

# **PROPUESTAS DE CAMBIO DEL MARCO NORMATIVO EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA VASCA**

Euskal Autonomia Erkidegoan arau esparrua aldatzeko proposamenak  
Proposed changes to the regulatory framework in the Basque Autonomous  
Community

Santiago LARRAZABAL BASAÑEZ  
Universidad de Deusto/Deustuko Unibertsitatea

Fecha de recepción / Jasotze-data: 24-04-2010

Fecha de aceptación / Onartze-data: 13-05-2010

Mi intervención en el Simposio, bajo el título *Propuestas de cambio normativo en la Comunidad Autónoma Vasca* parte de la situación política actual en Euskadi para, teniendo en cuenta su complejidad y la situación de bloqueo existente en lo referente a una posible reforma del Estatuto de Autonomía de Gernika, intentar sugerir vías que puedan permitir un mínimo consenso entre las distintas sensibilidades políticas que coexisten en Euskadi con el objetivo de, al menos, actualizar algunos contenidos del Estatuto de Autonomía de 1979 que necesitan cambios, dado el transcurso de treinta años desde que fue aprobado éste. La intervención se centra en proponer posibles caminos para lograr ese consenso mínimo para su reforma y apunta los temas que requieren una modificación urgente, sugiriendo tanto los cambios en lo relativo a la relación Estado-Comunidad Autónoma, como los retos de la organización interna de la Comunidad Autónoma en la vertebración del eje Instituciones Centrales-Territorios Históricos-Municipios.

Palabras clave: Comunidad Autónoma Vasca. Estatuto de Autonomía de Gernika. Reforma estatutaria. Instituciones Comunes. Territorios Históricos. Municipios.



*Euskal Autonomia Erkidegoan arau esparrua aldatzeko proposamenak* izenburupean sinposioan aurkeztuko dudana, egungo Euskadiko egoera politikotik abiatzen da. EAEko errealitatearen konplexutasuna eta Gernikako autonomia estatutua aldatzeko dagoen blokeo egoera kontuan hartuta, EAEko sentsibilitate politiko ezberdinen arteko gutxieneko adostasuna lortzeko bidea eman nahi dut honen bitartez, edo gutxienez, 1979ko autonomia estatutuaren hainbat eduki eguneratu, aldatzeko beharra baitute, 30 urte igaro dira-eta onartu zenetik. Gutxieneko adostasuna lortzeko balizko bideak proposatzeaz gain, aldatzeko premia larria duten hainbat gai ere aipatzen ditu lanak, bai Estatuaren eta EAEn arteko harremanari dagozkionak, bai Autonomia Erkidegoaren erronkak Institutio Zentralak-Lurralde Historikoak-Udalerriak ardatza egituratzeko lanean.

Giltza hitzak: Euskal Autonomia Erkidegoa. Gernikako Autonomi-estatutua. Estatutuaren erreforma. Institutio Zentralak. Lurralde Historikoak. Udalerriak.



My intervention in the Symposium, entitled *Proposals for policy change in the Basque Autonomous Community* is based on the current political situation in Euskadi, taking into account its complexity and the existing impasse regarding

a possible reform of the Gernika Statute of Autonomy. Through this paper I will try to suggest ways that might allow a minimum consensus between the different political sensitivities that coexist in Euskadi with the objective, at least, of updating some contents of the 1979 Statute of Autonomy that require change, given that it has been thirty years since this was passed. The intervention focuses on possible ways to achieve this minimum consensus for reform and points to the issues requiring urgent modification, suggesting both changes with regard to the relationship between State and Autonomous Region, including the challenges of internal organisation of the Autonomous Community in the segmentation of the core Central Institutions- Historical Territories- Municipalities.

Keywords: Autonomous Community of the Basque Country. Gernika Statute of Autonomy. The reformation of the Statute of Autonomy. Central Institutions. Historical Territories. Municipalities.

---

\* Este texto recoge y amplía mi intervención en el VIII Simposio de Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia que, bajo el título de *Sociedades Plurinacionales y cambio constitucional* y organizado por la Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, se celebró en Donostia-San Sebastián los días 26 y 27 de noviembre de 2009.

## SUMARIO

I. UNA REFLEXIÓN SOBRE UN NUEVO MARCO POLÍTICAMENTE *SOSTENIBLE* PARA LA MAYORÍA DE LOS HABITANTES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA VASCA. II. OTRA REFLEXIÓN SOBRE UN NUEVO MARCO JURÍDICAMENTE *SOSTENIBLE* PARA LA MAYORÍA DE LOS HABITANTES Y *TERRITORIOS* DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA VASCA. 1. En el marco de las relaciones entre la Comunidad Autónoma Vasca y el Estado central. 2. En el ámbito interno de la Comunidad Autónoma Vasca. 3. En el marco de las relaciones con nuestros Territorios Hermanos. III. BIBLIOGRAFÍA. 1. En relación con los elementos políticos-jurídicos relevantes para el debate sobre el futuro del autogobierno vasco y el fallido proceso de reforma del Estatuto de Autonomía Vasco de Gernika de 1979. 2. Respecto al marco jurídico general de la organización territorial del Estado español. 3. En lo que concierne a las reformas de los Estatutos de Autonomía, en general. 4. En lo que respecta a la postura del Tribunal Constitucional español sobre los procesos de reformas de los Estatutos de Autonomía de las demás Comunidades Autónomas que han tenido lugar a partir de 2006. 5. Acerca de la incorporación de declaraciones de derechos en las reformas de los Estatutos de Autonomía.

### **I. UNA REFLEXIÓN SOBRE UN NUEVO MARCO POLÍTICAMENTE *SOSTENIBLE* PARA LA MAYORÍA DE LOS HABITANTES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA VASCA**

Un cambio normativo en la Comunidad Autónoma Vasca que suponga nada menos que la reforma del Estatuto de Autonomía de Gernika de 1979 requiere un clima de consenso entre las fuerzas políticas que, desgraciadamente, no veo que exista en el momento en que pronuncio estas palabras y, ciertamente, sin un mínimo consenso interno no parece prudente emprender ahora una labor tan delicada. Sin embargo, las coyunturas políticas varían a veces de manera imprevisible y es preciso estar preparado para cuando cambie el viento y éste sea más favorable a una nueva singladura estatutaria. Conviene así pensar ahora en nuevos rumbos posibles para cuando amaine la tormenta y la mar nos sea más propicia para lanzarnos a la nueva aventura, y digo *aventura* deliberadamente, porque sin duda lo será. Ése es el propósito de mi intervención: sugerir algunas

ideas que quizá les puedan resultar útiles a quienes les corresponda pilotar la nave en tan arriesgada como apasionante singladura.

Para ello es inevitable echar la vista atrás y aprender de lo que ocurrió con el último intento de reforma del Estatuto de Gernika: las fuerzas políticas que apoyaban el último Gobierno Vasco tripartito encabezado por el anterior Lehendakari, Juan José Ibarretxe Markuartu, consiguieron que el Parlamento Vasco aprobase el 30 de diciembre de 2004 por mayoría absoluta la Propuesta de reforma de Estatuto político de la Comunidad de Euskadi, siguiendo los trámites establecidos por el propio Estatuto para su reforma<sup>1</sup>, pero para alcanzar dicha mayoría necesitaron la ayuda parcial de los parlamentarios de la izquierda abertzale (tres de cuyos parlamentarios apoyaron la propuesta mientras que el resto votó en contra, aunque todos ellos dejaron claro que no compartían el fondo de la misma). Por otra parte, dicha aprobación contó con la cerrada oposición de los partidos políticos representados en el Parlamento Vasco pertenecientes al denominado *bloque constitucionalista*<sup>2</sup>.

Sin entrar ahora en el análisis de fondo acerca de la compatibilidad entre el Estatuto político de la Comunidad de Euskadi y la Constitución española de 1978, cuando el propio Lehendakari Ibarretxe defendió, como comisionado designado por el Parlamento Vasco, la Propuesta de Estatuto aprobada por el mismo ante el Congreso de los Diputados, el Pleno del Congreso la rechazó de plano en el debate de totalidad y no admitió que se abriera el trámite de enmiendas, ni que se constituyese la Comisión *ah hoc* (compuesta por miembros de la Comisión Constitucional del Congreso y representantes del Parlamento Vasco) para estudiar el texto, lo que dio lugar a una viva polémica acerca de si el procedimiento aplicado para la tramitación parlamentaria del Estatuto político de la Comunidad de Euskadi, siguiendo la Resolución de la Presidencia del Congreso de 16 de marzo de 1993 era correcto o no<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Art. 46 del Estatuto de Autonomía de 1979.

<sup>2</sup> El resultado de la votación final fue el siguiente: se emitieron 74 votos, 39 votos a favor y 35 votos en contra. El debate y la votación final pueden consultarse en el Diario de Sesiones del Parlamento Vasco, VII Legislatura, núm. 114 (30 de diciembre de 2004). El texto completo de la Propuesta aparece en el *Boletín Oficial del Parlamento Vasco*, VII Legislatura, núm. 180 (3 de enero de 2005), pp. 22778 y ss.

<sup>3</sup> Dada la parquedad de lo establecido en el art. 147.3 de la Constitución y en el art. 145 del Reglamento del Congreso de los Diputados en relación con el procedimiento de reforma de los Estatutos de Autonomía, la Mesa del Congreso decidió que el procedimiento a seguir fuese el establecido por la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 16 de marzo de 1993 (publicada en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, IV Legislatura, Serie E, núm. 255, de 22 de marzo de 1993).

Como acabo de decir, la Mesa del Congreso calificó la Propuesta de reforma del Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi como Propuesta de reforma de Estatuto de Autonomía (Acuerdo de la

Desde entonces, la situación política se ha ido polarizando cada vez más entre los bloques denominados por algunos *nacionalista* (o *soberanista*) y *constitucionalista* y ahora las circunstancias políticas han cambiado. En virtud de la aplicación de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos<sup>4</sup>, se ha impedido a la izquierda abertzale concurrir a las elecciones al acusársele de connivencia con ETA, y ello ha supuesto que en las últimas elecciones al Parlamento Vasco de 2009, a pesar de que el partido más votado fue el PNV, la mayoría parlamentaria sea de corte *constitucionalista* y el nuevo Gobierno Vasco esté formado en exclusiva por el PSE-PSOE quien, al no contar por sí sólo con mayoría suficiente en el Parlamento Vasco, necesita el apoyo externo del Partido Popular.

---

Mesa del Congreso de 18 de enero de 2005) y decidió tramitar dicho texto por el procedimiento previsto en dicha Resolución de la Presidencia del Congreso, lo que provocó la protesta de los diputados del PNV, EA y Nafarroa Bai, que instaron a la constitución de una Comisión mixta ad hoc (entre la Comisión Constitucional del Congreso y la representación del Parlamento Vasco) y a que dicha iniciativa no se sometiese únicamente al debate de totalidad en el Pleno del Congreso, pues en su opinión, dicho trámite era inadmisibile en la reforma de los Estatutos de Autonomía elaborados con arreglo al procedimiento regulado en el art. 151.2 de la Constitución al alterar la identidad en las formas que debe ser observada en la aprobación y reforma de una norma. Sin embargo, tal petición fue desestimada por la Mesa del Congreso por Acuerdo de 25 de enero de 2005. También protestó contra esta tramitación el Grupo Parlamentario de Izquierda Verde - Izquierda Unida - Iniciativa per Catalunya Verds, pero la Mesa del Congreso se ratificó en su decisión inicial. Tanto el portavoz del Grupo Parlamentario de Izquierda Verde - Izquierda Unida - Iniciativa per Catalunya Verds como dos Diputados del Grupo Parlamentario Vasco (PNV), y dos diputadas del Grupo Mixto (la diputada de Eusko Alkartasuna y la diputada de Nafarroa Bai), presentaron sendos recursos de amparo contra el Acuerdo de la Mesa de 25 de enero. Pero el Tribunal Constitucional no admitió a trámite ninguno de los dos recursos de amparo por sendos Autos 44/2005 y 45/2005, de 31 de enero.

Finalmente el debate de totalidad sobre la Propuesta de nuevo Estatuto político de la Comunidad de Euskadi, remitido por el Parlamento Vasco, tuvo lugar en el Pleno del Congreso de los Diputados de 1 de febrero de 2005. Como la votación de totalidad fue desfavorable (313 votos en contra, 29 a favor y 2 abstenciones), se entendió rechazada la Propuesta de reforma. (Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente, VIII Legislatura, núm. 65, de 1 de febrero de 2005).

<sup>4</sup> La constitucionalidad de esta Ley ha sido avalada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 48/2003, de 12 de marzo. El Gobierno vasco recurrió esta Ley ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo, pero la Sección Cuarta de este Tribunal declaró el 3 de febrero de 2004 la inadmisibilidad del recurso. En aplicación de esta Ley, el Tribunal Supremo, por Sentencia de la Sala Especial (prevista en el artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial) de 27 de marzo de 2003, ilegalizó a los partidos políticos *Herri Batasuna*, *Euskal Herriarrok* y *Batasuna*, decisión avalada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 5/2004, de 16 de enero. Por su parte, los partidos políticos disueltos recurrieron al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, pero la Sentencia de la Sección 5ª del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 30 de junio de 2009 (*arrêt Herri Batasuna et Batasuna c. Espagne*) desestimó el recurso. Los recurrentes intentaron recurrir esta Sentencia ante la Gran Sala del Tribunal, pero el recurso no ha sido admitido, siendo la Sentencia firme desde el 6 de noviembre de 2009.

Los Tribunales españoles han ido anulando una tras otras las listas electorales presentadas por la izquierda abertzale a las sucesivas elecciones: el Tribunal Supremo anuló la gran mayoría de las plataformas electorales de la izquierda abertzale para las elecciones municipales y forales de 2003 por

En esta complicada situación política, las fuerzas políticas nacionalistas PNV, EA, Aralar, etc., consideran superado el Estatuto de Autonomía actualmente vigente, el Estatuto de Gernika de 1979, y además de denunciar su incumplimiento, apuestan por el momento por un modelo de Estatuto en la línea del que promovió el anterior Lehendakari, Juan José Ibarretxe. Por otra parte, la izquierda abertzale rechaza de plano el marco estatutario e Izquierda Unida defiende un modelo territorial federal en España y es desde esa perspectiva desde la que ve factible el entronque de Euskadi en el Estado español. Por su parte, el Partido Socialista de Euskadi aceptaría probablemente un modelo de reforma estatutaria que siguiese el modelo del Estatuto catalán de 2006 (que ha sufrido un notable recorte tras haber sido dictada la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio), mientras que el Partido Popular y el partido UPyD, se oponen al modelo que incorpora el nuevo Estatuto catalán.

---

Sentencia de 3 de mayo de 2003, anulación confirmada por el Tribunal Constitucional 85/2003, de 8 de mayo. En este caso también se recurrió al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, pero el recurso fue igualmente desestimado por Sentencia de la Sección 5ª de dicho Tribunal de fecha 30 de junio de 2009 (*arrêt Etxeberria et autres c. Espagne*), que es firme desde el 6 de noviembre de 2009. Exactamente igual ha ocurrido con la anulación de de las candidaturas de la Agrupación electoral *Heritarren Zerrenda* a las elecciones del Parlamento Europeo de 2004, por parte del Tribunal Supremo de 21 de mayo de 2004, confirmada por el Tribunal Constitucional en Sentencia 99/2004, de 27 de mayo. Recurrida también al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, dicho recurso ha sido desestimado por Sentencia de la Sección 5ª del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 30 de junio de 2009 (*arrêt Herritarren Zerrenda c. Espagne*), que es firme desde el 6 de noviembre.

Posteriormente fueron anuladas la Plataforma *Aukera Guztiak* en las elecciones al Parlamento Vasco de 2005 (Sentencias del Tribunal Supremo de 26 de marzo de 2005 y Sentencia del Tribunal Constitucional 68/2005, de 31 de marzo), las plataformas electorales *Sozialista Abertzaleak* y de ANV para las elecciones municipales y forales de 2007 (Autos y Sentencias del Tribunal Supremo de 4 y 5 de mayo de 2007 y del Tribunal Constitucional 112/2007 de 10 de mayo) y se ordenó la disolución de ANV y del Partido Comunista de las Tierras Vascas –PCTV/EHAK–, por Sentencias del Tribunal Supremo de 22 de septiembre de 2008, confirmada la primera de ellas por Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2009, de 29 de enero. Recurrida también al Tribunal europeo de Derechos Humanos, dicho recurso ha sido desestimado por Sentencia de la Sección 3ª del Tribunal, de 7 de diciembre de 2010 (*affaire Eusko Abertzale Ekintza - Acción Nacionalista Vasca c. Espagne*). Finalmente, también fueron suspendidas las actividades del partido político *Askatasuna* por Auto del Tribunal Supremo de 8 de febrero de 2009, confirmado por la Sentencia del Tribunal Constitucional 53/2009, de 12 de febrero y anuladas las candidaturas de las Agrupaciones electorales *Demokrazia 3 milioi*, que pretendían presentarse a las elecciones del Parlamento Vasco de 2009, por Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de febrero de 2009, confirmada por Sentencia del Tribunal Constitucional 44/2009, de 12 de febrero. Estas Sentencias han sido objeto de recurso ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, si bien parece que, a la luz de las tres Sentencias que ya ha dictado sobre asuntos similares, rechazando de plano los recursos, los recursos que están pendientes no tienen muchas posibilidades de ser aceptados. El último caso de ilegalización de listas –acusadas por algunos de ser afines a la izquierda abertzale– tuvo lugar con motivo de las elecciones al Parlamento Europeo en junio de 2009. El Tribunal Supremo anuló también por estos motivos la candidatura presentada por la coalición electoral *Iniciativa Internacionalista-La Solidaridad entre los Pueblos*, mediante Auto de 16 de mayo de 2009. Sin embargo, el Tribunal Constitucional anuló este Auto por Sentencia de 126/2009, de 21 de mayo y permitió presentarse a dicha coalición.

En definitiva, la situación política actual es muy complicada y no es, desde luego, la más propicia para una reforma estatutaria. Pero no hay que desanimarse: en la larga historia hacia el autogobierno vasco hemos pasado por épocas muy difíciles y oscuras y, sin embargo, hemos sido capaces de superarlas. Como dice alguno de mis colegas de la Universidad de Deusto, debemos aprender a gestionar la incertidumbre e incluso la frustración y seguir adelante. Pero, eso sí, no podemos engañarnos, porque las dificultades no son pocas y quienes conocen bien las entrañas de algunos de los procesos de intento de solución del conflicto vasco, las han expuesto claramente: hay fuerzas políticas vascas que son reacias a integrarse en el sistema político vigente y algunas de ellas ni siquiera aceptan el marco legal actual y tras más de treinta años de vigencia del sistema constitucional y estatutario vasco, el problema sigue sin arreglarse. Aún más, gran parte del nacionalismo vasco no se siente cómodo dentro de la Constitución española y cuestiona conceptos como el de la soberanía o el de legitimidad del Estado y aunque el Estatuto de Autonomía de Gernika concitó un consenso mucho mayor que el de la Constitución, incluso ese consenso estatutario se ha deteriorado mucho últimamente<sup>5</sup>. Además –añadiría yo– otra gran parte de la población vasca se siente cómoda en el actual marco constitucional y estatutario y quizá estaría dispuesto a reformarlo pero no en la línea marcada por el Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi de 2004.

En mi opinión, el problema no es tanto jurídico como político. Creo, por tanto, que debemos ir dando pequeños pasos para mejorar este clima político tan crispado, construir primero un mínimo consenso político y ya vendrá luego el texto jurídico que lo recoja, pero el orden del proceso es ése y no al revés. Para construir ese nuevo consenso político mínimo hay temas *sensibles* en los que es seguro que no va a haber acuerdos (aceptación de la Constitución, titularidad de la soberanía, derecho a decidir, autodeterminación, territorialidad, etc.) pero creo que hay algún punto en el que se podría intentar conseguirlos, por ejemplo, en torno a la institución de los derechos históricos recogidos en las dos Disposiciones Adicionales: la primera de la Constitución de 1978 y la única del Estatuto de Gernika de 1979.

Si queremos un acuerdo, aunque sea de mínimos (y me parece que, por ahora, no podemos aspirar a mucho más), debemos esforzarnos en intentar superar la dinámica de bloques, porque si un bloque intenta imponerse al otro, la cosa no funcionará. Hay que empezar por cosas modestas que puedan concitar el acuerdo de mucha gente en el País para ir reconstruyendo puentes y generando confianza mutua, como ha ocurrido, por ejemplo, con el asunto del denominado

---

<sup>5</sup> Por ejemplo, puede consultarse a este respecto el análisis de Jesús EGUIGUREN IMAZ en su obra *El arreglo vasco. Fueros, Constitución y política en los siglos XIX y XX*, Donostia-San Sebastián: Hiria Libros, 2008, pp. 223-251.

*blindaje del Concierto Económico*, que ha sido apoyado por una amplia mayoría de las fuerzas políticas vascas y ha desembocado en la reciente Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero.

Así las cosas, parece que el *arreglo* no es nada fácil, pero debemos empeñarnos en intentarlo. La gran pregunta es: ¿podemos construir un mínimo acuerdo sobre algo que sea común si no a todos, al menos a una gran mayoría de los vascos? Bueno, como ya he hecho en alguna otra ocasión y como dice el refrán que *no se puede hacer una tortilla sin romper algún huevo*<sup>6</sup>, voy a arriesgar y quizá rompa alguno, pero espero que sepan ustedes disculpar mis errores gracias a su benevolencia al considerar que las intenciones que guían a este profesor universitario que les habla no son otras que las de buscar un poco de concordia en este País, tan proclive a banderías desde épocas remotas. Creo que, como también dice la expresión latina, las cosas pequeñas se hacen grandes con la concordia (*concordia parvae res crescunt*). Empecemos pues, por lo poco que nos une, para avanzar después en lo mucho que nos separa, al estilo de cómo se hacía en las viejas Concordias forales, que eran acuerdos sobre puntos concretos, que no eran estáticas sino dinámicas, pero que permitían ir solucionando sobre la marcha problemas puntuales y allanar el camino hacia acuerdos más amplios y duraderos.

A mi entender, si queremos avanzar por esta senda, existe un imperativo ético de partida: la renuncia a la violencia y la defensa de las legítimas ideas de cada uno por medios pacíficos, pero sin exclusión de ninguna idea. A partir de aquí, hay algunos puntos de convergencia sobre los que podríamos intentar empezar a construir, de tal manera que muchos de nosotros (aunque será difícil que todos) nos vayamos sintiendo más cómodos: es como en la teoría de conjuntos de EULER que estudiábamos en el colegio: hay que pasar de dos círculos frente a frente sin puntos de contacto, a buscar dos conjuntos que tengan una mínima zona de intersección común, que luego, en función de las circunstancias, puede ir ampliándose más de lo que se creía al principio, aunque haya partes de los distintos conjuntos que nunca se van a compartir. Construyamos pues, todos juntos, sobre las intersecciones.

Una buena intersección entre aquellos que se enmarcan dentro del ámbito denominado *constitucionalista* y aquellos otros que defienden tesis nacionalistas vascas más o menos *soberanistas*, sería la institución de los derechos históricos vascos, recogidos tanto en la Disposición Adicional Primera de la Constitución

---

<sup>6</sup> LARRAZABAL BASAÑEZ, S., Intervención en la Mesa redonda que bajo el título *La Ley de 25 de octubre de 1839: ¿solución o conflicto?*, tuvo lugar el 15 de octubre de 2009 en el Palacio de Congresos y de la Música (Euskalduna) de Bilbao, en el marco de las Jornadas organizadas por la Fundación Sabino Arana con motivo del cumplimiento de los 170 años de la Ley de 25 de octubre de 1839. El texto aparece publicado en la Revista *Hermes*, núm. 32 (noviembre de 2009), pp. 48-56, bajo el título: «La ley de 25 de octubre de 1839: una ley, dos visiones, tres lecciones».

de 1978<sup>7</sup> como en la Disposición Adicional única del Estatuto de Autonomía de Gernika de 1979.<sup>8</sup> Estos dos textos podrían ser la clave de la bóveda de un principio de acuerdo.

Esta misma idea aparece con frecuencia en los discursos políticos de algunos dirigentes vascos de distinto signo ideológico. Así, por ejemplo, Jesús Eguiguren ha escrito que:

no se trata de que nadie renuncie en el terreno de los principios a sus bases ideológicas... El que existan, por tanto, dificultades a la hora de lograr consensos no quiere decir que sean insalvables. Basta con reconocer que no se trata de ponerse de acuerdo sobre principios y sobre fines, sino sobre los marcos de convivencia y los valores y reglas de funcionamiento de un sistema político... Es necesario seguir insistiendo en la validez de la Disposición Adicional para avanzar hacia el arreglo pues representa, como hemos dicho, no sólo el reflejo de un problema, sino el intento de búsqueda de soluciones.<sup>9</sup>

Por su parte, Román Sodupe pronunció en su día las siguientes palabras al respecto:

a mi juicio, los derechos históricos básicamente constituyen una vía de reconocimiento de las identidades nacionales y responden a la existencia de determinados hechos diferenciales que existen en el Estado español, entre ellos el nuestro, el hecho diferencial vasco. De ahí que entre nosotros hablar sobre los derechos históricos presupone referirse al llamado problema /conflicto/ contencioso vasco, es decir, significa hablar del encaje de Euskadi en el Estado, de la relación Euskadi-Estado. Éste es un problema que arrastramos en nuestra historia, pero es un problema de rabiosa actualidad. Sigue siendo un problema no resuelto. Es un problema en sí mismo, al margen de la violencia. [...] Desde mi punto de vista, el fundamento político sustancial de los derechos históricos es el pacto. Esos derechos históricos que son respetados y amparados, que son objeto de reserva en el bloque constitucional, descansan en el pacto [...] el problema de nuestro caso posiblemente no sea tanto de falta de instrumentos jurídicos como de voluntad política [...]. En todo caso, estoy seguro de que, existiendo la necesaria voluntad política, también se investigarían, analizarían y propondrían fórmulas jurídicas adecuadas para el desarrollo leal del Estatuto<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> La Disposición Adicional Primera de la Constitución española de 1978 dice: *La constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.*

<sup>8</sup> Por su parte, la Disposición Adicional única del Estatuto de Autonomía del País Vasco de 1979 reza así: *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.*

<sup>9</sup> EGUIGUREN IMAZ, J., *El arreglo vasco...*, op. cit., pp. 231-232.

<sup>10</sup> SUDUPE OLAIZOLA, R., *Discurso de clausura del I Symposium sobre el derecho histórico de los territorios de Vasconia*, organizado por el Instituto de Derecho Histórico de Vasconia, Donostia-San Sebastián, 2001. Las citas extractadas corresponden a las páginas 4, 7, 9 y 10 de dicho discurso.

Ahora bien, en relación con los derechos históricos, deberíamos ser cautelosos y no intentar definirlos a fondo en este contexto histórico de hoy, porque cuando intentemos definirlos exhaustivamente, se perderán las posibles efectos balsámicos y a la vez, un tanto misteriosos de la institución y aflorarán inmediatamente las grandes diferencias que tenemos los vascos en torno a los temas de siempre: identidad, patria, soberanía, etc. En la actual situación política, habría que dejar formulados los derechos históricos de forma deliberadamente ambigua, para facilitar el acuerdo, siguiendo la técnica del constituyente español en 1978, cuando utilizó fórmulas muy etéreas para recoger en la Norma fundamental derechos sobre los cuales las concepciones eran antagónicas y que si se hubieran definido más, seguramente habrían puesto en peligro el *consenso* constitucional<sup>11</sup>.

Volviendo a los derechos históricos, creo que a la Disposición Adicional Primera de la Constitución aún se le puede sacar más jugo del que ya ha dado, que no es poco, y lo mismo se puede hacer con la Disposición Adicional única del Estatuto de Gernika, pero con una condición previa: que exista un amplio acuerdo de los vascos entre sí primero y entre los vascos y el Estado Central después. Primero el pacto y luego la formulación jurídica. En lo que se refiere básicamente a la Disposición Adicional Primera de la Constitución, a la que todo el mundo cita, pero que es entendida de diversa manera según el cristal con el que se mire, sólo si hay pacto previo, puede dar nuevos frutos y permitir soluciones que seguramente no satisfarán completamente las pretensiones de todas las partes, pero sí ofrecer un modelo no ideal pero sí viable, que haga sentirse lo suficientemente cómodas a las muy diversas y contrapuestas sensibilidades que existen entre nosotros acerca de cómo debe ser la relación entre Euskadi y España, como para que al menos una amplia mayoría pueda aceptarla como *statu quo*, en el bien entendido caso que este *statu quo* es provisional y que puede ser modificado con la condición *sine qua non* del previo acuerdo entre las partes, interno primero y con el Estado Central después.

Pero sin pacto previo y entre todos o, al menos, entre la gran mayoría de los vascos y de las instituciones vascas con las del Estado Central, la Disposición Adicional Primera por sí sola no puede ir mucho más allá de lo que ya ha ido y la situación inevitablemente conducirá a un bloqueo, como hemos visto recientemente en el fallido proceso de reforma del Estatuto de Autonomía de

---

<sup>11</sup> Estoy pensando, por ejemplo, en las deliberadamente ambiguas fórmulas que utilizó el constituyente español en 1978 para recoger derechos fundamentales sobre las que las concepciones eran difícilmente compatibles en aquel momento y que aún hoy siguen causando problemas, por ejemplo, en el derecho a la vida (*todos tienen derecho a la vida...* –art. 15–) o en el derecho a la educación (*todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza* –art. 27–), pero que permitieron avanzar decisivamente en el proceso constituyente.

Gernika. La historia nos demuestra una y otra vez que el pacto forma parte de la cultura jurídica del Pueblo Vasco y que ha sido su vía propia de entender sus relaciones con la Corona o con el Estado Central. Sin pacto no hay Fueros y sin pacto entre vascos y con el Estado Central, los derechos históricos no tienen más proyección<sup>12</sup>. Todo este proceso debe inscribirse en un contexto de lealtad recíproca entre las partes y debe servir para superar desconfianzas mutuas: la de quien teme que desde una Comunidad se cuestione su unidad y soberanía y la de muchos ciudadanos de esa Comunidad que consideran inaceptable que después de transcurridos casi treinta años de la aprobación del Estatuto, éste siga sin cumplirse en su totalidad.

Y hablando de unidad y de soberanía, tal y como hemos visto, si el asunto se plantea en términos de lucha de soberanías excluyentes es irresoluble. Ahora bien, teniendo en cuenta que las categorías absolutas relativas a la soberanía están hoy en día inmersas en una notable crisis, pues las diversas instituciones en los distintos niveles (municipal, de los Territorios Históricos, autonómico, estatal o europeo) comparten competencias sobre materias que en la concepción tradicional de la soberanía desde Jean Bodin, serían calificadas como atributos típicos de la soberanía del Estado, creo que se pueden evitar estériles ejercicios de nominalismo y concentrar nuestros esfuerzos en buscar puntos intermedios que a veces evitan muchos problemas, problemas que no conducen en la práctica más a que a bizantinas, interminables e inútiles discusiones.

En conclusión, yo también creo que si hay verdadera voluntad política para avanzar en el autogobierno vasco y hay acuerdo entre vascos –primero– y de las instituciones vascas con las del Estado Central –después–, la Disposición Adicional Primera de la Constitución puede facilitarnos mucho el camino hacia consensos cada vez mayores. Un pacto que Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón, uno de los Padres de la Constitución y quien ha hecho tantas aportaciones doctrinales al tema de los derechos históricos, ha definido de la siguiente manera:

¿Qué se entiende por pactismo en derecho público? La integración mediante acuerdo. Lo que en el imaginario foralista constituyó la esencia de la denominada «entrega voluntaria», tantas veces reivindicada por el nacionalismo vasco. Con el pacto se mantienen las personalidades originales de quienes pactan y sus derechos originarios, se posibilitan cesiones mutuas de competencias para hacer más funcional su ejercicio sin perjuicio de su titularidad, y puede establecerse un sistema de garantías recíprocas. En efecto, en una relación pactada el cumplimiento de lo pactado no puede dejarse al arbitrio de ninguna de las

---

<sup>12</sup> LARRAZABAL BASAÑEZ, S., La cultura del pacto en el Derecho Público Vasco a lo largo de su historia, *Boletín de la Academia Vasca de Derecho*, núm. 0 (junio 2003), pp. 37-47; LARRAZABAL BASAÑEZ, S., El pactismo como elemento fundamental de la foralidad. En *Estudios de Deusto (Homenaje al Profesor Don Pablo Lucas Verdú)*, 51-1 (enero-junio 2003), pp. 241-258.

partes, sino que, en caso de discrepancia, es necesario recurrir a una permanente negociación, de la cual el sometimiento al arbitraje es, simplemente, un episodio. El pacto excluye la decisión unilateral. El pacto convierte las soberanías en cosoberanías, porque nadie, ninguna de las partes, por sí sola, puede decidir sobre la situación de las otras y ni siquiera sobre la suya propia<sup>13</sup>.

Dejo en este punto la reflexión teórica sobre un hipotético nuevo marco políticamente *sostenible* que pudiese facilitar el acuerdo, para proceder a continuación a esbozar algunos contenidos jurídicos concretos que, en mi opinión, podrían formar parte de un posible futuro cambio normativo en Euskadi y que, siguiendo esta expresión tan en boga últimamente, he denominado nuevo marco jurídicamente *sostenible*.

## II. OTRA REFLEXIÓN SOBRE UN NUEVO MARCO JURÍDICAMENTE SOSTENIBLE PARA LA MAYORÍA DE LOS HABITANTES Y TERRITORIOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA VASCA

### 1. En el marco de las relaciones entre la Comunidad Autónoma Vasca y el Estado central

Dada la falta de reformas en la Constitución de 1978, a pesar de haber transcurrido más de treinta años desde su entrada en vigor, salvo en el caso del retoque técnico del art. 13.2 para permitir la ratificación del Tratado de la Unión Europea, y en todo lo que se refiere a la organización territorial del Estado, el juego combinado del fenómeno denominado de *desconstitucionalización*<sup>14</sup> del proceso autonómico y del principio dispositivo, ha hecho que sean las reformas de los Estatutos de Autonomía y no la reforma constitucional quienes marquen la pauta en la modificación a la que está sometida la organización territorial del Estado. Sin embargo, como algunos autores han puesto de manifiesto claramente, *desconstitucionalización* no es igual a *inconstitucionalidad*, pues los nuevos

<sup>13</sup> HERRERO RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M., Pactismo y nacionalismos inclusivos. En Arrieta, J. y Astigarraga, J. (eds.), *Conciliar la diversidad. Pasado y presente de la vertebración de España*. Bilbao: Fundació Ernest Lluch /Universidad de País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea, 2009, I, pp. 233-234.

<sup>14</sup> Fue el profesor Pedro Cruz Villalón, quien fuera también Presidente del Tribunal Constitucional, quien en su célebre artículo sobre la curiosidad del jurista persa afirmó que: *nuestra Constitución ha operado una desconstitucionalización de la estructura del Estado. En efecto, se trata de una Constitución que permite, sin sufrir modificación formal alguna, lo mismo un Estado unitario y centralizado, que un Estado unitario pero descentralizado, que un Estado sustancialmente federal, que, incluso, fenómenos que rebasan los límites del Estado federal para recordar fórmulas confederales*. (CRUZ VILLALÓN, P., *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999).

Estatutos van introduciendo regulaciones relativas a instituciones no previstas ni previsibles por una Constitución que tiene más de treinta años y que aún no ha sido reformada para ir adaptándola a los nuevos tiempos. De tal manera que, utilizando una terminología característica de los estudios sobre fuentes del derecho, los Estatutos van avanzando en materias *extra o praeter constitutionem* no *contra constitutionem*<sup>15</sup>.

La flexibilidad constitucional es grande pero no absoluta y si queremos sortear los problemas de colisión con el Título Preliminar de la Constitución de 1978 en lo que se refiere a la titularidad de la soberanía (soberanía nacional / soberanía compartida), el principio de unidad (unidad de la Nación española / derecho a decidir-derecho de autodeterminación), la existencia de una o varias Naciones (discusión entre Nación española única compatible con la existencia de nacionalidades y regiones / existencia de distintas Naciones en España), etc., tendremos que hilar muy fino. El *choque de Preámbulos* entre la Constitución y en su caso un nuevo Estatuto Vasco es un tema muy delicado, porque además tampoco suscita unidad en el interior de nuestro País, donde las sensibilidades en estos temas son contrapuestas y están a flor de piel. Creo que un Título Preliminar del Estatuto, con una redacción deliberadamente ambigua y definido desde los derechos históricos, que el Estatuto debería actualizar de acuerdo con lo que establezca el ordenamiento jurídico y sin renuncia del Pueblo Vasco a los mismos, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, anclando todo ello en la Disposición Adicional Primera de la Constitución y en la Disposición Adicional única del Estatuto de 1979, para buscar un soporte compatible con la Constitución, podría evitar problemas y generar un consenso suficiente para desbloquear la situación y seguir adelante.

Sería una especie de vuelta atrás al momento del inicio del conflicto vasco, utilizando la experiencia histórica de más de 170 años desde la Ley de 25 de octubre de 1839 para tener una segunda oportunidad y no caer de nuevo en el mismo error. Si es que, como sostienen algunos, entonces hubo realmente una oportunidad de interpretar favorablemente al régimen foral la cláusula de confirmación de los Fueros sin perjuicio de la unidad constitucional de la Monarquía prevista en aquella Ley, que después se malogró, conduciendo a la desaparición total del régimen foral en 1876, hasta el extremo de que la Ley de 1839 ha pasado al imaginario popular como la primera Ley abolicionista de los Fueros<sup>16</sup>,

---

<sup>15</sup> Dada la naturaleza del Simposio, no voy a hacer en estas líneas un estudio de técnica jurídica detallada sobre los distintos asuntos que se plantean aquí. Quien desee una información exhaustiva sobre los mismos, puede consultar la bibliografía que aparece al final de este artículo.

<sup>16</sup> Hasta el extremo de que dicha Ley de 1839 es derogada para Bizkaia, Gipuzkoa y Álava en el párrafo segundo de la Disposición Derogatoria de la Constitución de 1978, al igual que la segunda y última Ley abolicionista, la de 1876.

abolición que dio origen al conflicto vasco en el que hoy seguimos instalados, quizá por esos azares de la historia, tengamos en el futuro alguna oportunidad de situarnos en otro de esos momentos decisivos de la historia, dando esta vez una salida razonable al problema, que permita abrir puertas en vez de cerrarlas y cerrar las heridas en lugar de dejarlas abiertas y permitir que sigan supurando. Se trataría de utilizar la Disposición Adicional Primera de la Constitucional como título de legitimación, de insistir en la actualización de los derechos históricos y en el pacto con el Estado Central, un procedimiento que ya siguió Navarra para justificar su constitución como Comunidad Foral sin seguir estrictamente los procedimientos previstos en los artículos 143 y 151 de la Constitución y que, que yo sepa, no ha sido anulado por inconstitucional.

Una vez superado el peligroso escollo de los títulos identitarios, y teniendo siempre presente la trayectoria que ha marcado el Tribunal Constitucional en su Sentencia sobre el Estatuto de Cataluña, con la experiencia de lo ocurrido en el proceso catalán de promulgación de un nuevo Estatuto, creo que deberíamos reforzar el bilateralismo, apoyándolo en nuestra experiencia histórica y en uno de los ejemplos de bilateralidad más claros que existen en nuestro ordenamiento jurídico, y que se deriva, precisamente, de la actualización de los derechos históricos: el Concierto Económico.

Otro tema espinoso será el del poder judicial, con la introducción de algún tipo de Consejo Vasco de Justicia, del reforzamiento de funciones del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, etc.

Un tercer asunto comprometido será el de la introducción en el Estatuto de derechos y principios rectores y las garantías concretas de su efectividad.

Preveo menos problemas en lo que se refiera al nuevo marco competencial, en lo que concierne a la acción exterior y a las relaciones con la Unión Europea, pero es cierto que en materia competencial, la negociación será complicada y trabajosa pero no tiene porqué ser difícil llegar a un acuerdo razonable, asumiendo la Comunidad Autónoma nuevas competencias derivadas de los cambios sociales, económicos o tecnológicos, aunque habrá que establecer algunas cautelas (no sé si el denominado *blindaje* u otras) para evitar que el Estado vaya erosionando la autonomía a través de técnicas como la interpretación abusiva de las posibilidades que ofrecen las leyes orgánicas, las leyes de bases, de las denominadas competencias horizontales de la Constitución (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica –art. 149.1.13–; regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, –art. 149.1.1–), del principio de solidaridad del art. 2, de la unidad económica o de mercado y de las exigencias de la libertad de circulación y establecimiento de personas y bienes –art. 139.2, etc–; también habrá que explorar hasta dónde

está dispuesto a llegar el Estado utilizando el cauce previsto en el art. 150.2 de la Constitución, en la transferencia de facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación; avanzar en los instrumentos arbitrales, típicos en un modelo teñido de bilateralismo, para la superación de conflictos en la línea de los mecanismos establecidos en el Concierto Económico y progresar mucho en instrumentos de coordinación con el Estado que, por cierto, algún día tendrá que adaptar *de verdad* su Administración General al Estado amplísimamente descentralizado en que se ha convertido España.

Hay, evidentemente, disfunciones cuya resolución no está en la mano de un Estatuto como, por ejemplo, la articulación del Senado como verdadera Cámara de representación territorial, la representación territorial en el Tribunal Constitucional, una *verdadera descentralización* del poder judicial, etc.; todos ellos son asuntos que requerirán ineludiblemente una reforma constitucional en el futuro, pero hay que ir creando realidades que hagan inevitables tales cambios constitucionales a medio plazo avanzando hasta donde sea posible en los Estatutos y en la reforma de las leyes orgánicas del Estado. Todo ello irá creando un clima que, una vez sea considerado como algo normal por todos, facilitará finalmente la lógica reforma constitucional. No sé si esto es una propuesta de mutación constitucional, pero me parece que, viendo la evolución de las cosas en estos últimos años, la modificación expresa de la Constitución vendrá cuando los cambios y las nuevas realidades estén asentados en la realidad del día a día. Mientras tanto, quizá debamos avanzar, como acabo de decir, mediante las reformas estatutarias, las de las leyes orgánicas y por qué no, a través de convenciones constitucionales, de –como se dice ahora– *buenas prácticas políticas*, de la instauración de una auténtica cultura de intercooperación e incluso de algún tipo de *constitutional soft law*. Cuando los cambios se hayan asentado en la práctica y se consideren normales por todos, será el momento de introducir reformas en la Constitución, no antes, porque –conociendo este País– si no hay consenso sobre lo que se quiere hacer, es mejor no abrir la caja de Pandora, por si acaso.

Por último, y para introducir alguna nota positiva, hay un asunto que en otras Comunidades Autónomas plantea un problema muy serio de resolver y que aquí no debería plantear problemas porque ya está resuelto de antemano: el sistema de financiación, que en nuestro caso se fundamenta en el sistema de Concierto Económico, amparado también de manera directa por la actualización de los derechos históricos prevista en la Disposición Adicional Primera de la Constitución.

Y una consideración final a este respecto: no se trataría de un Estatuto mágico, capaz de gustar a todo el mundo, pues los puntos de vista entre nosotros son muy plurales y contrapuestos. No se pediría a nadie que renunciase a nada,

sólo se trataría de un punto de encuentro que permitiese a la gran mayoría de los vascos (ojalá que a casi todos) tener un marco común de referencia, insisto, sin que nadie tuviese que renunciar a sus ideas, pero con la obligación de todas las partes de ser leales al pacto cumpliéndolo escrupulosamente, un pacto que quedaría permanentemente abierto a su reforma, siempre que hubiese un doble acuerdo para ello: el de los vascos entre sí y con el Estado Central.

## 2. En el ámbito interno de la Comunidad Autónoma Vasca

Este nuevo Estatuto debería abordar también algunos delicados asuntos acerca de la vertebración interna de la Comunidad Autónoma Vasca y haría falta hilar muy fino al respecto, por las distintas y contrapuestas visiones que hay entre nosotros acerca de cómo deben ser, por ejemplo, las relaciones entre sus tres niveles de instituciones territoriales: las instituciones centrales (Gobierno y Parlamento Vascos), de los territorios históricos (Diputaciones Forales y Juntas Generales) y los municipios. Creo que la distribución de competencias interna entre Instituciones Centrales y las de los tres Territorios Históricos debe contenerse en el propio Estatuto, sin perjuicio de que luego deba concretarse en leyes de desarrollo posteriores, pero en ningún caso debe quedar sometida a la voluntad de una de las partes, como ocurre actualmente con aquellas materias que –excepto en lo referente al núcleo esencial de la foralidad en la que las instituciones centrales no pueden entrar– la LTH<sup>17</sup> atribuye a los territorios históricos y que el Parlamento Vasco puede cambiar sin más, a través de una simple modificación de la LTH, una ley ordinaria que no requiere ningún tipo de mayoría cualificada.

Pero también el Estatuto debería abordar la cuestión de las competencias, financiación, y lugar que les corresponde a los municipios vascos, aunque sus contenidos fundamentales sean concretados después por una legislación de desarrollo que por fin, otorgue a los municipios vascos el papel que les corresponde y les dote de una financiación adecuada y de unos recursos suficientes para que puedan desarrollar correctamente las funciones crecientes que la sociedad les demanda. Tampoco será fácil la vertebración del eje territorios históricos-ayuntamientos, pero no hay que olvidar dos cosas: ni la vital importancia de las instituciones forales (Juntas Generales y Diputaciones) en nuestro sistema de autogobierno, ni tampoco la relevancia de los municipios en el mismo, puesto

---

<sup>17</sup> La comúnmente conocida como Ley de Territorios Históricos o LTH, tiene como denominación oficial la de Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos (publicada en el *Boletín Oficial del País Vasco* de 10 de diciembre de 1983, núm. 182).

que aunque la legitimación directa de las instituciones forales por elección popular les dota de una singular posición, también los ayuntamientos son elegidos por el pueblo y no hay que olvidar nunca que, en nuestra historia foral, las instituciones forales (Juntas y Diputaciones) eran de base municipal.

Creo asimismo que el nuevo Estatuto debería apostar claramente por una orientación que permita mantener y profundizar el Estado Social y del Bienestar. Un adecuado sistema de recursos, la garantía de derechos y prestaciones sociales y un autogobierno que se fundamente en la solidaridad y en la cooperación, son elementos irrenunciables en un Estatuto de nueva generación acorde con el signo de los tiempos, para que nuestras instituciones gocen de un claro apoyo popular, como ocurrió durante la época foral.

En definitiva, deberíamos aprovechar la oportunidad que ofrezca este nuevo Estatuto para superar el debate sobre los dimes y diretes competenciales y poner el énfasis no tanto en de quién es ésta o aquella competencia, sino en arbitrar un sistema que sea el que mejor satisfaga las necesidades reales del ciudadano. A veces nos perdemos en polémicas bizantinas acerca de a quién le corresponde tal o cual atribución y el ciudadano vaga impotente y *enojado* de ventanilla en ventanilla entre la administración local, foral, autonómica o estatal. Ya va siendo hora de que el objetivo principal sea servir al ciudadano y atender a sus necesidades y para ello habrá que evitar duplicidades y una atávica falta de cooperación entre instituciones. Una de nuestras asignaturas pendientes es la coordinación. Y en un País tan pequeño, con cuatro administraciones diferentes, lo que hay que conseguir es que todas ellas trabajen en red, independientemente de la titularidad de cada una de ellas, procurando satisfacer entre todas las necesidades reales del ciudadano, haciendo frente a nuevos retos que, como la creciente inmigración, etc., van a poner a prueba su eficacia. Si son capaces de hacerlo y de funcionar bien, ello contribuirá en no poco a prestigiarlas, puesto que son los hechos y no las palabras los que conceden la vitola o como se dice ahora, el *label* de calidad, y permiten que la ciudadanía se sienta mucho más identificada con ellas.

### **3. En el marco de las relaciones con nuestros Territorios Hermanos**

Finalmente, unas brevísimas reflexiones acerca de las relaciones con nuestros Territorios Hermanos, que suelen ser también tema delicado y que ya he manifestado en alguna otra ocasión<sup>18</sup>. En relación con el Territorio Hermano de Navarra, creo que ya es tiempo de reconocer su singularidad como Comunidad Foral diferenciada y de respetar totalmente su derecho a ser como quiera ser. Pero también es hora de acabar con una absurda falta de relación cuando la

fraternidad vasco-navarra debería ser la norma y no la excepción. Nos unen la lengua, la historia, la vecindad, y en definitiva, la lógica de las cosas. Ya es hora de normalizar las cosas: la relación con Navarra debe estar basada siempre en el mutuo respeto y nunca ni en la imposición a los navarros de visiones de País que ellos no compartan, ni de marcos jurídico-políticos que ellos no deseen, pero tampoco en la exclusión, persecución o indiferencia hacia los elementos de la cultura vasca de Navarra que como el euskera (la *lingua navarrorum*) son consustanciales a su identidad. A estas alturas, ¿no vamos a ser capaces de hacer un ejercicio de realismo para ofrecer un marco razonable de relaciones entre todos?

En el caso de los Territorios de la Vasconia peninsular, vasco-franceses o de Iparralde, como ustedes prefieran, tendremos que hacer también un ejercicio de realismo político: nadie puede discutir el derecho de sus ciudadanos a sentirse lo que deseen, pero además de declaraciones retóricas y a menudo más folklóricas y simbólicas que otra cosa, habrá que reforzar las relaciones con esos territorios en el marco político, económico, social, cultural, deportivo, etc., para que los vascos de un lado y otro del Bidasoa se conozcan mucho mejor y trabajen realmente juntos. Aprovechemos los instrumentos de cooperación transfronteriza y transnacional, las eurorregiones, las agrupaciones europeas de cooperación territorial y todas aquellas posibilidades a nuestro alcance para estrechar realmente nuestras relaciones con pleno respeto a la voluntad de los habitantes de dichos Territorios. La historia nos enseña que en el pasado las relaciones con ellos han sido siempre fluidas y constantes y que la frontera nunca ha sido un obstáculo para eso. Si nos unen la lengua, la cultura, la vecindad y en el pasado mantuvimos nuestras relaciones económicas incluso cuando Francia y España estaban en guerra, ¿qué no será posible ahora en un nuevo marco, mucho más flexible y abierto como el que nos brinda la Unión Europea!

Termino ya esta intervención con la sensación de que, como dice el refrán, quizá haya roto algún huevo en mi intento por hacer una buena tortilla, pero esto es lo que la organización del Simposio me encargó y he procurado hacerlo lo mejor que he sabido. En todo caso, y aunque este panorama que he intentado describir les parezca utópico, concluyo parafraseando unas palabras que acerca de las utopías, leí una vez en un texto de Gregorio Peces Barba, conocido profesor universitario de Filosofía del Derecho y otro de los *padres* de la Constitución española de 1978, cuando decía más o menos algo así como que, a veces la utopía es sólo una verdad prematura.

Muchas gracias. *Eskerrik asko.*

---

<sup>18</sup> LARRAZABAL BASAÑEZ, S., La cultura del pacto..., *op. cit.*, pp. 44-45.

### III. BIBLIOGRAFÍA

#### 1. En relación con los elementos políticos-jurídicos relevantes para el debate sobre el futuro del autogobierno vasco y el fallido proceso de reforma del Estatuto de Autonomía Vasco de Gernika de 1979

ARRIETA, J. y ASTIGARRAGA, J. (eds.), *Conciliar la diversidad. Pasado y presente de la vertebración de España*. Bilbao: Fundació Ernest Lluch /Universidad de País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea, 2009 (En particular la segunda parte de la obra, pp. 141-238).

CASTELLS, L. y CAJAL, A. (eds.), *La autonomía vasca en la España contemporánea (1808-2008)*, Madrid: Marcial Pons Historia / Instituto de Historia Social Valentín de Foronda (Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea), 2009.

CASTELLS ARTECHE, J. M., *Hecho diferencial de Vasconia: evidencias e incertidumbres*, Donostia-San Sebastián: Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, 2007.

EGUIGUREN IMAZ, J., *El arreglo vasco. Fueros, Constitución y política en los siglos XIX y XX*, Donostia-San Sebastián: Hiria Libros, 2008.

EZEIZABARRENA, X., La propuesta de reforma del Estatuto de Euskadi: una apuesta por la soberanía compartida de la Historia. En Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, «V Simposium: el estatuto jurídico de los grupos sociales en los territorios de Vasconia: desde la Edad Media hasta nuestros días», *Iura Vasconiae. Revista de Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia*, núm. 3 (2006), pp. 393-462.

HERRERO RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M., Pactismo y nacionalismos inclusivos. En Arrieta, J. y Astigarraga, J. (eds.), *Conciliar la diversidad. Pasado y presente de la vertebración de España*, Bilbao: Fundació Ernest Lluch /Universidad de País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea, 2009, pp. 233-238.

LARRAZABAL BASAÑEZ, S., El pactismo como elemento fundamental de la foralidad. En *Estudios de Deusto (Homenaje al Profesor Don Pablo Lucas Verdú)*, 51-1 (enero-junio 2003), pp. 241-258.

-La cultura del pacto en el Derecho Público Vasco a lo largo de su historia, *Boletín de la Academia Vasca de Derecho*, Año I, núm. 0 (junio 2003), pp. 37-47.

-¿Tiene futuro la Disposición Adicional Primera de la Constitución? En Zallo, R. (coord.), *El País Vasco en sus encrucijadas. Diagnósticos y propuestas*, Donostia-San Sebastián: Ttartalo, 2008, pp. 219-233.

-La Ley de 25 de octubre de 1839: una ley, dos visiones, tres lecciones. En las Jornadas organizadas por la Fundación Sabino Arana «170 años de la Ley de 25 de octubre de 1839» (Bilbao, 15 y 21 de octubre de 2009). Aparece publicada en *Hermes*, 32 (noviembre de 2009), pp. 48-56.

LASAGABASTER HERRARTE, I., *Consulta o referéndum. La necesidad de una nueva reflexión jurídica sobre la idea de democracia*, Bilbao: Lete argitaletxea, 2008.

PARLAMENTO VASCO / EUSKO LEGIBILTZARRA, *Comisión especial sobre autogobierno*, Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco / Eusko Legebiltzarra, 2005.

SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J. J., Reflexiones constitucionales sobre la propuesta de modificación estatutaria de Ibarretxe, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 73 (2005).

TAMAYO SALABERRIA, V., *Autogobierno de Vasconia. Desarrollo y crisis (1978-2006). Documentos*, Donostia-San Sebastián: Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, 2007 (6 vols + DVD con índice interactivo de R. Jimeno y A. Nieva).

VV.AA., *Estudios sobre la propuesta política para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe* (recoge los textos de las Jornadas celebradas en la Facultad de Derecho de la Universidad del País Vasco en Donostia-San Sebastián, del 4 al 7 de febrero de 2003), Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 2003.

VV.AA., El Plan Ibarretxe a examen, *Cuadernos de Alzate*, núm. 28 (2003). Número monográfico.

VV.AA., Curso sobre el futuro del autogobierno vasco, *Revista Vasca de Administración Pública*, 73-II (septiembre-diciembre de 2005). Número monográfico.

ZALLO, R. (coord.), *El País Vasco en sus encrucijadas. Diagnósticos y propuestas*, Donostia-San Sebastián: Tarttalo, 2008.

## **2. Respecto al marco jurídico general de la organización territorial del Estado español**

AJA FERNÁNDEZ, E., *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid: Alianza Editorial, 2ª ed., 2003.

-La consolidación del Estado autonómico, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 15 (2004).

AJA FERNÁNDEZ, E. y VIVER PI-SUNYER, C., Valoración de 25 años de autonomía, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 69 (2003), pp. 69-113.

ALLIARANGUREN, J.C., La fórmula del Estado de las autonomías como transición al federalismo asimétrico. En Arrieta, J. y Astigarraga, J. (eds.), *Conciliar la diversidad. Pasado y presente de la vertebración de España*, Bilbao: Fundació Ernest Lluch /Universidad de País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea, 2009, pp. 143-160.

CASCAJO CASTRO, J.L., Observaciones sobre la denominada función constitucional de los Estatutos de Autonomía, *Teoría y Realidad Constitucional (UNED)*, 23 (2009), pp. 122-147.

CRUZ VILLALÓN, P., *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999.

DE BLAS GUERRERO, A., Instituciones, procesos de decisión y políticas en el Estado autonómico: hacia el nuevo modelo de Estado de las autonomías, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 4 (1989).

DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T., ¿Es el Estatuto de Autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del Estado?, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 72 (2004), pp. 135-161.

-Interpretación y determinación del alcance de las competencias constitucionalmente reservadas al Estado, *InDret, Revista para el análisis del Derecho*, 3 (2009).

FERNÁNDEZ FARRERES, G. *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*, Madrid: Iustel, 2005.

FOSSAS ESPADALER, E., *El principio dispositivo en el Estado autonómico*, Madrid: Marcial Pons, 2007.

HÄBERLE, P., El federalismo y el regionalismo: una estructura modélica del Estado constitucional. Experiencias alemanas y proyectos. Memorándum para el proyecto español, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 77 (2006).

LÓPEZ-MEDEL BASCONES, J., *Tratado de Derecho autonómico*, Madrid: Marcial Pons, 2005.

MUÑOZ MACHADO, S., *El problema de la vertebración del Estado en España (del siglo XVIII al siglo XXI)*, Madrid: Iustel, 2007.

-*Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Madrid: Iustel, 2006.

ROMERO GONZÁLEZ, J., *España inacabada*, Valencia: Publicacions de la Universitat de València, 2006.

-Autonomía política y acomodo de la diversidad en España. En Arrieta, J. y Astigarraga, J. (eds.), *Conciliar la diversidad. Pasado y presente de la ver-*

- tebración de España*, Bilbao: Fundació Ernest Lluch / Universidad de País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea, 2009, pp. 161-189.
- TAJADURA TEJADA, J., *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, Granada: Comares, 2000.
- TORRES MURO, I., *Los Estatutos de Autonomía*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales / Boletín Oficial del Estado, 1999.
- TRUJILLO FERNÁNDEZ, G., *Lecciones de Derecho Constitucional autonómico*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2004.
- VV.AA., *Hacia una España plural, social y federal*, Anoia: Segle XXI y Editorial Mediterrània, 2005.
- VV.AA., *El Estado autonómico* (Actas de las XI Jornadas de la Asociación de Le-trados del Tribunal Constitucional, celebradas en Palma de Mallorca en octubre de 2005), Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.
- VIVER PI-SUNYER, C., En defensa de los Estatutos de Autonomía como normas jurídicas delimitadoras de competencias. Contribución a una polémica jurídico-constitucional, *Revista d' Estudis Autònomic i Federals*, 1 (2005).
- Por favor, no disparen contra el pianista: mito y realidad del (mal llamado) principio dispositivo, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 84 (2008), pp. 339-358.

### **3. En lo que concierne a las reformas de los Estatutos de Autonomía, en general**

- ALBERTÍ, E., Las reformas territoriales en Alemania y en España y la sostenibilidad del paradigma autonómico español, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 78 (2006), pp. 9-42.
- BALAGUER CALLEJÓN, F. (coord.), Las identidades territoriales en la reforma del Estado autonómico, *Revista de Derecho de Extremadura*, 4 (2009), pp. 13-24.
- CARRILLO LÓPEZ, M., Las reformas de los Estatutos y del Título VIII. En VV.AA., *Treinta años de Constitución* (Congreso Extraordinario de la Asociación de Constitucionalistas de España, celebrado en el Palacio del Senado de Madrid, el 22 y 23 de enero de 2009), Madrid, 2009.
- CRUZ VILLALÓN, P., La reforma del Estado de las Autonomías, *Revista d' Estudis Autònomic i Federals*, 2 (2006), pp. 77-100.
- MUÑOZ MACHADO, S., El mito del Estatuto-Constitución y las reformas estatutarias. En *Informe Comunidades Autónomas 2004*, Instituto de Derecho Público de la Universitat de Barcelona.

ORTEGA ÁLVAREZ, L. (dir.), *La reforma del Estado autonómico* (Seminario de Estudios Autonómicos, celebrado los días 7 y 8 de abril de 2005 en Toledo), Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005.

ROIG MOLÉS, E., La reforma del Estado de las Autonomías: ¿ruptura o consolidación del modelo constitucional de 1978? Comentario al artículo del profesor Pedro Cruz Villalón publicado en el núm. 2 de la *Revista d' estudis autonòmics i federals*, *Revista d' Estudis Autonòmics i Federals*, 3 (2006), pp. 149-186.

RUIZ-RICO RUIZ, C. *Los derechos en la reforma estatutaria andaluza: realidad compleja y proyección jurídica*, Jaén: Universidad de Jaén, 2008.

-(coord.), *La reforma de los Estatutos de Autonomía* (Actas del IV Congreso Nacional de la Asociación de Constitucionalistas de España), Valencia: Tirant lo Blanch, 2006.

SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J.J., *Tiempo de reformas. El Estado autonómico en cuestión*, Madrid: Biblioteca Nueva, 2006.

TEROL BECERRA, M.J., *El estado autonómico in fieri: la reforma de los Estatutos de autonomía*, Sevilla: Instituto andaluz de Administración Pública, 2005.

TUDELA ARANDA, J., *El Estado desconcertado y la necesidad federal*, Madrid: Civitas, 2009.

TORNOS MÁS, J., Balance de la distribución de competencias tras la reforma de los Estatutos de Autonomía. En *Informe Comunidades Autónomas 2006*, Instituto de Derecho Público de la Universitat de Barcelona.

VICIANO PASTGOR, R., *Constitución y reforma de los Estatutos de Autonomía: procedimientos constitucionales de modificación del Estado autonómico*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2005.

VIVER PI-SUNYER, C., BALAGUER CALLEJÓN, F. y TAJADURA TEJADA, J., *La reforma de los Estatutos de Autonomía: con especial referencia al caso de Cataluña*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005.

#### **4. En lo que respecta a la postura del Tribunal Constitucional español sobre los procesos de reformas de los Estatutos de Autonomía de las demás Comunidades Autónomas que han tenido lugar a partir de 2006**

ARAGÓN REYES, M., A propósito de la crítica de Germán Fernández Farreres a la STC 247/2007, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 83 (2008), pp. 149-152.

FERNÁNDEZ FARRERES, G. J., *¿Hacia una nueva doctrina constitucional del Estado autonómico? Comentario a la STC 247/2007, de 12 de diciembre, sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, Madrid: Civitas, 2008.

TORNOS MÁS, J., La Sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007 y el sistema constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, *Revista d' Estudis Autonomics i Federals*, 7 (octubre 2008), pp. 79-105.

## **5. Acerca de la incorporación de declaraciones de derechos en las reformas de los Estatutos de Autonomía**

CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F.M., Sí pueden: (declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía), *Revista Española de Derecho Constitucional*, 79 (2007), pp. 33-46.

CABELLOS ESPIÉRREZ, M.A., La relación derechos-Estado autonómico en la sentencia sobre el Estatuto valenciano, *Revista d' Estudis Autonomics i Federals*, 7 (octubre de 2008), pp. 106-144.

CÁMARA VILLAR, G. Los derechos estatutarios no han sido tomados en serio (a propósito de la STC 247/2007, de 12 de diciembre, sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana), *Revista Española de Derecho Constitucional*, 85 (2009), pp. 259-298.

CANOSA USERA, R., La declaración de derechos en los nuevos estatutos de autonomía, *Teoría y Realidad Constitucional*, 20 (2007), pp. 61-115.

CARRILLO LÓPEZ, M., Los derechos, un contenido constitucional de los Estatutos de Autonomía, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 80 (2007), pp. 49-73.

CARRILLO LÓPEZ, M. / ROMBOLI, R., *Los Consejos de garantía estatutaria*, Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2009.

CATALÁ i BAS, A.H., La inclusión de una carta de derechos en los Estatutos de Autonomía. *Revista Española de la Función Consultiva*, 4 (julio-diciembre de 2005).

DÍEZ-PICAZO PONCE DE LEÓN, L.M., ¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 78 (2006), pp. 63-75.

-De nuevo sobre las declaraciones estatutarias de derechos: respuesta a Francisco Caamaño, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 81 (2007), pp. 63-70.

EXPÓSITO, E., La regulación de los derechos en los nuevos Estatutos de Autonomía, *Revista d' Estudis Autonomics i Federals*, 5 (2007), pp. 147-202.

VILLAVERDE MENÉNDEZ, A.I., La función de los derechos fundamentales en el marco del Estado de las Autonomías, *Revista d' Estudis Autonomics i Federals*, 5 (2007), pp. 203-240.