia de Quebec.
- d) Una vez examinados los límites jurídicos y democráticos de un proceso de actualización política, cabe impulsar, a través de los procedimientos legales existentes, tanto la definición del marco como su negociación y aceptación en el Estado. Esta afirmación conduce simplemente a plantear una modificación legal de la Ley Orgánica por la que se aprobó el Estatuto y, previamente, a la confrontación de proyectos entre las distintas fuerzas políticas a fin de aunar la mayoría democrática necesaria para su aprobación. No es objeto de debate el mantenimiento o no de una determinada calificación jurídica del marco, como es la llamada de régimen estatutario, sino el contenido concreto que se propone tenga, que no tiene límite alguno porque ni el marco constitucional español es inmutable.

La legalidad es una condición necesaria, pero no suficiente, para el correcto desenvolvimiento de la vida democrática. No debe confundirse legalidad con legitimidad, ni con democracia, ni con justicia, como a menudo se hace desde aquellas instancias estatales que son, precisamente, las que tienen en sus manos los mecanismos para determinar, mediante el cambio de las leyes vigentes (básicas, orgánicas o incluso del propio texto constitucional), qué es legal y qué no.

Esta distinción, sin embargo, es a menudo interesadamente olvidada o silenciada, cuando de lo que se trata es de imponer la legalidad estatal, identificada como única legitimidad posible, frente a acciones o pretensiones de Euskadi o de otros pueblos del Estado español. Sin embargo, los ejemplos que palmariamente demuestran que ambas cosas no pueden identificarse son muchos y de sobra conocidos: La esclavitud era legal. El franquismo era legal y sus leyes fundamentales exigían a los ciudadanos el cumplimiento de la ley. El apartheid era legal. El tercer Reich era legal. La privación de voto y derechos de las mujeres era legal. La criminalización de la homosexualidad era legal. La segregación racial en



Estados Unidos era legal. Aun cuando, en algunos de estos ejemplos —no en todos— podría llegar a aceptarse que se dieron en marco de regímenes esencialmente democráticos, difícilmente puede admitirse que alguno de ellos fuera expresión de una idea legítima, en un sentido amplio.

El respeto institucional a los cauces legales no supone la aceptación de una legitimidad incondicionada de los mismos, ni supone asumir el carácter pretendidamente inmutable del marco legal, del esquema territorial, o incluso de la delimitación de las fronteras del Estado español.

Por otro lado, el respeto a los cauces legales parte también de una exigencia de reciprocidad, y de respeto compartido de ese mismo marco, en el sentido de que el incumplimiento sostenido del mismo, la constante devaluación de las normas legales mediante interpretaciones interesadas y reduccionistas, el uso monopolístico y patrimonialista de los mecanismos del llamado “Estado de Derecho” por parte de los poderes centrales, puestos a menudo al servicio de la imposición de su propio modelo de Estado, así como, singularmente, la obcecada arbitraria e injustificada negativa a las propuestas desde la periferia de modificación del marco legal por esos mismos cauces legales, conlleva una acumulativa pérdida de legitimidad de la legalidad estatal.

**La legitimidad —e incluso legalidad— de una eventual decisión del Pueblo vasco que entrañe una alteración, aunque sea sustancial o íntegra, del modelo de relación con el Estado, debe ser apreciada más a la luz del principio democrático que desde el ángulo del respeto a las disposiciones relativas al procedimiento de modificación constitucional.** Los principios constitucionales más directamente afectados por una decisión de esa naturaleza —la democracia, el constitucionalismo y la primacía del derecho— funcionan en simbiosis, y ninguno de ellos puede impedir o excluir la aplicación de otro de ellos. La voluntad popular debe encontrar en cada momento un cauce de aplicación en el ordenamiento jurídico. Coincidimos por tanto en que **el principio democrático exige dotar a la expresión clara de la voluntad de la ciudadanía vasca de un valor relevante, dando lugar al nacimiento de una obligación recíproca de las partes de negociar los ajustes constitucionales para responder al deseo expresado, afirmando así la vigencia del principio de no unilateralidad.**

El TC, sin embargo, defiende una concepción particularmente restrictiva del espacio que corresponde a la legitimidad democrática fuera del marco constitucional. A su juicio, *“no cabe contraponer legitimidad democrática y legalidad constitucional en detrimento de la segunda: la legitimidad de una actuación o política del poder público consiste básicamente en su conformidad a la Constitución y el ordenamiento jurídico. Sin conformidad con la Constitución no puede predicarse legitimidad alguna. En una concepción democrática del poder no hay más legitimidad que la fundada en la Constitución”* (STC 2 de diciembre de 2015). En una afirmación que, a la luz de la realidad a la que se aplica (Cataluña) linda con el sarcasmo, el tribunal sostiene en esta misma sentencia que *“El texto constitucional refleja las manifestaciones relevantes del principio democrático, cuyo ejercicio, por tanto, no cabe fuera del mismo. Por ello, el ordenamiento jurídico, con la Constitución en su cúspide, en ningún caso puede ser*



*considerado como límite de la democracia, sino como su garantía misma".* Eso sí, como la Constitución no puede ser considerada una suerte de *lex perpetua* y, en consecuencia, resulta jurídicamente posible su "revisión total", el tribunal sostiene que la conversión de los proyectos de reforma constitucional que puedan plantearse *"en normas o en otras determinaciones del poder público no es posible sino mediante el procedimiento de reforma constitucional"*. Para equipararse al TS de Canadá, "solo" le resta añadir que, cuando una mayoría clara, en un territorio concreto del Estado, plantea de una manera igualmente clara una reivindicación que supone la reforma de algún aspecto del marco constitucional, los poderes centrales del Estado, en virtud del principio democrático, se encuentran obligados a negociar con ese territorio la puesta en marcha de las reformas que permitan dar satisfacción a dicha demanda.

Debe subrayarse que, durante el período postconstitucional, las instituciones públicas vascas (instituciones autonómicas, forales, y municipales), estuvieran o no de acuerdo con ellas, siempre han respetado las leyes vigentes y han ejecutado puntualmente las sentencias dictadas por los jueces y tribunales en aplicación de las mismas.

A su vez, las iniciativas promovidas desde las instituciones vascas en relación con el autogobierno vasco han respetado el marco formal de reforma legal por mucho que, como ya hemos señalado, los poderes del estado no hayan querido reconocerlo así.

**EAJ-PNV se compromete a que el nuevo proyecto de reforma del autogobierno se plantee dentro de la legalidad, desarrollándose su proceso de acuerdo a los procedimientos legales. En todo caso, la concreción en un nuevo acuerdo requerirá la voluntad política positiva del Estado que deberá reconocer la capacidad propositiva de nuestra comunidad política y tendrá en consecuencia que abrir la negociación exigida por el principio democrático.**

#### **E. Consensos - Mayorías democráticas.**

Los marcos políticos que articulan la convivencia, han de contar con el mayor consenso posible. También en Euskadi, evidentemente. Y todos los agentes políticos están llamados a trabajar para conseguirlo. El esfuerzo para la consecución del deseable consenso, debe ser honesto y real, sin que sea lícito ceder ante las dificultades, ni rendirse ante la magnitud de la tarea, ni caer en el derrotismo de darlo por imposible. Los procesos de reforma deben dejar siempre la puerta abierta a la posibilidad de integrar nuevas posturas con el fin de ensanchar el consenso alcanzado.

Esta máxima adquiere especial sentido en las comunidades políticas como la vasca, en cuyo seno conviven muy diferentes sentimientos de identidad y pertenencia nacional. En este tipo de comunidades, las reglas de la democracia estrictamente cuantitativa, que solo atiende al porcentaje matemático que alcanzan los apoyos y los rechazos de una determinada iniciativa de cambio, deben ser moduladas por



consideraciones de tipo cualitativo, encaminadas a procurar la convivencia entre las diferentes tradiciones políticas, en clave de integración y no de división, y menos aún de exclusión.

La necesidad de modular las mayorías democráticas desde planteamientos cualitativos se hace particularmente visible en Euskadi, cada vez que las instituciones centrales del Estado aprueban normas de gran trascendencia social y política, con el propósito de ser aplicadas —también— en territorio vasco, con el respaldo de mayorías parlamentarias, que son importantes en el ámbito estatal, pero manifiestamente insuficientes en Euskadi para acometer en solitario reformas de relevancia. El ejemplo de la LOMCE es particularmente elocuente. Una norma que afecta al corazón del sistema educativo, que ha sido aprobada en las Cortes Generales con el apoyo de un partido al que las urnas le dieron la mayoría absoluta en España, pero en Euskadi solo obtuvo el 17% de los votos emitidos en las elecciones de 2011. En Escocia, el movimiento a favor de la independencia descansó, en buena parte, en el deseo de una población, mayoritariamente socialdemócrata, de sustraerse a los efectos de una legislación dictada por Westminster con una orientación mayoritariamente conservadora.

Pero la búsqueda sincera del consenso no debe convertirse en una coartada para bloquear las reformas o dilatarlas indefinidamente. Tampoco puede ser utilizada para vetar las propuestas que no se comparten, ni contribuir a desnaturalizar las normas de reforma consensuadas y legalizadas como parte integrante e irrenunciable de los pactos estatutarios.

Las mayorías necesarias para la reforma de nuestro marco de convivencia, concretado en el Estatuto de Gernika, son las en su título IV. Cualquier pretensión de desbordar esa sincera búsqueda de consenso, de llevarla hasta el punto de condicionar indefinidamente la consecución de eventuales reformas, ahora o en el futuro, exigiendo para ello niveles de consenso diferentes o superiores a los requeridos por dichas normas básicas (artículos 46 y 47 del Estatuto), puede llegar a constituir una modificación inaceptable y unilateral de los consensos sobre los que se basa el marco vigente.

Resulta aquí aplicable lo dicho en relación a la reforma constitucional sobre la importancia de posibilitar el relevo generacional en la determinación de las normas básicas de convivencia y autogobierno y la renovación del pacto en que se basan.

Dicho lo cual, **si la reforma trascendiera el marco estatutario, requiriendo alguna modificación constitucional, el marco de referencia a nivel de Euskadi seguiría siendo el Estatuto**, de forma que las mayorías necesarias para que tal reforma pueda proponerse desde Euskadi tampoco pueden ser otras que las exigidas para la remisión a las Cortes de una proposición de ley en los términos del artículo 87 CE, y en ningún caso superiores a las que el propio Estatuto prevé para su propia reforma. **Siendo igualmente deseable la concurrencia de los mayores consensos posibles, esa deseabilidad tampoco puede convertir su búsqueda en una condición obstativa de todo planteamiento de reforma mínimamente compartido a nivel de Euskadi, a pesar de que el objeto de reforma sea diferente.**



## F. Estado plurinacional

**Para las minorías nacionales integradas en una comunidad política más amplia la estructura ideal del Estado compuesto del que forman parte es la de la confederación**, ya que su reivindicación básica no radica en defender que la comunidad política es culturalmente plural, sino en afirmar que existe más de una comunidad política y que cada una de ellas dispone del derecho de autogobernarse.

El principal objetivo de las reformas estatutarias impulsadas en Cataluña y Euskadi hace diez años era lograr el reconocimiento constitucional de las distintas realidades nacionales existentes en el seno del Estado. La manifestación simbólica y política del término nación interpretado en un sentido adecuado al presente momento histórico, debe servir para lograr una negociación sobre la forma de articular la coexistencia de las distintas realidades nacionales existentes en términos de igualdad.

En el caso del País Vasco, el reconocimiento de sus derechos históricos por parte de la Constitución de 1978, permite el uso de una vía de reforma constitucional distinta a la regulada en su art. 168. Nos referimos a la reforma de la DA 1ª o, incluso sin ir tan lejos, al despliegue de sus potencialidades a través de un nuevo estatus, con basamento en la existencia de una nación (el propio Pueblo Vasco) titular de aquellos derechos históricos de los Territorios Forales que conforman Euskal Herria, que son reconocidos en la propia DA 1ª, y que pervive como sujeto político con legitimación para formalizar su actualización mediante un pacto que conlleve un régimen de garantías suficiente.

En este sentido, el instrumento para identificar la diferente naturaleza y raíz histórica de nuestro autogobierno es el Estatuto, mediante el que definió un estatus apropiado a la condición de pueblo diferenciado que, en alguna medida, estaba implícito en la alusión a las nacionalidades, por contraste, con las regiones del art. 2 CE, del mismo modo que adquiere notoriedad el contenido de la DA 1ª. Todo ello se concibió como una vía para afirmar su identidad como pueblo —nación diferenciada— en el seno de un Estado plurinacional.

Cabe recordar que esta idea ya está expresada en el actual Estatuto de Gernika cuando identifica al Pueblo Vasco o Euskal Herria y a los territorios que tienen derecho a formar parte de la Comunidad Autónoma de Euskadi, así como cuando en su DA única se manifiesta que: *“La aceptación del régimen de autonomía que se establece en el presente Estatuto no implica renuncia del Pueblo Vasco a los derechos 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.”*

## G. Autogobierno. Fondo de poder.



**Apostamos por situar a favor de la Comunidad Autónoma: (1) una revisión de la distribución competencial con lecturas concretas proautonómicas, (2) la inserción y fortalecimiento del principio de subsidiariedad y del principio de proximidad, con plenas facultades de ejecución y gestión, y (3) el cambio del principio de cláusula residual a favor de Euskadi.**

Con base en las disposiciones adicionales constitucional y estatutaria, y teniendo en cuenta el hecho diferencial vasco y el proceso de actualización del régimen foral, creemos que entroncaríamos con:

- a) **Una adaptación singular del concepto de competencia exclusiva en determinadas materias**, cuales son: cultura, lengua y educación; seguridad pública; recursos naturales; sistema financiero y tributario; potestades de autorganización (incluyendo la administración de justicia); sanidad, servicios sociales y vivienda; además de las relaciones laborales y las relaciones exteriores en lo que concierne a todas estas competencias exclusivas. Asimismo, determinar la no aplicación absoluta de la legislación básica estatal en estas materias, para impedir de raíz la invasión competencial. Y en el ámbito de las **infraestructuras**, contemplar la titularidad de **cuantas se encuentren en territorio vasco**.
- b) **Una delimitación clara de otras competencias que denominaremos compartidas**, centradas fundamentalmente en el ámbito económico (que expresan la vinculación con la Unión Europea). Asimismo contemplar la creación de un órgano bilateral de negociación y diálogo para la obtención de acuerdos previos a la adopción de medidas de carácter básico al respecto.

En cualquier caso se puede recordar que en debates anteriores se tuvo en cuenta una perspectiva que no parece haber encontrado mucho predicamento en la historia y que sin embargo tiene elementos fundamentados detrás de su formulación. Nos referimos a la posibilidad de que el debate sobre el fondo de poder en un nuevo esquema de autogobierno pudiera edificarse desde una perspectiva diferente, que no es la propia sino la que le pudiera corresponder al propio Estado. Esta tesis ha sido objeto de un rechazo formal implacable por una cierta tendencia a interpretar el intento como fruto de una arrogancia inaceptable para la posición estatalista. Es más, constituye una perspectiva proscrita técnicamente desde la revisión doctrinal o mutación del valor constitucional de los Estatutos de Autonomía, a los que estaría vedada toda regulación institucional del propio Estado.

Sin embargo, tenemos que insistir en la consistencia y fundamento lógico de la definición del autogobierno político estableciendo previamente los límites externos a partir de la fijación de lo que debiera entenderse por un modelo de Estado convencional, del que definiéramos todo aquello que le hace homologable a nivel internacional, para poder entrar, una vez practicado el ejercicio teórico, a definir qué aspectos del resto pudieran considerarse como “nuestros” a salvo de los atribuidos al Estado.

Tengamos en cuenta, también, que el “haber competencial” no es sinónimo de “autogobierno”, pues este último representa un concepto mucho más amplio, primero, sobre la institucionalización política del Pueblo Vasco en la CAPV, y segundo, sobre su relación con la estructura política de Estado.



Al hablar de haber competencial y si nos fijamos en el aspecto más intenso de quiénes son los destinatarios de las normas, estamos realmente hablando “del ejercicio del poder público en Euskadi”, esto es, de quién es el responsable ante la ciudadanía de cada asunto público y de cuál es su elenco de facultades concretas (competencias) para poder atender las necesidades. Tener “competencia en materia de...” es la expresión más popular, que unida a las transferencias pendientes ha ayudado a trasladar la realidad de que no tenemos las competencias que decía el Estatuto por una actitud negativa del Estado, que decimos incumple o no quiere cumplir el Estatuto. El problema real, sin embargo, es mucho más complejo en matices jurídicos y políticos, que deben ser tenidos en cuenta para elaborar un nuevo haber competencial en un sentido distinto al actual. La referencia al bloqueo de las transferencias sirve para darnos cuenta de que existe un problema de garantías insuficientes: no tenemos ninguna garantía, ni judicial ni política, para que todos interpretemos lo mismo al leer las competencias que atribuye a Euskadi el Estatuto y, como ya hemos dicho, nos encontramos con una lectura del Tribunal Constitucional que actúa de forma activa como “cuasiconstituyente”, produciendo una mutación en el bloque de constitucionalidad que supone una nueva positivización vía jurisprudencial del reparto competencial.

Cualquier concepto del Estatuto referido a una materia concreta (por ejemplo carreteras) ha sido sometido a un tratamiento legislativo y jurisprudencial que le otorga su verdadera concreción (sobre el hecho físico de las carreteras hay que proyectar el reparto competencial respecto a las también materias de obra pública, concesión administrativa, tráfico, transporte, sistema de comunicación, etc., donde el reparto en cada una de ellas es distinto al originario de carreteras). Quiere esto decir que el derecho vigente se nutre de tratamientos multidisciplinares y dinámicos de cada “competencia en materia de...”, de modo que huelga pretender equiparar la situación actual con la del momento estatuyente. Ahora lo que es cada realidad material depende de cómo se ha tratado en la legislación y jurisprudencia, sabiendo que el estatuto ya no cumple una función constitucional y ha quedado prácticamente equiparado a algunas normas infraconstitucionales en lo que a la distribución competencial se refiere.

No se puede pensar en un sentido absoluto sobre cada materia estatutaria y olvidar que la realidad las hace a todas relativas e interdependientes. Si queremos elaborar un nuevo haber competencial eficaz, tendremos que cambiar la inercia actual sobre el concepto de competencia, eso sí, reconociendo que es un reto importante y nada fácil de realizar.

También la experiencia nos ha enseñado que el modelo del Estatut catalán, con una alta concreción material de las competencias que actúan como delimitación de la competencia estatal fue declarado inconstitucional y, por otra parte, la política estatal de las últimas legislaturas con un uso extensivo de títulos competenciales transversales ha evidenciado que no existe una solución sencilla. La estrategia que hasta la fecha ha tenido mayor éxito ha sido modular selectivamente en determinados sectores y funciones la capacidad del Estado respecto a Euskadi, mediante la singularidad vasca (en definitiva lo



que solemos llamar cláusulas de garantía foral) a través de un despliegue natural de la DA 1ª CE. No se debe olvidar, sin embargo, que es difícil mantener excepciones singulares en todos los campos.

En definitiva, se trata de **crear espacios competenciales de exclusividad** (o incluso de complementariedad exclusiva), con una imagen clara de bilateralidad y **mantener que la gestión pública y la prestación de servicios resulte prácticamente exclusiva de las instituciones vascas**. A ello se deben **añadir traspasos de funciones** en aquellas materias que se han mostrado esenciales para el desarrollo socioeconómico y el bienestar de la sociedad vasca. Con tales planteamientos se obvia cualquier problema respecto a la legislación básica o sobre la necesaria cooperación en el ejercicio de las funciones públicas.

#### **H. Unilateralidad. Bilateralidad. Relación en pie de igualdad.**

La bilateralidad implica, debe implicar, la posibilidad de decisión unilateral de cada una de las partes. Porque solo así se asegura la existencia autónoma de dos partes (exigencia de bilateralidad) y de acuerdo libre entre ellas. No puede haber dos partes, ni acuerdo entre ellas, si cada una de dichas partes no existe previamente, de forma diferenciable de la otra.

**Es decir, la bilateralidad implica, necesariamente, el reconocimiento previo de ambas partes como sujetos (sujetos políticos) con capacidad suficiente para contraer el pacto.**

Lo más cercano a los planteamientos que se están exponiendo es un modelo asimétrico y bilateral; asimetría en el reparto competencial y bilateralidad en la relación con el Estado:

La asimetría y la bilateralidad no suponen la base de la desigualdad sino la aceptación de un estado plurinacional con diversas comunidades políticas nacionales. Igualdad no es homogeneidad, dentro de la igualdad cabe el reconocimiento de la diversidad.

Y entendemos que puede darse esa asimetría porque tenemos una naturaleza singular, constitucionalmente reconocida (los Derechos Históricos, que representan el “hecho diferencial, imprescriptible e irrenunciable, de unas comunidades histórico-políticas con relieve jurídico”, que preceden a la misma Constitución; y que, por ello, ésta los “ampara y respeta” (como declara su Disposición adicional primera) y una identidad nacional propia.

La tradición de la foralidad pública vasca —que la Constitución y el Estatuto de Gernika amparan, respetan y actualizan, con expresa reserva de derechos—, tuvo en la bilateralidad uno de sus pilares fundamentales. Una bilateralidad que solo fue quebrada por hechos de fuerza, incompatibles con el sentido democrático. De hecho, el Concierto Económico, que constituye hoy uno de los derechos históricos más relevantes de entre los actualizados en el régimen vasco de autogobierno, descansa sobre un esquema radicalmente bilateral. Su fundamento es la concertación. Solo mediante acuerdo bilateral



se aprobó y se revisa el Concierto, se conciertan las figuras impositivas de nuevo cuño y se fija la metodología de cálculo del Cupo que luego aprueban las leyes quinquenales.

Este esquema de bilateralidad y concertación, debe hacerse extensivo a todos los ámbitos del autogobierno vasco, de manera que la legislación del Estado potencialmente vulneradora de las competencias reconocidas en el Estatuto —fuera esta básica, orgánica u ordinaria— solo desplegaría efectos en Euskadi si fuera previamente validadas en un foro bilateral. La actualización del pase foral, pieza básica del régimen foral, debería materializarse en la creación de uno o varios foros bilaterales que, al estilo de la Comisión Mixta del Concierto, hiciese pasar las leyes del Estado por el cedazo de la concertación para que pudieran ser válidamente aplicadas en territorio vasco.

### I. Mecanismos de resolución de conflictos. Garantías.

Entrando ya en lo que son estrictamente las garantías del autogobierno, podríamos comenzar con un repaso al plantel clásico de reformas que no han llegado a abordarse a pesar de que son un clásico en la doctrina.

En primer lugar, cambiar el procedimiento de la propia reforma estatutaria. Y no exclusivamente para evitar lo ocurrido con la Propuesta de reforma del Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi, aprobada por el Parlamento vasco el 30 de diciembre de 2004, sino también para adecuar el procedimiento a la naturaleza paccionada del Estatuto vasco y a la garantía que deriva de los derechos históricos (DA 1<sup>o</sup> CE).

El modelo a seguir debería contar con el respaldo de la ciudadanía vasca mediante una consulta habilitante, es decir: el proyecto de reforma aprobado en este Parlamento se sometería a consulta popular de manera previa a su tramitación y negociación entre las instituciones vascas y las del Estado.

En este punto, entendemos necesaria la derogación de la reforma recientemente operada en la LOTC mediante la Ley Orgánica 12/2015, de 22 de septiembre, para el establecimiento del recurso previo de inconstitucionalidad para los Proyectos de Ley Orgánica de Estatuto de Autonomía o de su modificación: una reforma, avalada por el PP y el PSOE —este último tras claudicar de la posición contraria que mantuvo en el pasado— que constituye un nuevo paso atrás en el intento de diseñar un modelo con garantías.

En el capítulo del control de constitucionalidad deberían modificarse los artículos de la LOTC -y muy específicamente, el 30-, que han permitido la extensión injustificada de la suspensión automática del artículo 161.2 CE a las leyes y normas con fuerza de ley emanadas de las instituciones vascas. También habría que reequilibrar la posición procesal de los órganos autonómicos en los conflictos de competencia, tanto los positivos como los negativos.



Las garantías como reflexión más elevada y, en consecuencia, como mecanismos de resolución de conflictos en el plano político constituyen otro tema muy diferente.

De entrada, debe dejarse sentado que el primer y mejor método de resolución de conflictos de carácter constitucional es desbloquear las vías de reforma y no cegar la negociación política, evitando así la constante judicialización de problemas de naturaleza eminentemente política. Ya hemos advertido que España es, de largo, el país con una constitución más inflexible de la Unión. Eso acrecienta, obviamente, el poder del Tribunal Constitucional, y el problema que subyace a los desequilibrios en la designación de su composición y a la descarada politización del mismo, que adquieren aún más trascendencia.

Por ello, como vía para desbloquear futuros problemas de este tipo, el procedimiento de reforma (y, especialmente, el artículo 168 CE) debe ser, flexibilizado, como una prioridad, ya que el vigente es una rémora para afrontar la evolución normal del ejercicio de la soberanía, así como para la renovación, por las generaciones posteriores a la transición, de cualquier pacto constitucional (incluidos los pactos en los que pueda aportar e implicarse el propio Pueblo vasco).

Dicho lo anterior, **sin necesidad de llegar a una reforma constitucional, con igual fin de evitar la constante judicialización de problemas de naturaleza política, habrá multitud de problemas que también podrán resolverse por otros cauces en ese mismo plano político.** Al efecto de lo cual, habrá que reforzar convenientemente esos cauces políticos. Entre ellos, debiera considerarse la adopción de medidas adicionales de garantía, como la que se preveía en el artículo 16 del Nuevo Estatuto Político del País Vasco aprobado por el Parlamento vasco en 2004, que propugnaba un “Tribunal de conflictos Euskadi-Estado” con una configuración *ad hoc* cuando se enjuiciasen conflictos en los que fuera parte la Comunidad Autónoma Vasca, así como una vía de recurso especial cuando se enjuiciasen temas en los que, sin ser parte directamente, sus competencias pudieran verse indirectamente afectadas.

El pacto y la bilateralidad son los soportes de un sistema de garantías apropiado.

Internamente la creación de un Consejo de Garantías Estatutarias podría resultar altamente positivo como expresión de un régimen propio de garantías del texto estatutario. En Alemania muchos de los estados tienen también su propio Tribunal Constitucional como guardián de su propia Constitución.

Se ha defendido, también, la participación en los órganos constitucionales. Para ello, habría que establecer un foro o cauce de concertación con el Estado que supla efectivamente el déficit de participación en las decisiones políticas y normativas de carácter general que afectan al autogobierno. Ese propósito se lograría más fácilmente si se adecuaban las leyes reguladoras de los órganos constitucionales (Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial, Tribunal de Cuentas). Por otra parte, la presencia autonómica en el Consejo de Estado, tendría sentido habida cuenta de la asunción por este órgano consultivo de un importante papel en la preparación de la reforma constitucional que, además, va a afectar directamente a las Comunidades Autónomas.



## J. Consulta-Referéndum

El derecho de un pueblo a decidir su futuro se puede ejercer a través de sus representantes legítimos, elegidos en sufragio universal, libre, directo y secreto o mediante mecanismos de democracia directa. La experiencia comparada suministra ejemplos de todo tipo: declaraciones unilaterales de independencia adoptadas mediante acuerdo de la asamblea representativa y consultas plebiscitarias con resultado positivo o negativo.

Este Grupo Parlamentario considera preferibles los procesos que combinan ambos elementos; aquellos procesos en los que, sin menoscabo de la labor llevada a cabo por la representación política, dialogando, negociando, debatiendo, transando, pactando y en última instancia, validando institucionalmente las fórmulas de convivencia acordadas, estas son sometidas a referéndum para recabar el visto bueno de la ciudadanía. La participación directa del pueblo en una consulta referendaria *ad hoc*, constituiría, en este esquema, la expresión del derecho de la sociedad vasca a ser consultada para decidir libre y democráticamente su futuro; un derecho sin cuyo ejercicio no hubiera sido —ni será— posible la aprobación o modificación de ningún marco jurídico-político para Euskadi.

La Constitución de la II República estableció en su art. 12 que el plebiscito que hacía posible el acceso de un territorio a la autonomía, debía celebrarse con carácter previo a la tramitación del proyecto de Estatuto ante las Cortes. Este sistema de plebiscito previo tenía por objeto garantizar que entre los ciudadanos del territorio que optaba por constituirse en región autónoma, había una mayoría suficiente para avanzar por esa vía. Era un **referéndum de habilitación**.

En la Constitución de 1978, se previó un esquema semejante para la elaboración de los Estatutos que se acogiesen al procedimiento previsto en su art. 151. Pero Euskadi no tuvo necesidad de acomodarse a sus preceptos, porque se acogió a lo dispuesto en la DT 2ª CE, que dibujó un procedimiento más rápido para *“los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía”*. En consecuencia, el Estatuto de Gernika solo fue sometido a referéndum tras su aprobación como Ley Orgánica por las Cortes Generales; es decir, a un referéndum de ratificación. Y el procedimiento previsto en su art. 46 para la reforma del texto, establece igualmente que *“la aprobación de los electores mediante referéndum”*, se producirá tras la aprobación del proyecto por *“las Cortes Generales mediante Ley Orgánica”*.

Así pues, el régimen vigente para la reforma del Estatuto Vasco, no contempla la celebración del referéndum en un momento previo a la tramitación parlamentaria de la iniciativa de reforma estatutaria, sino en un momento posterior. Prevé un **referéndum de ratificación, que cierra el procedimiento de modificación estatutaria**.



En cualquier caso, el referéndum constituye un instrumento de exploración de la voluntad popular que reviste carácter extraordinario en un régimen de democracia representativa.

Esto no quiere decir, obviamente, que el Estado no puede convocar o autorizar la convocatoria de un referéndum consultivo para recabar la opinión del pueblo en relación con cualquier aspecto de la vida política que afecte al orden constitucional. Aunque para ello pudiera resultar necesario modificar la LO 2/1980, de 18 de enero, reguladora de las distintas modalidades de referéndum.

Teniendo en cuenta, por un lado, que la reforma estatutaria aprobada por el Parlamento Vasco el 30 de diciembre de 2004, con la denominación de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi, y defendida en el Congreso de los Diputados el 1 de febrero de 2005, fue rechazada sin ni siquiera admitirla a trámite para su discusión; y por otro lado, la reciente reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (Ley 12/2015 de 22 de septiembre), estableciendo el recurso previo de inconstitucionalidad para los Proyectos de Ley Orgánica de Estatuto de Autonomía o de su modificación, entendemos conveniente que el proyecto de reforma estatutaria pudiera ser sometido, antes de iniciarse su tramitación ante las Cortes Generales, a una Consulta Habilitante por parte de la ciudadanía vasca.

Para posibilitar la celebración de dicha consulta popular habilitante caben dos opciones:

- a) Que sea autorizada en aplicación de la ley 2/1980, lo cual implicaría un cambio en el criterio político que ha venido siendo aplicado hasta la fecha.
- b) Promover la modificación de la ley orgánica 2/1980 reguladora de las distintas modalidades de referéndum.

Y en esto expresamos nuestro acuerdo con la afirmación del propio TC en la sentencia 42/2014, de 25 de mayo, cuando se refiere al principio del diálogo y deja sentado que el Tribunal Constitucional no es la sede donde se han de resolver las cuestiones relativas a la alteración de estatus jurídico porque se trata de **una cuestión política** que debe ser abordada en sede política, a través del diálogo. En este sentido, el TC expresa que **“son los poderes públicos y muy especialmente los poderes territoriales... quienes están llamados a resolver mediante el diálogo y la cooperación los problemas que se desenvuelven en este ámbito...”** y, asimismo, que **“... El concepto amplio de diálogo, por otra parte, no excluye a sistema o institución legítima alguna capaz de aportar su iniciativa a las decisiones políticas, ni ningún procedimiento que respete el marco constitucional”**.

### III. CONCLUSIONES

En conclusión de los apartados que se han desarrollado en el presente documento, el grupo parlamentario Nacionalistas Vascos formula ante la Ponencia de Autogobierno del Parlamento Vasco, de manera sintética, las siguientes propuestas de



## BASES PARA LA ACTUALIZACIÓN DEL AUTOGOBIERNO VASCO

### 1. EL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO Y EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

El proceso de actualización del autogobierno vasco se deberá desarrollar con respeto al principio de legalidad, esto es, dentro del marco legal, adecuándose a los procedimientos establecidos en el bloque de la constitucionalidad.

En todo caso, el respeto a la voluntad popular debe encontrar en cada momento un cauce de aplicación y su entronque en el ordenamiento jurídico. El Principio Democrático exige dotar de un valor relevante y primario a la decisión de la ciudadanía vasca, lo que requiere que el Estado asuma la obligación de negociar y acordar los ajustes constitucionales y legales precisos para responder al deseo expresado por la ciudadanía vasca, excluyendo en suma el principio de unilateralidad.

Debe subrayarse que, en todo caso, la concreción de un futuro acuerdo de actualización requiere inexcusablemente una positiva voluntad política del Estado que deberá asumir, en base al principio democrático, la apertura de la negociación exigida y reconocer la capacidad propositiva de nuestra comunidad política.

### 2.- EL RESPETO A LA PLURALIDAD

La sociedad vasca está conformada por identidades plurales que deben convivir desde el respeto mutuo en un escenario democrático. Un escenario que sea inclusivo, reconociendo la igualdad de condiciones y la expresión legal y participativa de todas las tradiciones políticas democráticas.

Debemos compartir el principio de que el método de resolución de los conflictos políticos se asienta en el diálogo, la negociación y en los más amplios acuerdos entre las fuerzas políticas o, en su defecto, en el respeto al posicionamiento mayoritario de la sociedad.

### 3.- SOBRE EL CARÁCTER Y LA IDENTIDAD NACIONAL DEL PUEBLO VASCO

El Pueblo Vasco o Euskal Herria es un Pueblo con identidad propia en el conjunto de los pueblos de Europa, depositario de un patrimonio histórico, social y cultural singular, que se asienta geográficamente en siete Territorios actualmente articulados en tres ámbitos jurídico-políticos diferentes ubicados en dos Estados.

Entendemos que, pese a las diferencias que sobre la presente y futura configuración del Pueblo Vasco puedan mantener los partidos políticos, debemos compartir que Euskal Herria constituye básicamente una nación cultural conformada por vínculos sociales, lingüísticos, históricos, económicos y culturales.



Proponemos que el futuro acuerdo de actualización del autogobierno vasco reconozca la identidad nacional del Pueblo Vasco. Dicho reconocimiento recogerá así el sentido de pertenencia a una nación ampliamente compartido en la sociedad vasca.

#### **4.- DERECHOS HISTÓRICOS Y DERECHO A DECIDIR**

El Pueblo Vasco constituye un sujeto jurídico y político con derecho y capacidad para decidir sobre su futuro, a ser consultado y a que su voluntad democráticamente expresada sea respetada.

El ejercicio del derecho del Pueblo Vasco a decidir su propio futuro se materializa desde el respeto al derecho que tienen los ciudadanos y ciudadanas de los diferentes ámbitos jurídico-políticos en los que actualmente se articula a ser consultados para decidir su propio futuro. Esto es, respetando la voluntad democrática de los ciudadanos y ciudadanas de cada ámbito jurídico-político.

Entendemos que el reconocimiento del derecho de decisión que debe proyectarse sobre las naciones históricas debiera arbitrarse mediante una reforma constitucional o, en su caso, por referencia al Pueblo Vasco pudiera tomar como punto de partida la profundización de los Derechos Históricos de la Disposición Adicional Primera de la Constitución Española que, implicando un reconocimiento expreso de la realidad jurídico-política originaria, propia y preconstitucional de los territorios que conforman Euskal Herria, legitime la actualización de su autogobierno y la salvaguardia del derecho de decisión de futuro, siempre conforme a la voluntad libre y democráticamente expresada por su ciudadanía.

#### **5.- SOBRE EL AUTOGOBIERNO. FONDO DE PODER**

Nuestro objetivo consiste, a este respecto, en la actualización y profundización de nuestro autogobierno. Ello significa renovar nuestro patrimonio competencial a fin de adecuarlo a los nuevos escenarios económicos y sociales europeos —recordemos que nuestro Estatuto de Autonomía se aprobó en 1979— y sanar las enormes fracturas que el Estado ha producido, en las últimas décadas, sobre el contenido competencial de Euskadi integrado en nuestro Estatuto.

Entendemos, en este sentido, que el Proyecto de reforma del Estatuto que se acuerde, deberá acoger los siguientes ejes:

- a) La modificación de la distribución competencial hacia el reconocimiento de un amplio elenco de competencias exclusivas en favor de la Comunidad de Euskadi, con lecturas concretas proautonómicas, con arreglo a lo cual, nuestra Comunidad ejercerá la potestad legislativa en todas aquellas políticas públicas y ámbitos competenciales no atribuidos al Estado, debiendo



reconocerse a las Instituciones Vascas la titularidad competencial exclusiva sobre los servicios públicos, su gestión y prestación.

- b) La inserción y fortalecimiento del principio de subsidiariedad y del principio de proximidad.
- c) El cambio del principio de cláusula residual a favor de Euskadi.

## **6- RÉGIMEN DE RELACIÓN POLÍTICA CON EL ESTADO ESPAÑOL: SISTEMA BILATERAL DE GARANTÍAS**

Debemos, a su vez, invocar la necesidad de reestructurar el sistema de relación político-institucional entre el Estado Español y Euskadi. El vigente sistema determina, con excepción de la fórmula del Concierto Económico, una total y absoluta subordinación de la Comunidad de Euskadi al Estado, cuyas decisiones han supuesto una notable quiebra del principio de autogobierno definido en nuestro Estatuto.

Por ello resulta preciso plantear la constitución de un sistema de relación bilateral fundamentado en el reconocimiento previo de ambas partes como sujetos políticos con capacidad suficiente para contraer los acuerdos correspondientes (pacto de actualización del autogobierno vasco) y la resolución de las cuestiones y conflictos que puedan surgir en su desarrollo y aplicación. El esquema de bilateralidad, que implica un lógico equilibrio entre ambas partes, asegura su coexistencia, coordinación y su libre acuerdo entre ellas, evitando las modificaciones unilaterales de los acuerdos alcanzados (pase foral).

La estructura del sistema de relación bilateral debe inspirarse en el sistema de Concierto Económico, sus reglas, órganos y funciones... que imponen lógica y razonablemente el principio de mutuo acuerdo entre ambas partes.

## **7.- RELACIONES CON LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA Y CON LOS TERRITORIOS VASCOS DE IPARRALDE**

La actualización del autogobierno vasco debe reconocer los derechos de establecer los vínculos políticos y las relaciones internas a nivel municipal y territorial que se consideren más adecuadas para el desarrollo y el bienestar social, económico y cultural de los ciudadanos y ciudadanas, sin otra limitación que la propia voluntad de la ciudadanía y las decisiones de sus Instituciones representativas.

## **8.-RELACIONES EN EL ÁMBITO EUROPEO E INTERNACIONAL**

La actualización del autogobierno vasco, conforme al fondo competencial del nuevo estatuto político, debe reconocer la capacidad de representación de Euskadi en las instituciones y organizaciones



internacionales así como la proyección internacional y de relaciones externas con otros estados, naciones, países y regiones.

## 9.- UNA POLÍTICA LINGÜÍSTICA PARA LA CONVIVENCIA Y LA COHESIÓN SOCIAL

El euskera, al igual que otras lenguas, es factor de identidad y medio de comunicación, y constituye una base fundamental en la construcción de nuestra convivencia social. El objetivo que perseguimos es una convivencia armoniosa, en la que la igualdad de oportunidades sea la piedra angular, de manera que los ciudadanos y ciudadanas puedan hacer uso de su opción lingüística de la manera más real, efectiva e igualitaria posible.

A día de hoy el euskera está todavía lejos de vivir en igualdad social con el castellano, por lo que en este contexto, impulsaremos una política lingüística que nos acerque lo más posible a una situación de equilibrio entre ambas lenguas, para lo cual es necesario llevar a cabo una política eficaz de promoción del euskera, cuyo objeto sea superar el desequilibrio actual y posibilitar la igualdad del euskera y el castellano en nuestra sociedad. El camino recorrido en la revitalización del euskera muestra claramente qué factores influyen, especialmente, en la evolución positiva de una lengua: la existencia de un adecuado amparo legal, una política lingüística eficaz y dotada de recursos para su promoción, y la voluntad y adhesión de la ciudadanía. Así pues, el Partido Nacionalista Vasco se reafirma en su voluntad de seguir dotando de una adecuada protección legal al euskera y de impulsar una política lingüística proactiva y eficaz, tomando como base y reforzando el consenso político y social en favor del fomento del uso del euskera

## 10.- EL CONCIERTO ECONÓMICO

La reforma del Estatuto vasco debe incluir asimismo, como objetivo, la mejora de la estructura del autogobierno económico de Euskadi y, en este sentido, deberá procederse a la actualización del régimen financiero, económico y fiscal del sistema de Concierto Económico.

## 11.- PROYECTO POLÍTICO: PROPUESTA DE REFORMA ESTATUTARIA.

El Parlamento Vasco, tras el trabajo de la Ponencia de Autogobierno, determinará las bases políticas para la actualización del autogobierno. En ese proceso, entendemos que se deberá propiciar la divulgación de la propuesta de bases y la participación ciudadana al respecto.

Las bases que se acuerden fundamentarán la redacción de un proyecto político y jurídico de reforma del actual Estatuto de Autonomía que deberá refrendar el Parlamento Vasco. Una vez aprobado,



consideramos conveniente que dicho proyecto de reforma estatutaria pudiera ser sometido, antes de iniciarse su tramitación ante las Cortes Generales, a una Consulta Habilitante por parte de la ciudadanía vasca.