

**LA PROPUESTA DE REFORMA DEL ESTATUTO DE
AUTONOMÍA DEL PAÍS VASCO: DEL PARLAMENTO
VASCO AL CONGRESO DE DIPUTADOS. EL FINAL DE
UN CICLO (2000-2004)**

Euskal Autonomia Erkidegoko Estatutua erreformatzeko
proposamena: Eusko Legebiltzarretik Diputatuen Kongresura.
Ziklo baten amaiera (2000-2004)

The proposed reform of the Statute of Autonomy of the Basque
Country: from the Basque Parliament to the Congress of
Deputies. The end of a cycle (2000-2004)

Iñaki LASAGABASTER HERRARTE
Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea

Fecha de recepción / Jasotze-data: 12-01-2016

Fecha de aceptación / Onartze-data: 03-05-2016

Este trabajo analiza dos propuestas políticas relacionadas con la modificación del estatus político de la Comunidad Autónoma del País Vasco. La primera es el denominado Plan Ibarretxe, propuesta de reforma del Estatuto en vigor, aprobada por el Parlamento vasco y como Propuesta de reforma del Estatuto remitida al Congreso de los Diputados. Posteriormente el Congreso de los Diputados rechazó tramitar la Propuesta de reforma del Estatuto, evitando el debate y su tramitación parlamentaria. Posteriormente el Gobierno vasco aprobó la Ley de Consulta, Declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional, que realizó una interpretación del ordenamiento que cerraba la posibilidad de avanzar por ese camino, en lugar de buscar otra interpretación que remitiera este debate a la esfera política, posibilidad que ciertamente existía y existe en el ordenamiento constitucional y que es la que se produjo, por ejemplo, en la STS de Canadá sobre Quebec. La respuesta política en la Comunidad Autónoma del País Vasco a estas negativas planteadas desde Madrid fue insignificante, a diferencia de lo sucedido posteriormente en otros casos como el de Cataluña.

Palabras clave: Comunidad Autónoma Vasca. Autonomía, Plan Ibarretxe, Estatuto de Autonomía.



Lan honetan Euskal Autonomia Erkidegoaren estatus politikoa aldatzearekin lotutako bi proposamen politiko aztertu ditugu. Lehen proposamena Ibarretxe Plana esaten zaiona da. Indarrean den Estatutua aldatzeko proposamena izan zen, Eusko Legebiltzarrak onartu egin zion eta Estatutuaren erreforma-proposamen gisa bideratu zen Diputatuen Kongresura. Ondoren, Diputatuen Kongresuak ez zuen Estatutuaren erreforma-proposamena izapidetzea onartu eta, hala ez zen proposamen hura Parlamentuan eztabaidatu eta izapidetu. Ondoren, Eusko Jaur-laritzak Kontsulta Legea onartu zuen. Auzitegi Konstituzionalak Konstituzioaren aurkakotzat hartu zuen eta ordenamenduaren inguruan bide horretan aurrera egiteko aukera ixten zuen interpretazioa egin zuen eztabaida hau eremu politikora eramango zuen interpretazio bat bilatu ordez. Aukera hori bazen ordenamendu konstituzionalean, eta oraindik ere bada eta aukera hori baliatu zuen, adibidez, Kanadako Auzitegi Gorenak Quebeci buruzko emandako epaian. Euskal Autonomia Erkidegoan Madrilek emandako ezezko haiei emandako erantzun politikoa hutsala izan zen, ondoren beste kasu batzuetan, Katalunian esaterako, izan ez den bezala.

Giltza hitzak: Euskal Autonomia Erkidegoa. Autonomia. Ibarretxe Plana. Autonomi Estatutua.



This paper examines two policy proposals related to changing the Basque Country's political status. The first is the so-called Ibarretxe Plan, a proposal to alter the content of the current Statute, which was approved by the Basque Parliament and submitted to the Congress of Deputies as a proposal to reform the Statute. The Congress of Deputies subsequently attempted to block the proposal process and voted against debating the plan and parliamentary procedure. The Basque Government later approved a referendum vote, which was declared unconstitutional by the Constitutional Court of Spain, whose interpretation of the law effectively shut down further opportunity for progress rather than seek an different interpretation that could submit this debate to the political sphere, an alternative that certainly existed and exists in constitutional law and which resulted in the Quebec referendum in Canada, for example. Political response in the Basque Country to the negative decision by Madrid was insignificant, unlike what subsequently happened in other similar cases, such as Catalonia.

Key-words: Basque Autonomous Community. Autonomy. Ibarretxe Plan. Basque statute.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA PROPUESTA. III. LEGITIMIDAD DE LA PROPUESTA. IV. TRAMITACIÓN. 1. Tramitación de la propuesta en el Parlamento Vasco. 2. Recurso contencioso-administrativo contra la Propuesta de Reforma estatutaria aprobada el 30 de diciembre de 2004 y Recurso ante el Tribunal Constitucional. 3. Tramitación de la propuesta en el Congreso de los Diputados. V. BREVE CONSIDERACIÓN SOBRE EL CONTENIDO DE LA PROPUESTA DE REFORMA ESTATUTARIA. VI. UNA BREVE REFLEXIÓN PARA FINALIZAR ESTE ANÁLISIS. VII. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Esta ponencia tratará de la tramitación de la Propuesta de reforma del Estatuto vasco, conocida popularmente como Plan Ibarretxe. En su análisis se atenderá fundamentalmente a los aspectos o claves jurídicas del proceso. Para ello se tendrá en cuenta no solamente las cuestiones más directamente ligadas a su tramitación, reseñando algunos otros aspectos que evidenciaron la forma en que las autoridades estatales enfrentaron la situación política producida. Rechazada la Propuesta, la respuesta política consistió en un salto adelante con la aprobación de una ley reguladora de una consulta popular, rechazada por el Tribunal Constitucional, que no tuvo prácticamente contestación política. Aquí se agotó la iniciativa política en esta materia, que continúa hasta la actualidad (2016). El análisis está contextualizado, evitándose las referencias a la situación actual, para así centrar mejor la comprensión de lo sucedido en el período analizado. Para empezar se atenderá brevemente a la evolución histórica producida en el proceso estatutario, lo que permitirá entender adecuadamente la época a la que concretamente se hará referencia¹.

¹ Este trabajo se realiza sobre la base de los dos siguientes artículos: LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki, Legalidad y legitimidad en la reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco. Un análisis en torno a la Propuesta de Reforma aprobada por el Parlamento Vasco el 30 de diciembre de 2004. En BALADO RUIZ-GALLEGOS, Manuel (dir.), *La España de las Autonomías. Reflexiones 25 años después*, Barcelona: Bosch, 2005, pp. 1033-1047; *Ibidem*, La reforma de los Estatutos de Autonomía: una reflexión sobre su teoría y su práctica actuales, *Revista catalana de Dret Public*, 31 (2005), pp. 15-56.

El Estatuto de Autonomía del País Vasco se aprobó en 1979. Fue el primer Estatuto que se aprobó con posterioridad a la entrada en vigor de la Constitución de 1978. Su nacimiento fue validado por las urnas, aunque seguía existiendo un porcentaje de población que manifestó un rechazo expreso tildándolo de insuficiente. Entre los favorables al Estatuto, mayoritariamente se contemplaba como un paso adelante, aunque claramente insuficiente, considerándolo una fase a cumplir en un proceso más profundo de exigencia de autonomía, de restablecimiento de la república o de independencia, según los casos². Ciertamente el Estatuto de Autonomía surgió en un período de excepción democrática, con la constante vigilancia de los poderes fácticos, a los que la preocupación por la unidad de España les incitaba a condicionar las opciones posibles a adoptar por el constituyente.

El Estatuto de Autonomía del País Vasco ha tenido un proceso de puesta en práctica conflictivo. Algunas transferencias y políticas se han desarrollado pacíficamente, mientras que otras han seguido en poder del Estado. Algunas cuestiones de importancia como la ertzaintza o policía autónoma, la televisión, el concierto económico, el régimen lingüístico, el sistema de enseñanza, han tenido importantes desarrollos, aunque no carentes de problemas. Algunas materias se han mantenido en la esfera estatal, sin que haya existido el más mínimo amago de realización de transferencias a las autoridades vascas. Así ha sucedido en materias como la seguridad social o la participación en la gestión de las empresas públicas españolas sitas en la Comunidad. El Parlamento Vasco llegó a aprobar un informe sobre las competencias pendientes de transferencia por parte del Estado situándolas en un porcentaje entre el cuarenta y cincuenta por ciento de las reconocidas formalmente en el Estatuto³.

La mayor limitación del sistema no está con todo en la limitación competencial sino en el sistema político. El Estatuto ha llegado un momento en el que, después de la euforia inicial, ha sufrido un proceso de agotamiento⁴. Se dijo que

² TAMAYO SALABERRÍA, Virginia, *La autonomía vasca contemporánea. Foralidad y estatutismo, 1975-1979*, Oñati: IVAP, 1994, pp. 907-937.

³ Véase Pleno del Parlamento Vasco de 20 de octubre de 1995, propuesta de resolución presentada por los Grupos nacionalista, socialista y Eusko Alkartasuna, aprobada por 56 a favor y ningún voto en contra. Véase también CASTELLS ARTECHE, José Manuel y SAIZ ARNAIZ, Alejandro, *Informe Comunidades Autónomas 1995*, Barcelona: Instituto de Derecho Público, 1996, pp. 420-422; en este mismo sentido LÓPEZ GUERRA, Luis, El bloque de la constitucionalidad y el cumplimiento del Estatuto de Gernika. En VVAA, *Estudios sobre la Propuesta política para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe*, Oñati: IVAP, 2003, pp. 277-297.

⁴ LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki, La experiencia estatutaria y la vía soberanista. En VVAA, *Estudios sobre la Propuesta política para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe*, Oñati: IVAP, 2003, pp. 303-331, en especial páginas 314-317.

el Estatuto estaba muerto, que estaba agotado, lo que también hacía referencia a un sistema de las autonomías que pretendía no avanzar, no modificar una práctica política centralista, así el funcionamiento de las Cámaras, en especial del Senado, o no tener en cuenta la asimetría existente entre los diferentes pueblos del Estado en lo que respecta a sus aspiraciones como sujetos políticos propios, con historias, características y voluntades claramente diferenciadas. La intentada uniformización del sistema esconde una pretensión de limitar aspiraciones legítimas y no de construir un sistema verdaderamente de autonomías. Se afirma que el Estado español es el más descentralizado de Europa y que el País Vasco tiene la mayor autonomía del mundo, cuando estas afirmaciones son radicalmente falsas si se contrastan, por ejemplo, con el reparto de competencias en materia de cultura, incluida la enseñanza, y de policía, por ejemplo, entre cualquier *Land* de la República Federal de Alemania y la Comunidad Autónoma del País Vasco. La distancia ya es gigante si se tiene en cuenta la importancia política, esto es, la participación en las Instituciones centrales del Estado, las relaciones exteriores, la iniciativa política, incluida la convocatoria de referenda, la adopción de decisiones, como la prohibición de partidos de ámbito autonómico, en contra del criterio de todas las fuerza políticas actuantes solamente en Euskal Herria, etc.

Estas características, señaladas sucintamente, enmarcan un sistema y un ambiente político que recibe unos tintes especiales a partir de 1996, primer Gobierno del Partido Popular, y que se acentúa hasta el límite el año 2000. El logro de la mayoría absoluta en el Parlamento español por el Partido Popular, le hace adoptar una política de fuerza ante la situación política vasca, que convierte a los poderes públicos vascos en meros espectadores de un proceso, en el que, entre otras cosas, se quiere eliminar no ya las expresiones políticas violentas, sino que se ataca directamente al nacionalismo, soberanismo o independentismo vasco, intentando asimilarlo a la violencia política, todo ello dentro de un pacto entre el Partido Popular y el Partido Socialista Obrero de Euskadi, que dura hasta el 2004, año en que el primero pierde las elecciones, el Partido Socialista Obrero de Euskadi sufre una importante reforma interna, especialmente en el País Vasco, y el Partido Popular se ve afectado por el intento de utilización de las víctimas del 11 de Marzo de 2004, que le lleva hasta el patético intento de buscar una condena a ETA como autora de ese atentado en el Consejo de Seguridad de la ONU⁵.

Esta convulsa época ve el inicio de un proceso político en la Comunidad Autónoma del País Vasco en el que se plantea una nueva forma de vinculación

⁵ Recordaba estas cuestiones recientemente Juan Luis CEBRIAN en su artículo titulado «Bajo las bombas», *El País*, de 8 de julio de 2005.

del País Vasco con el Estado. A la luz de esta iniciativa quiere analizarse la problemática de la reforma estatutaria. La reforma estatutaria puede ser objeto de estudio desde una perspectiva general, abstracta, sin vinculación a procesos concretos. Aquí no se va a proceder de ese modo. Al contrario, se quiere analizar, aunque sea someramente, la reforma estatutaria y el proceso que ha sufrido el documento presentado por el Lehendakari Ibarretxe, conocido por la opinión pública con el nombre de «Plan Ibarretxe», y que fue aprobado por el Parlamento Vasco por mayoría absoluta con el título «Propuesta de reforma de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi»⁶.

La generalización del sistema de autonomías no se corresponde con la estructura institucional prevista en la Constitución. Ni el Senado es una segunda cámara, tanto por su composición como por las competencias que tiene en el procedimiento legislativo, ni el Tribunal Constitucional refleja el hecho autonómico en el nombramiento de sus miembros, así como tampoco el poder judicial. Este desacoplamiento entre realidad constituida y estructura constitucional produce una serie de problemas en el funcionamiento del Estado, unido a la problemática que se acompaña a cuestiones como la financiación autonómica en general, la financiación de la sanidad, etc. Las respuestas que se han dado hasta ahora a estas cuestiones han sido parciales e insatisfactorias. En el caso de las Comunidades Autónomas que primero aprobaron sus Estatutos, se une a lo anterior la acusación de incumplimiento del Estatuto. El Parlamento Vasco aprobó un informe relativo a ese incumplimiento cifrando el incumplimiento de las transferencias en prácticamente la mitad de las recogidas en el Estatuto⁷. La época de Gobierno 2000-2004 supone un adormecimiento del tema, con una clara negativa del Gobierno central a cualquier negociación sobre esta cuestión y sobre cualquier otra. Se impone una política del ordeno y mando, trasladando al orden interno los principios de la guerra preventiva. La comparación no es improcedente. Se niega toda posibilidad de disidencia, se construye un discurso político aniquilador del contrario, se acude a políticas represivas incompatibles con los principios constitucionales y con las libertades fundamentales, se instrumentalizan los procedimientos legislativos llegando a realizarse reformas del Código Penal mediante enmiendas planteadas en el Senado, se penalizan comportamientos políticos democráticos, se limitan los derechos fundamentales, se utiliza el Código Penal como instrumento de relación entre los poderes del Estado, etc. En este proceso de denigración de las libertades públicas y del propio sistema democrático se instalan los dos grandes partidos estatales, acompañados de unos medios

⁶ Aprobado el 30 de diciembre de 2004.

⁷ Véase LASAGABASTER HERRARTE, I., *La experiencia estatutaria*, *op. cit.*, pp. 314-317.

de comunicación transmisores de planteamientos predemocráticos, actuantes todos de una estrategia concreta consistente en eliminar políticamente los planteamientos soberanistas y particularmente al nacionalismo vasco. Levanta acta de este hecho un destacado autor, después de que el nacionalismo vasco ganase las elecciones del año 2001⁸. En el apartado siguiente continuaremos con esta cuestión, para ahora señalar que durante todos estos años no se produce ningún avance en temas autonómicos, al contrario. El Gobierno del Estado considera el sistema completado, no planteándose ningún tipo de reforma ni siquiera de debate sobre la cuestión. No habrá lugar a nuevos traspasos de competencias ni tampoco a reformas institucionales, como sería el caso del Senado. Solamente se plantea la reforma en el ámbito local, que da lugar a la Ley de reforma de las Corporaciones locales del año 2003⁹.

A los planteamientos del Gobierno del Estado, a los que el partido mayoritario de la oposición opone el conocido como documento de Santillana del Mar del año 2003, se enfrenta desde el principio de la legislatura los planteamientos realizados desde el País Vasco con el conocido como «Plan Ibarretxe», que dará lugar a la Propuesta aprobada por el Parlamento Vasco el 30 de diciembre de 2004 con el título «Propuesta de reforma de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi»¹⁰. También desde Catalunya se plantea la necesidad de reformar el Estatuto, lo que se produce después de las elecciones del 2003. Tras su celebración, se constituye un nuevo Gobierno en la Generalitat, formado por el

⁸ Véase a estos efectos el artículo de CEBRIÁN titulado «El discurso del método», *El País*, de 18 de mayo de 2001. En este artículo el ex director del periódico señala después de afirmar que no comparte la ideología del PNV que el resultado de las elecciones y el triunfo de dicho partido le había tranquilizado y «no porque concuerde con sus postulados, que no quiero ver progresar, sino porque, como tantos otros españoles, he contemplado con preocupación la batalla verbal –y no solo verbal– que desde el nacionalismo español se había entablado contra el nacionalismo vasco, alimentando un espíritu casi de cruzada. Lo menos que puede decirse del resultado de las elecciones es que no es casual, sino fruto de una política, a todas luces errónea, diseñada e instrumentada directamente desde Moncloa y contó no solo con el beneplácito, sino con el aplauso ancilar del candidato socialista». El artículo de Cebrián se publicó con posterioridad a las elecciones. Anteriormente ya había llamado la atención sobre este fenómeno Fermín Bouza en su artículo «Construir la Historia o el fantasma del nacionalismo», *El País*, de 5 de mayo de 2001, donde señalaba que «[...] los artilugios verbales creados para el combate en aquel país (se refiere a Euskadi), han generado una situación sencillamente insoportable: individuos de diversa condición intelectual, pero decididos y tenaces, amparados por el Estado y por los medios de comunicación, están recreando impunemente las actitudes y teorías del fascismo hispano bajo bandera de la democracia». Entre los comentaristas que manifestaron una visión más oportuna y acertada de la manipulación mediática está Joaquín Leguina, en su artículo «La División Acorazada», *Deia*, de 31 de abril de 2001.

⁹ Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la modernización del gobierno local.

¹⁰ Un análisis de diversos aspectos de esta propuesta puede verse en VVAA, *Estudios sobre la Propuesta política para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe*, op. cit.

PSC, ERC e IC. Se inicia el proceso de elaboración de un nuevo Estatuto, que adquiere mayores visos de realidad al perder el PP las elecciones el año 2004. A partir de la constitución del nuevo Gobierno en Madrid, la estructura política del Estado vuelve a adquirir un papel relevante en la agenda política, lo que a su vez tiene reflejo en las Comunidades Autónomas. En éstas el proceso es muy diferente. Las más significativas son Euskadi y Catalunya. También la propuesta de reforma realizada en Valencia. El representante del PSOE en esa Comunidad reivindica la necesidad de reformar el Estatuto, ya que Valencia no pudo acceder a la condición de Comunidad Autónoma de las del art. 151 CE, debido a la situación política que se produjo como consecuencia del intento de golpe de Estado del 23 F¹¹. Por otra parte se plantea la reforma de la Constitución, limitada a una serie de cuestiones concretas, para lo que se pide Informe al Consejo de Estado, destacando entre esas cuestiones, desde la perspectiva autonómica, el nombrar en el Texto constitucional las Comunidades Autónomas existentes en el Estado y la reforma del Senado.

La situación política vasca, en la que la articulación política con el Estado siempre será una cuestión abierta, en mayor o menor medida, se encontró con la negativa estatal a cualquier reforma y en un claro proceso de ataque a las diferentes corrientes políticas soberanistas y nacionalistas existentes en el País Vasco. La mayoría absoluta lograda por el PP en las elecciones generales del año 2000, la pérdida de las elecciones en el País Vasco el año 2001 por el PP y el PSOE, entonces de acuerdo en la política a llevar ante las propuestas soberanistas vascas, da lugar a una política de confrontación por parte del Estado, iniciada ya en el año 2000, pero que a partir del año 2001 va a adquirir una crispación, tensión e intento de imposición insospechada. El Gobierno vasco surgido de las urnas presenta en el debate sobre política general celebrado en el Parlamento vasco el 27 de septiembre de 2002, con el discurso sobre política general del Lehendakari Ibarretxe, un documento titulado «La propuesta política para la convivencia». Esta propuesta fue objeto de una crítica desahogada y totalmente desproporcionada, que convierte esa época en la más dura y crispada desde la época franquista¹². Resultado de ese planteamiento político es el documento aprobado en diciembre de 2004 por el Parlamento vasco donde se realiza una propuesta política articulada, de acuerdo con el procedimiento de reforma estatutaria.

¹¹ Se hace eco de este proceso PLÀ I DURÀ, Joan Ignasi, *Hacia la España plural: la vía valenciana*, *El País*, de 3 de junio de 2005.

¹² Véase CASTELLS ARTECHE, J. M., Presentación. En VVAA, *Estudios sobre la propuesta*, *op. cit.*, p. 9.

II. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA PROPUESTA

La oposición al contenido de la Propuesta, plenamente legítimo en toda democracia, tiene dos vertientes fundamentales. La primera sería de legitimidad, al criticar los principios de los que parte, su propio contenido, así como el procedimiento previo llevado a cabo para elaborar la Propuesta en sí misma. La segunda tiene que ver con la legalidad, en otros términos, con la posibilidad de tramitar la Propuesta de acuerdo con el ordenamiento jurídico en vigor. Ambas cuestiones se entremezclan. Una crítica profunda a la legitimidad de la Propuesta puede llevar a forzar la interpretación de la legalidad, para evitar el propio debate. La legalidad se convierte en este sentido en un instrumento que se utiliza arbitrariamente en función de la legitimidad que se reconoce a la Propuesta en discusión. A su vez, la perspectiva de impedir un debate con argumentos legales, exagera la utilización de argumentos contrarios a la Propuesta en sí misma, a su legitimidad. En esta perspectiva de análisis es necesario contextualizar debidamente la crítica realizada a la Propuesta, para posteriormente verificar si esa crítica ha tenido como elemento nuclear negar una legitimidad que permitiese una aplicación forzada de la legalidad. Legalidad violentada hasta tal punto que se llega incluso a negar la misma realización del debate en los órganos representativos, convirtiendo al Parlamento y Gobierno Vascos en órganos sometidos a un control político inimaginable e incompatible con las concepciones más básicas del principio democrático. Con independencia de que en este momento la Propuesta no esté en el calendario político, el proceso desarrollado en su tramitación permite hacer un análisis que podría ser útil para el estudio de otras iniciativas. Se empezará por la crítica a la legitimidad de la Propuesta. Los argumentos más reseñables utilizados contra la Propuesta son los siguientes: a) no respeta los derechos de las personas al primar lo colectivo sobre lo individual, b) la legitimidad de la propuesta requiere la inexcusable aprobación por parte del Partido Popular o del Partido Socialista Obrero de Euskadi en Euskadi y c) no un argumento, sino un hecho, el papel de la prensa en el proceso.

III. LEGITIMIDAD DE LA PROPUESTA

Que la Propuesta no respeta los derechos de las personas, constituye una de las afirmaciones más repetidas por sus opositores, que a su vez trasluce siempre un principio utilizado contra el nacionalismo, el soberanismo o el independentismo, que no es otro que el siguiente: bajo esos nombres se esconde el intento de crear una organización política que solamente reconozca derechos a unas personas, a los vascos que cumplan determinadas condiciones, en definitiva un sistema arbitrario y discriminatorio basado en una identidad, que sería ideológi-

ca¹³. Cualquier iniciativa que provenga del País Vasco se intenta reconducir a esos parámetros, a pesar de que sean manifiestamente falsos. No hay nada más que recordar el tristemente famosos Informe de la Academia de la Historia sobre la enseñanza en el País Vasco¹⁴, realizado por intereses electorales, y claramente contestado en vía parlamentaria¹⁵, y académicamente por el Informe de la Fundación Bofill¹⁶. La repetición en cada campaña electoral, y aquí exagerada hasta el absurdo, del peligro que podían correr los no nacionalista, soberanistas o independentistas en una Euskal Herria libre. Detrás no hay otra cosa que una consideración del nacionalismo, soberanismo o independentismo como ideologías o planteamientos no democráticos, de los que se deriva sin solución de continuidad el terrorismo. Antes de las elecciones del dos mil uno estas afirmaciones fueron constantes y perseguían desplazar del poder al nacionalismo.

Es fácilmente constatable lo anterior si se acude a comentaristas destacados de la época que ante los ataques sufridos por el nacionalismo, llegaron a afirmar la existencia de un espíritu de cruzada¹⁷, que alcanzó además a toda la prensa española sin distinción prácticamente¹⁸. Aunque los protagonistas hayan cambiado y el ambiente político se haya relajado de una manera sustancial, después de las elecciones generales de 2004 y del cambio de Gobierno, los argumentos que se utilizan vienen a ser los mismos. Su origen es parcialmente distinto, el de la izquierda y el de la derecha, pero coinciden en lo sustancial, tal como lo puso de manifiesto el reciente debate realizado en el Congreso de los Diputados sobre la Propuesta. Unos de los primeros aplausos tiene lugar como consecuencia de la afirmación de que los españoles son iguales ante la

¹³ No han utilizado estos críticos referencias a otras cuestiones identitarias porque encontrarían fácil respuesta, así si hicieran referencia a la raza, el *rh* o similar.

¹⁴ LASAGABASTER HERRARTE, I., Ideología y educación: consideraciones en torno al sistema educativo vasco, *RVAP*, 61 (2001), pp. 53-90, en especial páginas 67-71.

¹⁵ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 2000, 108, p. 3125 y ss.

¹⁶ SEGURA, Antoni (coord.); COMES, Pilar; CUCURELLA, Santiago; MAYAYO, Andreu; ROCA, Francesc, *Els llibres d'història, l'ensenyament de la història i altres històries*, *Finestra oberta*, 22 (2001).

¹⁷ Véase el artículo de CEBRIÁN titulado «El discurso del método», *El País*, de 18 de mayo de 2001. Escribe este autor después de las elecciones de mayo de 2001 en el País Vasco que a pesar de no participar de los postulados del PNV ha «[...] contemplado con preocupación la batalla verbal –y no solo verbal- que desde el nacionalismo español se había entablado contra el nacionalismo vasco, alimentando un espíritu casi de cruzada. Lo menos que puede decirse del resultado de las elecciones es que no es casual, sino fruto de una política, a todas luces errónea, diseñada e instrumentada directamente desde Moncloa y contó no solo con el beneplácito, sino con el aplauso ancilar del candidato socialista». En este caso hacía referencia a Nicolás Redondo Terreros sustituido posteriormente en la Secretaría General del Partido Socialista de Euskadi por Patxi López.

¹⁸ IDOYAGA, Petxo y RAMÍREZ DE LA PISCINA, Txema, (*In*)komunikazioaren atarian: prentsa eta euskal gatazka, Irún: Alberdania, 2002.

ley con independencia de su sexo, raza, religión, lengua o ideología¹⁹. También se dice que antes que la nación está la democracia²⁰, aunque sería difícil que el portavoz socialista explicara a algún recién llegado en patera el significado de esas palabras. Luego se dice del proyecto que es excluyente por anteponer los derechos de los pueblos a los de los ciudadanos²¹, como si la ciudadanía fuese una cualidad abstracta, desconectada de la existencia de un pueblo, constituido en Estado, que la reconoce.

Todas estas calificaciones se repiten del mismo modo que la fraseología de otras épocas superadas, del más vale rota que roja, identificando las ideologías autonomistas o independentistas con principios políticos ajenos totalmente a su praxis política. Aunque, más grave aún es predicar unas determinadas características de un texto legal que son radicalmente falsas, porque ¿qué precepto establece o tiene alguna de esas características que se le achacan? Si se lee el artículo cuatro de la Propuesta la conclusión es inevitable y la interpretación no exige esfuerzo alguno. Dice este precepto que:

«Corresponde la ciudadanía vasca a todas las personas que tengan vecindad administrativa en alguno de los municipios de la Comunidad de Euskadi. Todas las ciudadanas y ciudadanos vascos, sin ningún tipo de discriminación, dispondrán en la Comunidad de Euskadi de los derechos y deberes que reconoce el presente Estatuto y el ordenamiento jurídico vigente»²².

¿Puede alguien deducir de este precepto algún atisbo de las discriminaciones que tan genérica como alegre e irresponsablemente se le achacan a la Propuesta? Un posible parangón podría estar en una lectura del programa del Partido socialista que concluyera el deseo de este partido por establecer la dictadura del proletariado o la estatalización de los medios de producción. Algo similar podría decirse sobre los otros dos apartados del mismo precepto ahora considerado.

El paso siguiente en este proceso consiste en afirmar que la Propuesta se realiza por los nacionalistas contra los no nacionalistas. Estos últimos sufren una imposición²³, por lo que la Propuesta produce una fractura social, además

¹⁹ RAJOY, Mariano, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 65/2004, Sesión Plenaria 60, de 1 de febrero de 2005, p. 3097.

²⁰ PÉREZ RUBALCABA, Alfredo, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 65/2004, Sesión Plenaria 60, de 1 de febrero de 2005, p. 3127.

²¹ PÉREZ RUBALCABA, Alfredo, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 65/2004, Sesión Plenaria 60, de 1 de febrero de 2005, p. 3130.

²² Artículo 4.1 de la Propuesta.

²³ PÉREZ RUBALCABA, Alfredo, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 65/2004, Sesión Plenaria 60, de 1 de febrero de 2005, p. 3127.

de territorial interna y con la Unión Europea. Este argumento es importante desde una óptica general de filosofía política. Se viene a decir, con las anteriores afirmaciones, que sin el acuerdo del Partido Popular y del Partido Socialista Obrero de Euskadi no puede haber Propuesta no sólo factible sino legítima. La legitimidad requiere el acuerdo de estos partidos, o de uno de ellos al menos, ya que sin ellos la posibilidad de que la iniciativa salga adelante es nula. Este acuerdo se debe realizar en la Comunidad y después ir al Congreso de los Diputados.

Este planteamiento suscita muchas cuestiones y, entre ellas, especialmente las siguientes: ¿La falta de acuerdo del Partido Popular y/o del Partido Socialista Obrero de Euskadi en la Comunidad Autónoma no resulta indiferente si se tiene en cuenta que después la Propuesta debe pasar por el Congreso de los Diputados? Porque, si se afirma que el acuerdo del Partido Popular y del Partido Socialista Obrero de Euskadi con la Propuesta aprobada por la Comunidad es imprescindible ¿quiere esto decir que esa Propuesta será aprobada por el Congreso de los Diputados tal como se ha presentado? Si a las dos cuestiones se contesta afirmativamente, la argumentación carece de lógica. Además de primar destacadamente a los Partidos Partido Popular y Partido Socialista Obrero de Euskadi, a su vez niega el derecho a decidir del pueblo vasco. Si se suman los votos del Partido Popular y del Partido Socialista Obrero de Euskadi en las últimas elecciones, el resultado en porcentajes es del 40% del total de los votos emitidos a candidaturas y el 27% del censo electoral. Con estos datos ¿es legítimo reclamar un derecho de veto de esos partidos?

Junto a este argumento existe otro de necesaria consideración. Los planteamientos políticos que defienden la autonomía o incluso la secesión de una parte del territorio del Estado son planteamientos legítimos, aunque últimamente esto se haya olvidado. Es más, el propio Tribunal Supremo tuvo ocasión de decir en relación con la acusación realizada a un personaje público balear, en concreto el rector de su Universidad, por un periodista, de ser lugarteniente de Hitler, racista y otras manifestaciones similares, por ser notoria, entre otras cosas, su conceptualización pública como nacionalista. El Tribunal Supremo sentencia que tales frases y ataques no están cubiertas por la libertad de expresión, diciendo literalmente lo siguiente:

«El derecho a la libertad de expresión que sanciona el art. 20.1.a de la Constitución y el pluralismo político que como valor superior del ordenamiento jurídico del Estado social y democrático de derecho que recoge el art. 1 del texto constitucional, legitiman a cualquier persona para exponer y difundir libremente ideas y pensamientos en que se propugne el nacionalismo respecto al cualquier Comunidad o territorio del Estado sin que por ello, cualquiera que sea el grado de aceptación o de rechazo por el cuerpo social de esas ideas, puedan

calificarse tales manifestaciones como causa de deshonor para quien las hace y que permita a los demás ciudadanos atentar contra su honor en un pretendido ejercicio del derecho crítico de esas opiniones»²⁴.

La sentencia, como se ha señalado en otro lugar, es tremendamente significativa y la extensión de sus efectos a otros muchos supuestos realmente debería producir una labor de asepsia de la cultura política existente en este momento, cuyos excesos se han seguido manifestando a pesar del cambio de Gobierno producido. La pregunta que se plantea es muy clara, si al rector de la Universidad no se le puede achacar de racista por ser nacionalista ¿puede tacharse de racistas a dirigentes políticos nacionalistas, soberanistas o independentistas?

La experiencia política reciente, a la luz de esta sentencia citada, pone claramente de manifiesto la posibilidad del deslizamiento antidemocrático de las autoridades políticas del Estado, de su clase política en general y, en especial, de los grandes creadores de opinión pública²⁵. Volviendo al hilo argumental ¿si la pretensión es legítima cómo se la somete a un procedimiento que resulta totalmente inviable? ¿Puede en este caso decirse que hay democracia?

La exigencia del acuerdo del Partido Popular y del Partido Socialista Obrero de Euskadi, tal como ese acuerdo parece entenderse, no es legítima. No sería legítimo oponerse al deseo de un tanto por ciento de la población vasca con el argumento de que deben estar representados esos partidos. No aceptan estos partidos el principio de que el Parlamento está legitimado para promover y definir iniciativas que tengan por objeto hacer posible el logro de las aspiraciones de la ciudadanía vasca, planteando las reformas que estimen oportunas. Si no lo aceptan realmente, habría que preguntarse sobre su idea de la democracia.

La tercera cuestión que se considera importante resaltar en este proceso es el papel de la prensa. La prensa tiene una responsabilidad muy grave en la formación de la opinión pública y la prensa española ha realizado una lectura de la Propuesta que, salvo alguna rara excepción, han dejado cortos a los partidos políticos. No habría nada más que acudir a un pequeño trabajo cuyo título rememora el de un programa radiofónico para comprobar los argumentos y expresiones que se han utilizado en el debate político. La forma en que los medios de comunicación han tratado la cuestión ha sido analizada exhaustivamente evidenciando la tergiversación que de la realidad vasca se ha realizado²⁶. Hace tiempo ya que el recordado Ernst LLUCH había llamado la atención, al realizar

²⁴ Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de julio de 1993, Ar. 6272.

²⁵ LASAGABASTER HERRARTE, Las televisiones, el audiovisual en el Estado de cultura, *Autonomías*, 26 (2000), pp. 21-42, por la cita, 28 y 29.

²⁶ IDOYAGA, P. y RAMÍREZ DE LA PISCINA, Tx., *(In)komunikazioaren atarian*, op. cit.

un comentario de un libro de historia, que la opinión pública española estaba recibiendo una información y valoración de la situación política vasca desde la óptica de personas que habiendo sido de extrema izquierda y nacionalistas pasaban ahora a ser «nacionalistas españoles vascos». Recordando sus palabras, decía premonitoriamente que al igual que en unos años se habían producido los Unamuno, Baroja, Maeztu, De Basterra o Víctor Pradera, en la actualidad se ha desarrollado una red de intereses entre determinadas personas sobre los que habrá que estudiar lo que les une ideológicamente al grupo así como la deriva ideológica que han tenido²⁷.

IV. TRAMITACIÓN

1. Tramitación de la propuesta en el Parlamento Vasco

Describiendo brevemente las fases seguidas en la tramitación, la «Propuesta de Estatuto Político para Euskadi» se presenta el 25 de octubre del año 2003 ante el Parlamento Vasco. Después de que esta propuesta superara los diferentes intentos de impugnación ante el Tribunal Constitucional y la jurisdicción contencioso-administrativa²⁸, la propuesta siguió su tramitación en la Comisión competente del Parlamento Vasco, donde el Partido Popular y el Partido Socialista de Euskadi presentaron sus enmiendas a la totalidad. Estas enmiendas fueron rechazadas y no hubo presentación de enmiendas parciales por parte de estos partidos. Solamente fueron los propios integrantes del Gobierno tripartito los que presentaron enmiendas, siendo aprobadas más de una treintena. El 30 de diciembre se celebró el Pleno del Parlamento Vasco donde se rechazaron nuevamente las enmiendas a la totalidad presentadas por el PP y el PSE, de la misma forma que la presentada por Sozialista Abertzaleak. Otras dos enmiendas parciales presentadas por EA y EB-IU. De forma sorpresiva, ya que el rechazo de la propuesta estaba asumida por los partidos y la propia opinión pública, la misma resulta aprobada gracias al voto de Sozialista Abertzaleak cuyos seis vo-

²⁷ Véase el comentario de Ernest LLUCH en el trabajo titulado «La España del vasco-españolismo según Fusi», *Pasajes*, 3 (2000), pp. 147-151, por la cita p. 148, donde señala que existe una larga lista de «nacionalistas españoles vascos» que han pasado del rechazo de la Constitución a su ferviente defensa, caracterizándose su actuación por el acceso privilegiado a los más importantes medios de comunicación y por la creación de una «[...] red de citas, reseñas y elogios mutuos y, por último, los medios de apoyo comunes que se van deslizado hacia las tres primeras letras del diccionario». La referencia a las tres primeras letras del diccionario remite al periódico ABC. Cita el autor entre los periodistas y comentaristas a Patxo Unzueta, Jon Juaristi o Mikel Azurmendi y también a Savater y a Fusi. Teniendo en cuenta que el escrito de Lluich es del año 2000, es necesario recalcar su capacidad predictiva.

²⁸ Véanse apdo. IV.2.

tos se distribuyeron en tres a favor de la propuesta y tres en contra de la misma, uniéndose a los del PP y PSE. La propuesta alcanzó así 39 votos a favor frente a 35 en contra. La propuesta resulta por tanto aprobada de acuerdo con las previsiones estatutarias²⁹.

La reforma estatutaria vasca exige la aprobación del proyecto de reforma por la mayoría absoluta de la Cámara. Cumplido el requerimiento legal, se suscita otra cuestión diferente desde la perspectiva de la legitimidad. El proyecto de reforma, al que se llamará en adelante la Propuesta, al haber sido así titulada en el Parlamento vasco, ha sido aprobado por los partidos que sustentan el Gobierno, PNV, EA e IU. Sorpresivamente recibió el voto también de algunos parlamentarios de Batasuna, en número suficiente para que la Propuesta pudiera ser aprobada. Se oponían a la Propuesta el PSOE y el PP. Ambos partidos se negaron a participar en el proceso de elaboración de la Propuesta y también adujeron una serie de razones de fondo en relación con el articulado. Sobre ambas cuestiones se realizarán una serie de consideraciones a continuación.

En lo que hace al procedimiento, la negativa de los partidos PSOE y PP no respondía a las mismas razones, aunque tenía componentes similares. Por una parte sus planteamientos conjuntos derivaban de la época política anterior, en la que bajo el manto del llamado Pacto Antiterrorista en realidad se estaba articulando una política antinacionalista, sin parar mientes en el respeto de los derechos fundamentales, ni tener en consideración mínimamente la «verdad» cuando se trata de dar argumentos políticos. La política de persecución del nacionalismo, de imposición, de «guerra preventiva», si se permite utilizar un término relativo a la política internacional, pero que refleja claramente el espíritu de esa época, acaba cuando el PP pierde las elecciones de marzo del año 2004. Con anterioridad, CiU pierde el Gobierno de la Generalitat como consecuencia del resultado electoral del 2003, y en el PSE se produce un cambio de Secretario General, que da lugar a un cambio de política, que intenta seguir un modelo opuesto al seguidismo realizado hasta esa fecha con la política del PP. A pesar de los cambios políticos, el PSOE proceder a modificar su discurso en el País Vasco, pero sigue con la misma crítica y posicionamiento en relación con la Propuesta de reforma aprobada en el Parlamento vasco. La finalidad de la política del PSE-PSOE en el País Vasco es evitar la unión de los partidos que realizan planteamientos soberanistas. Para ello su estrategia fundamental es lograr que el PNV se alinee con el PSE-PSOE, compartan funciones de Gobierno, y así se evite el frente soberanista, ya que este último entiende una Propuesta de reforma

²⁹ CASTELLS ARTECHE, J. M. En VVAA, *Informe Comunidades Autónomas 2004*, Barcelona: Instituto de Derecho Público, 2005, pp. 515-517.

estatutaria como un cambio de modelo, de sistema, que debe ir más lejos de una modificación del reparto competencial. En la defensa de estos planteamientos el PSE-PSOE ha utilizado argumentos que negando la legalidad, niegan la legitimidad de la Propuesta con argumentos jurídicamente insostenibles y valorativamente infundados además de poco compatibles con la propia idea de democracia. Estas afirmaciones tan rotundas se hacen porque el PSE-PSOE y el PP se han negado simplemente a hablar sobre la Propuesta, rechazándola de plano y no entrando en debate sobre la misma, presentando la correspondiente alternativa. Después de reafirmarse como defensores de la legalidad, niegan toda posibilidad de debate sobre una Propuesta aprobada por el Parlamento vasco que cumple con las mayorías que exige el ordenamiento. Esta negativa frontal a cualquier tipo de debate sobre una Propuesta aprobada por el Parlamento vasco es de dudoso valor democrático. En el fondo, al saberse ambos partidos titulares de una mayoría aplastante en el Congreso de los Diputados, exigen su aquiescencia en la Propuesta que se elabore en el Parlamento vasco, si luego se pretende que esa Propuesta no sea solamente aprobada, sino también discutida en el propio Parlamento estatal. Si uno de estos partidos, PP o PSE-PSOE, no aprueba la Propuesta de reforma, se le niega a la voluntad libremente manifestada del Parlamento vasco el pan y la sal, tal como ha acontecido y que más tarde se analizará con más detenimiento. Este comportamiento político lleva directamente a plantearse la siguiente cuestión: si una mayoría parlamentaria aprueba una propuesta de reforma estatutaria sin recibir el voto favorable del PP y/o del PSE-PSOE ¿carece por esta razón de legitimidad, a pesar, además, de cumplir los requerimientos legales en la aprobación?

2. Recurso contencioso-administrativo contra la Propuesta de Reforma estatutaria aprobada el 30 de diciembre de 2004 y Recurso ante el Tribunal Constitucional

El Tribunal Superior de Justicia del País Vasco admitió, sorprendentemente, el recurso contra el acto aprobatorio de Propuesta de reforma del Estatuto adoptado por el Gobierno Vasco. Además de otras consideraciones que se podrían realizar, es sorprendente que el Tribunal admita el recurso ya que su no admisión produciría indefensión ¿Desde cuándo la inadmisión motivada de un recurso produce indefensión? Más tarde añade que el derecho a la tutela judicial efectiva impone una aplicación restrictiva de las causas de inadmisibilidad, por lo que el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco tenía jurisdicción para conocer de tal recurso. Este pronunciamiento se acompañó de un importante voto particular cuyos argumentos son definitivos. Decía este Voto Particular que la aprobación de la Propuesta forma parte de una potestad que no es administrativa

ni reglamentaria, no estando sometida al Derecho Administrativo. Junto a los argumentos utilizados para ilustrar esta afirmación señalaba el contrasentido de admitir un recurso de este tipo y que posteriormente, antes de dictar sentencia, el parlamento aprobara como ley el proyecto impugnado ¿O quizá el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco pretende controlar la potestad legislativa de la Cámara vasca? En esta época 1996-2004 cualquier cosa habría sido posible y de ella todavía quedan restos de difícil digestión jurídica. La pérdida de legitimidad del poder judicial en esta época ha sido patente. Junto a un importante sector de jueces y magistrados que cumplen sus funciones dentro de unos parámetros equiparables a los de cualquier democracia, se ha producido una politización e implicación directa en política de los responsables de la organización judicial, en concreto de los miembros de Consejo General del Poder Judicial, de los Presidentes del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional en esa época y de muchos de los máximos responsables de los Tribunales Superiores de Justicia. Estos pronunciamientos del Tribunal Superior de Justicia van a ser puestos en cuestión por el Tribunal Constitucional en la resolución que se comenta en el apartado siguiente.

El Auto del Tribunal Constitucional español de 20 de abril de 2004 debió pronunciarse sobre la impugnación realizada contra la Propuesta de Reforma del Estatuto, realizada por el Gobierno del Estado, aplicando los artículos 161.2 y 76 y 77 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Sin querer entrar en el análisis pormenorizado de estas cuestiones, sirva reseñar que una vez eliminado en control previo de inconstitucionalidad contra leyes orgánicas, no es posible acudir al recurso de inconstitucionalidad, o a los procedimientos utilizados en este caso por el Gobierno del Estado para impugnar una iniciativa legislativa admitida a trámite por la Mesa del Parlamento. La admisión a trámite de una iniciativa legislativa solamente despliega sus efectos en el ámbito parlamentario, teniendo relevancia *ad extra* solamente en el caso de que el procedimiento legislativo finalice con la aprobación de la ley³⁰. La obviedad de esta afirmación se considera tan básica, igual que otras como la inviolabilidad del Parlamento vasco, que produce una verdadera consternación comprobar cómo se están adoptando decisiones por los poderes públicos, y en especial por el poder judicial, que niegan radicalmente el principio de separación de poderes, llegando incluso a promover procesos penales para solucionar conflictos jurisdiccionales³¹.

³⁰ Auto del Tribunal Constitucional de 26 de abril de 2004, FJ 7.

³¹ El procesamiento de la Mesa del Parlamento Vasco por no cumplir un mandato sin jurisdicción del Tribunal Supremo es otro acto de esta representación burlesca del Estado de Derecho. La instructora del proceso declaró la falta de jurisdicción para conocer del asunto, siendo ese Auto revocado por el Tribunal Superior de Justicia. A su vez los miembros de la Sala revocadora, comprendido el Presidente

Una de las cuestiones que más llamó la atención en la tramitación de la Propuesta aprobada por el Parlamento vasco ha sido la impugnación ante el Tribunal Constitucional y ante la jurisdicción contencioso-administrativa del acuerdo del Gobierno vasco que decidía la remisión de la Propuesta al Parlamento. La impugnación ante el Tribunal Constitucional se realizó por el Gobierno central acogiéndose a las previsiones del artículo 161.2 CE. La extravagancia de la impugnación reside en que se impugna un proyecto de reforma aprobado por el Gobierno vasco y presentado en el Parlamento vasco. No hay norma alguna que impugnar, ya que se está ante un proyecto que forma parte de un proceso de elaboración de una norma en la que participa el Parlamento vasco y también las Cortes Generales. Intentar paralizar esa presentación es intentar evitar e impedir el debate político. Solamente es posible reaccionar jurídicamente contra el resultado del debate convertido en norma, contra su «forma jurídica», pero no contra la «intención misma». Tal como se dice precisamente en el pronunciamiento de la Sala «[...] 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»³². Este Auto del Tribunal Constitucional contiene una serie de consideraciones de obligada referencia. Dice el Alto tribunal que:

«Cómo se traduzca normativamente el fruto del debate, [...], es cuestión que no debe condicionar anticipadamente la suerte de ningún debate, so pena de negar al Parlamento la facultad de arbitrar la discusión política en los términos que estime convenientes. So pena, en definitiva, de someter al Parlamento a tutelas inaceptables».

Más tarde añade que la admisión de la impugnación:

«[...] produce irremisiblemente la suspensión del debate intentado, razón suficiente para extremar el rigor en el trámite de admisión, rechazando impugnaciones que, como es el caso, desnaturalizarían irremediabilmente, de prosperar, los principios fundamentales de la democracia parlamentaria».

También señala que un recurso de este tipo, contra la aprobación por un Gobierno de un proyecto de norma, «[...] anticipa la defensa del orden constitucional mucho más allá de lo que permitía el antiguo recurso previo de inconstitucionalidad contra proyectos de Estatutos de Autonomía y de Leyes Orgánicas, [...]» ya desaparecido. Más tarde añade otra expresión desconocida en el debate

del Tribunal Superior, fueron recusados y admitida la recusación. Como puede comprobarse la adopción de un camino equivocado, interesado políticamente, lleva a la Justicia a situaciones en las que cada vez más pone en cuestión su legitimidad. No se olvide que la legitimidad a las Instituciones, y especialmente a la judicial, la da el cumplimiento adecuado y no arbitrario de sus funciones.

³² ATC de 20 de abril de 2004, FJ 6.

político y jurídico constitucional sobre el proyecto que dice «El hecho de que semejante iniciativa sólo 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», para añadir más tarde «En tanto no se agote el procedimiento parlamentario iniciado con la remisión de la “Propuesta” no cabe más inconstitucionalidad, en su caso, que la que resulte de la infracción de las normas que disciplinan ese procedimiento»³³. Esta clara y precisa definición de la democracia parlamentaria no es entendida por algunos órganos jurisdiccionales, señaladamente por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, como a continuación se va a comprobar.

El filibusterismo del que hizo gala el Gobierno central encontró continuación en la impugnación realizada por la Diputación Foral de Álava, en manos del PP, y por un colectivo de funcionarios de cuestionables actuaciones. La impugnación de la Diputación Foral se presenta el 28 de octubre de 2003 y se admite a trámite por Auto de 13 de diciembre de 2003. El recurso contra el proyecto de reforma aprobado por el Gobierno vasco interpuesto por la asociación de funcionarios se presenta el 11 de noviembre de 2003. Habrá que esperar hasta el 21 de diciembre de 2004 para que el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco dicte Sentencia. Tiene interés señalar que el Auto del Tribunal Constitucional, que resolvía la impugnación del proyecto de reforma aprobado por el Gobierno vasco, es de 20 de abril de 2004. A pesar de este Auto del Tribunal Constitucional, el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco no va a resolver sobre el asunto hasta el 21 de diciembre de 2004 y lo hará, además, sin atenerse a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Esta Sentencia jurídicamente incomprensible, merece atención por la seriedad y profundidad argumentativa del VP que la acompaña.

Cabría hacer algunas consideraciones sobre la larga espera a que somete el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco la impugnación contra el proyecto de reforma aprobado por el Gobierno vasco y presentado y admitido en sede parlamentaria, pero no se va hacer. Más limitadamente se quiere reseñar algún aspecto especialmente significativo. En primer lugar, admitir la legitimidad para impugnar un acuerdo del Gobierno vasco aprobatorio de un proyecto de reforma estatutaria a un colectivo de funcionarios. En términos políticos es como reconocer que cualquier persona podría parar cualquier tramitación de un proyecto de ley lo que resulta totalmente ajeno y desconocido para el derecho positivo tanto como de la práctica en todos los regímenes democráticos. Reconocer además que un proyecto de reforma estatutaria puede ser impugnado por

³³ ATC de 20 de abril de 2004, FJ 6.

un colectivo de funcionarios, legitimados para recurrir porque en el proyecto se reconocen competencias en materia de función pública a las autoridades de la comunidad autónoma del País Vasco, constituye simplemente un esperpento³⁴. Con este argumento, una asociación de comerciantes, transportistas, estudiantes, etc., podría impugnar un proyecto de reforma estatutaria ya que en el mismo se reconocen competencias en estas materias a las instituciones vascas.

Desde un punto de vista sustancial, la Sentencia que se comenta realiza una afirmación carente de toda base doctrinal o jurisprudencial y desconocedora de los principios jurídicos más elementales en un Estado democrático donde esté garantizada la separación de poderes. Dice la Sentencia que en virtud del artículo 2. a de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa que:

³⁴ Dice la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 21 de diciembre de 2004 que el colectivo de funcionarios impugnantes es un sindicato, de actividad sindical desconocida sin embargo hasta este momento, y que como tal sindicato está legitimado para impugnar el acuerdo del Gobierno Vasco de aprobación del Proyecto de reforma de Estatuto porque: «Con dicho limitado alcance no ofrece duda a la Sala que el acuerdo impugnado afecta seriamente al ámbito del interés profesional, del sindicato recurrente, hecho del que son expresivos, sin ánimo de exhaustividad las siguientes previsiones del mismo:

a) Atribución por el art. 11.3 a las Instituciones vascas del desarrollo constitucional en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi de los derechos y deberes fundamentales que garantizan la representatividad y participación de la ciudadanía en la vía política y económica y social, a través de los partidos políticos así como de los sindicatos de trabajadores y asociaciones profesionales.

b) Competencia exclusiva de la Comunidad de Euskadi en materia de Estatuto jurídico de los funcionarios (art. 46.d) en relación con los arts. 43.1 y 45).

c) Competencia exclusiva de la Comunidad de Euskadi en materia laboral que incluye las potestades legislativa y ejecutiva (art. 53.2)

Desde una perspectiva puramente teórica no cabe desconocer que las anteriores previsiones de la propuesta de reforma estatutaria que aprueba el acuerdo impugnado, alteran el *estatus quo* del sindicato accionante, entrañan incertidumbre, y abren paso a potenciales consecuencias, adversas a sus intereses, desde una eventual regulación de la participación, hasta una regulación funcionarial y laboral que menude los derechos y garantías que actualmente tienen reconocidos funcionario y trabajadores, y que el sindicato puede ver más garantizados desde una concepción del reparto del poder territorial como la que establecen la Constitución y el Estatuto de Gernika.

Es oportuno recordar que la legitimación de los sindicatos radica en la obtención de una utilidad o ventaja del éxito de su pretensión, y guarda una relación directa con el éxito de la pretensión, pero no tiene que venir ceñida a los motivos por los cuales impugna el acto o la disposición.

Si el éxito de la pretensión anulatoria entraña cualquier ventaja en los términos anteriormente referidos al trasladar la doctrina constitucional, forzosamente ha de reconocerse legitimación al sindicato para poner en marcha la actuación jurisdiccional, eso sí, ceñida a los únicos motivos de impugnación admisibles, referidos a los elementos reglados de la actuación recurrida o a la protección de los derechos fundamentales lesionados por aquéllos, y a la indemnización que fuera procedente. Pero lo que no cabe aceptar es que la legitimación se funde en la ventaja o utilidad que obtendría el sindicato accionante del respeto a los elementos reglados, si es que únicamente a ellos refiere su impugnación.» (FJ 5).

«No sólo la concluyente literalidad del precepto, sino el énfasis de la exposición de motivos obligan a rechazar la tesis de la exclusión del conocimiento de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de los actos de los Gobiernos, central y territoriales, de aprobación de proyectos que constituyan expresión de la iniciativa legislativa que les viene constitucional o estatutariamente atribuida»³⁵.

Esta Sentencia olvida que el propio Tribunal Constitucional ha señalado que existen actuaciones del Gobierno que no están sujetas al Derecho administrativo como «la decisión de enviar a las Cortes un proyecto de ley»³⁶. En el mismo sentido el Tribunal Supremo ha señalado que la iniciativa legislativa no puede residenciarse en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, ni tan siquiera cuando se pretextan los aspectos o componentes reglados y arbitrarios que la Jurisdicción Contencioso-Administrativa puede controlar³⁷. Este mismo Tribunal también había señalado la inadmisión de un recurso contra un proyecto de ley remitido a la Asamblea parlamentaria, en este caso de Cantabria, que el Tribunal declara inadmisibile ya que si estimara el recurso se produciría el efecto de anular la ley ya aprobada por la cual se creaba un nuevo municipio³⁸. Del mismo modo la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de octubre de 1990 señalaba que la potestad de juzgar no podía extenderse o inmiscuirse en las funciones reservadas a los demás poderes, ya que de ser así se quebrantaría el principio de separación e independencia recíproca siempre latente y algunas veces explícitamente establecida en el Texto constitucional. En el mismo sentido el recurso interpuesto por un sindicato contra el acuerdo del Consejo de Gobierno de la Generalitat valenciana, de enviar los Presupuestos Generales a las Cortes para su aprobación, no podía ser admitido, a pesar de no haberse convocado la Mesa de Negociación para la Función Pública, ya que la iniciativa legislativa es un «acto constitucional» que no puede tener otra fiscalización que la realizable por el Tribunal Constitucional. El Tribunal Supremo declara así mismo la inadmisión de un recurso contencioso-administrativo contra el acto del Consejo de Ministros por el que se acordaba la remisión al Congreso de los Diputados de un Proyecto de Ley de creación de determinadas Secciones de una Audiencia Provincial. El Tribunal Supremo señala que se impugna un acto del Gobierno,

³⁵ STSJPV de 21 de diciembre de 2004, FJ 2.

³⁶ STC 45/1990.

³⁷ STS de 26 de octubre de 1999.

³⁸ STS de 30 de mayo de 1989. El anteproyecto de ley repetía el contenido de un decreto del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma que anteriormente había sido declarado nulo al entenderse que el Consejo de Gobierno era incompetente, correspondiendo la iniciativa de creación de un nuevo municipio a la Asamblea regional.

dictado en ejercicio de la potestad reconocida en el artículo 87.1 de la Constitución, de iniciativa legislativa, diferente de los actos adoptados en el ejercicio de las funciones ejecutivas, bien fuesen éstas administrativas o reglamentarias, que tiene sus propios mecanismos de control y en los que la Jurisdicción Contencioso-Administrativa no puede entrar³⁹.

3. Tramitación de la propuesta en el Congreso de los Diputados

Una vez aprobado el proyecto de reforma por la Cámara autonómica el trámite posterior se desarrollará en las Cortes Generales. Los Estatutos de Autonomía se aprueban mediante ley orgánica, aunque con unas particularidades en su tramitación, debidas a sus propias características y a la regulación contenida en la CE. No hay una regulación expresa de esta cuestión en la CE, debiendo atenderse al régimen que la propia CE estableció para la aprobación de los Estatutos de Autonomía. En esta regulación se distinguen los Estatutos de Autonomía elaborados de conformidad con las previsiones del artículo 143 CE y los acogidos al artículo 151 CE. Las normas no dicen nada en cambio sobre el procedimiento de reforma. El propio Reglamento del Congreso de los Diputados es extraordinariamente parco en esta materia, dedicándole un único precepto que se limita a establecer la necesidad de aprobar la reforma mediante ley orgánica, nada más. Ante esta carencia, la Presidencia del Congreso de los Diputados dictó una Resolución el 16 de marzo de 1993, reguladora del procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía⁴⁰. Esta norma se dicta como consecuencia del proceso de revisión estatutaria que se produce en el año 1992. En principio, la necesidad de una normativa reguladora de las reformas estatutarias solamente afecta a las Comunidades Autónomas del artículo 143 CE⁴¹, no a las del artículo 151 CE. Este dato importa reseñarlo porque la regulación dictada opta por un modelo común para ambos tipos de Comunidades Autónomas, igualando la tramitación en un elemento fundamental, que es el debate y votación de totalidad en el Pleno del Congreso de los Diputados, donde se

³⁹ Auto del Tribunal Supremo de 3 de diciembre de 1998, Ar. 10658. Todas las Sentencias reseñadas en relación con la iniciativa legislativa están tomadas del Voto Particular que en la STSJPV de 21 de diciembre de 2004 realizaron la propia Presidenta de la Sala, Ana Isabel Rodrigo Landazabal y el Magistrado Ángel Ruiz Ruiz.

⁴⁰ Véase el BOCG, Serie E, nº 255, de 22 de marzo.

⁴¹ La ampliación de competencias realizada en 1992 tuvo lugar mediante una Ley de Transferencia de las previstas en el artículo 150.2 CE y la consiguiente reforma de los diez Estatutos de Autonomía que recibieron la ampliación competencial. Todo ello dentro de un proceso acordado por el PSOE y el PP, ambos partidos mayoritarios en el Congreso de los Diputados y en las CCAA afectadas.

exigirá la aprobación por mayoría absoluta para poder continuarse la tramitación mediante la remisión del proyecto de reforma a la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados⁴². Esta cuestión tiene una importancia crucial desde una perspectiva política y de política constitucional, ya que al interpretar la misma se evidencia al mismo tiempo la propia idea de democracia. También se hará una consideración más estrictamente jurídica, ya que el propio contenido de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados como su naturaleza jurídica invitan a otro tipo de valoraciones.

La tramitación de un proyecto o propuesta de reforma estatutaria de las Comunidades Autónomas del artículo 151 CE no puede resolverse en el trámite de debate y votación de totalidad que rechaza una propuesta de reforma⁴³. Un tal comportamiento, además de ser contrario a una interpretación razonable de preceptos constitucionales⁴⁴, evidencia una concepción y práctica de la democracia muy limitada. Si una asamblea parlamentaria autonómica elabora y aprueba una propuesta de reforma estatutaria, esa propuesta no puede acabar en un simple rechazo por mayoría absoluta del Congreso de los Diputados. La primera cuestión a resaltar es la falta de consideración que significa respecto de una decisión del máximo órgano representativo de la Comunidad Autónoma. Esta decisión del órgano representativo autonómico se produce en una de sus principales competencias, proponer una reforma estatutaria. La reforma es un proyecto o propuesta susceptible de sufrir modificaciones, y que, como tal, se presenta, por la propia naturaleza del proceso, como un documento de máximos, objeto de posteriores negociaciones. Desconocer este carácter, con independencia del resultado que la tramitación posterior tuviese, es negar la propia posibilidad de la negociación y de la necesidad de proceder de forma negociada. En una democracia, una decisión adoptada de forma democrática, respetando los requisitos formales exigidos por el ordenamiento jurídico y por un órgano democrático, no puede ser considerada de esta forma. El comportamiento de las fuerzas políticas estatales mayoritarias evidencia una escasa cultura democrática. También la forma en que se ha interpretado esta cuestión por el Tribunal Constitucional. Empezando por los primeros, es preciso recordar la frase que el Tribunal Supremo de Canadá realiza y que enmarca el profundo espíritu democrático del que está impregnada la jurisprudencia de este Alto Tribunal. Decía el Tribunal Supremo canadiense que el principio democrático exige que la expresión política clara por parte de

⁴² Artículo séptimo 2 de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 16 de marzo de 1993.

⁴³ Las reflexiones de este apartado se refieren exclusivamente a los EEAA de las CCAA del artículo 151 CE.

⁴⁴ Véase apartado IV.3

la población de Quebec, planteando la obtención de un nuevo estatus político, obliga a la Confederación a negociar hasta, si es preciso, las necesarias reformas constitucionales⁴⁵. Ante la expresión democrática del pueblo de Quebec, el Gobierno federal no podría estimar que de la misma no se deriva *ninguna*⁴⁶ obligación jurídica para él. De acuerdo con esta argumentación, la Propuesta aprobada por el Parlamento vasco obligaba a la negociación, en una recta interpretación del principio democrático, tal como a continuación se va a razonar. Qué lejos está la idea de democracia del Tribunal Supremo de Canadá de la demostrada por el Congreso de los Diputados español y por el Tribunal Constitucional.

Las cuestiones suscitadas de forma teórica en algunos de los apartados anteriores han sido atendidas por el Auto del Tribunal Constitucional de 31 de enero de 2005. En este Auto el Tribunal se ha tenido que enfrentar al recurso de amparo, planteado por cuatro parlamentarios vascos en el Congreso de los Diputados, contra las Resoluciones del Congreso de los Diputados de 19 y 25 de enero de 2005, por las que se tramitaba la Propuesta de reforma del Estatuto vasco, conforme a los trámites establecidos en el apartado II de la Resolución del Presidente del Congreso de los Diputados de 16 de marzo de 1993⁴⁷. A pesar de la importancia del tema, el Auto del Tribunal Constitucional que resuelve sobre el recurso de amparo es de escasas cinco hojas, que excluyendo el contenido ritual deja muy poco para el comentario jurídico. El propio Auto parece disculparse de la parquedad al decir que de acuerdo con el artículo 50.1 LOTC no haría falta siquiera justificar la inadmisión de la demanda de amparo, lo que sin embargo el Tribunal hace mediante Auto y no por providencia, debido a «la singularidad del supuesto ahora considerado»⁴⁸. Cuatro son los argumentos a que responde el Auto.

El primero, en relación con los procedimientos de reforma, no deja de ser un tanto apodíctico. Dice el Auto que la Constitución distingue de forma inequívoca el procedimiento de elaboración del procedimiento de reforma de los Estatutos por lo que la reforma no tiene por qué seguir los mismos trámites que la elaboración⁴⁹. Una interpretación exclusivamente gramatical, literal, de los preceptos constitucionales no se considera el procedimiento más adecuado

⁴⁵ STS de Canadá de 20 de agosto de 1998 FJ 88.

⁴⁶ STS de Canadá de 20 de agosto de 1998 FJ 92. La cursiva del texto está en la propia Sentencia.

⁴⁷ Véase apartado IV.3.

⁴⁸ ATC de 31 de enero de 2005.

⁴⁹ ATC de 31 de enero de 2005, FJ 3, donde dice «La Constitución distingue, pues, de manera inequívoca el procedimiento de elaboración de los estatutos de autonomía previsto en el art. 151.2 CE del procedimiento de reforma de los mismos y por ello, sin duda alguna, no impone que los estatutos de autonomía elaborados por el procedimiento del art. 151.2 CE hayan de reformarse siguiendo dicho procedimiento».

a aplicar a categorías jurídicas de la complejidad de las reguladoras de los procedimientos de reforma estatutaria. Una Comunidad Autónoma ya constituida, de las del artículo 151, no puede estar en peor condición, para la defensa de su derecho a la autonomía, en el momento de reforma estatutaria que en el momento de elaboración del Estatuto. Reconocido un estatus político a través de un procedimiento constitucionalmente establecido, no puede estar su modificación menos garantizada, dando a la Comunidad Autónoma menos posibilidades y derechos de participación en la reforma que en el propio proceso de elaboración y de acceso a la condición de Comunidad Autónoma en virtud del Estatuto.

El segundo motivo de impugnación se basaba en que la Resolución del Presidente del Congreso de los Diputados de 1993 y los Acuerdos recurridos no eran contrarios a los artículos 137 a 144 del Reglamento del Congreso de los Diputados. Estos preceptos no resultan de aplicación en el caso a las reformas estatutarias, en las que únicamente rige el artículo 145 del Reglamento del Congreso de los Diputados⁵⁰.

La tercera cuestión constituye un aspecto central del recurso y pone de manifiesto una extrema debilidad del procedimiento de elaboración de las normas estatutarias. Un aspecto de tanta importancia, desde la perspectiva jurídica y política, como la reforma de los Estatutos de Autonomía, no puede encontrar sus normas reguladoras en una Resolución del Presidente del Congreso de los Diputados. Las consideraciones a realizar sobre este hecho son varias, a saber:

a) La Resolución del Presidente del Congreso de los Diputados se dicta en 1993, a la vista de la reforma de algunos Estatutos de Autonomía, pero sin que en ese momento se planteara cuestión alguna sobre los Estatutos gallego, catalán o vasco. Es por tanto una disposición pensada para unos casos concretos, frente a un proceso que se desarrolla consensuadamente entre los partidos mayoritarios, que por definición no tiene en cuenta los planteamientos de otras Comunidades Autónomas como las citadas.

b) La Resolución del Presidente del Congreso de los Diputados no puede entenderse nada más que como una norma de carácter provisional. Ante el proceso de reforma de los Estatutos desarrollado en 1993 se dicta esa norma, que tiene una dosis de provisionalidad, ya que el propio contenido de la Resolución supera el alcance de las potestades normativas del Presidente del Congreso de los Diputados, a no ser que se entienda la misma como una norma de carácter provisional⁵¹.

⁵⁰ ATC de 31 de enero de 2005, FJ 4.

⁵¹ La propia Resolución lo pone de manifiesto en su parte expositiva. Así, después de señalar que la «[...] la escueta declaración del Reglamento resulta insuficiente para desarrollar todas las variantes del

c) La Resolución excede las competencias del Presidente del Congreso de los Diputados, si se exceptúa su carácter provisional y se realiza una interpretación generosa. Las resoluciones interpretativas tienen un valor o alcance accidental y no pueden considerarse adecuadas para conformar prácticamente *in integrum* procedimientos de elaboración de normas. Nada hay más característico de la reserva a reglamento parlamentario que el procedimiento de elaboración de las normas. Un tal procedimiento no puede ser elaborado *ex novo* por una Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, a no ser que se realice motivado en una exigencia puntual y que tenga un carácter provisional. Las Resoluciones de la presidencia solamente pueden ser adoptadas para resolver omisiones o dudas del legislador, para dar mayor eficacia a procedimientos ya previstos y en los que la práctica aconseja una labor de adaptación o los procedimientos impuestos por normas extra-reglamentarias. En los demás supuestos es necesario reformar el Reglamento de la Cámara⁵², como sucedería en el caso presente.

d) Por otra parte, al negar ese paralelismo de formas, se permite que por Resolución del Presidente del Congreso de los Diputados se dicte una norma procedimental que en otro caso habría que declarar nula.

e) La existencia de una laguna en el ordenamiento no permite su superación a través del reconocimiento de un poder normativo sustitutivo y permanente. Si la regulación de los procedimientos de reforma de los Estatutos, al igual que la regulación de los procedimientos legislativos, debe estar contenida en el Reglamento de las Cámaras, es de dudosa conformidad constitucional que una Resolución del Presidente del Congreso de los Diputados regule prácticamente en su totalidad el procedimiento de reforma de los Estatutos.

f) La propia idea de laguna exige una consideración más detenida, desde la teoría de la interpretación. Cuando se interpreta una laguna del Reglamento Parlamentario de cualquier Cámara ha de procederse atendiendo a los valores que caracterizan e informan el ordenamiento jurídico y, en especial, al espíritu que puede destacarse en la norma, que en el caso parlamentario es el pluralismo, el derecho a participar en los asuntos públicos y de realizar las propuestas políticas correspondientes. De esta forma la interpretación llamada gramatical o literal pierde valor en relación con la interpretación axiológica, teleológica y sis-

procedimiento a seguir por el Congreso de los Diputados [...]», añade más tarde «Tanto las propuestas de reforma actualmente pendientes de tramitación en la Cámara, como las que previsiblemente van a remitirse por virtud de lo previsto en la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, exigen concretar, con carácter general, los diversos procedimientos de reforma».

⁵² EZQUIAGA GANUZAS, Francisco Javier y SAIZ ARNAIZ, Alejandro, Lagunas reglamentarias y función supletoria del Presidente del Congreso de los Diputados, *Revista Vasca de Administración Pública*, 17 (1987), pp. 7-28, por la cita p. 22.

temática. Tal como se ha señalado, la interpretación de los Órganos parlamentarios debe acercarse más a la interpretación académica o a la que acuden algunos Tribunales Constitucionales que persiguen garantizar la equidad en la actuación política y no una mera interpretación judicial, funcional o administrativa, que busca la solución en clave de justicia⁵³.

g) La regulación del procedimiento mediante Resolución impide garantizar el derecho a la autonomía y al paralelismo de formas por la dificultad que presenta su control judicial, en especial para los Parlamentos autonómicos⁵⁴.

Finalmente se hace en el Auto del Tribunal Constitucional una referencia a que la Resolución y los Acuerdos recurridos no afectan ni producen una minusvaloración del derecho de participación política de los recurrentes. El procedimiento, dice el Tribunal:

«[...] en modo alguno impide u obstaculiza, desconfigurándolo o desnaturalizándolo, el desempeño por los demandantes de amparo y de los Grupos en los que se integran de sus funciones como representantes políticos en la tramitación parlamentaria de la Propuesta [...]»⁵⁵.

La importancia de este aserto es mayor de la que podría parecer a primera vista, y es expresión de una idea de democracia insuficiente para dar a determinadas opciones políticas, y en general a la defensa de las opciones políticas expresadas por las Comunidades Autónomas del artículo 151 claro está. Unas posibilidades de actuación en la vida política dignas de ese nombre. Dicho gráficamente: si una Comunidad Autónoma tramita su proyecto de reforma estatutaria y el Congreso de los Diputados resuelve no admitirla a trámite, haciéndolo de forma jurídicamente discutible, las Comunidades Autónomas no tienen medio o procedimiento de defensa. Los parlamentarios autonómicos, que se trasladen al Congreso de los Diputados para defender su Propuesta⁵⁶, actúan en esa Cámara representando al parlamento autonómico del que provienen. Si sus derechos se vieran afectados, a pesar de intervenir en otra Cámara, habría que entender que se está afectando a su derecho de representación política tal como está garantizado constitucionalmente⁵⁷. En el mismo sentido podría interpretarse que los diputados estatales, representantes de las fuerzas políticas que apoyan el proyecto de reforma, se encontrarían igualmente con una desconsideración de

⁵³ PITARCH, Ismael, Las resoluciones normativas. En VVAA, *Las fuentes del Derecho Parlamentario*, Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco, 1996, p. 112.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 128.

⁵⁵ ATC de 31 de enero de 2005, FJ 6.

⁵⁶ Apartado tercero de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 1993.

⁵⁷ Artículo 23.2 CE.

su papel como tales. Los representantes del parlamento autonómico en cuestión no actúan como parlamentarios, con libertad para defender o no el proyecto de reforma estatutaria. Los parlamentarios autonómicos son eso, delegados de la Cámara autonómica, lo que tiene varios significados. El principal, que no están actuando un poder parlamentario clásico, ausente de todo mandato imperativo. Los representantes del parlamento autonómico no pueden adoptar las decisiones que estimen oportunas, sino que están vinculados a la defensa del texto que proponen. Tan es así, que el parlamento autonómico puede retirar su propuesta cuando lo estime pertinente y los parlamentarios autonómicos actúan, tanto ante el Pleno del Congreso de los Diputados como en la Comisión Constitucional del Congreso, como delegados con quienes es preciso acordar el contenido del proyecto de reforma. La falta de acuerdo no impide que el proyecto siga tramitándose y que la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados emita un Dictamen que someta al Pleno. Este Dictamen podría evitarse retirando el proyecto de reforma por el parlamento proponente. Otras cuestiones podrían referirse en esta materia para las que no queda espacio. Ahora interesa llamar la atención solamente sobre el significado del procedimiento elegido. Decir que los diputados pertenecientes a los partidos o listas electorales defensoras de un proyecto de reforma estatutaria, o que los parlamentarios autonómicos intervinientes, lo hacen con total independencia de lo decidido por el parlamento autonómico, es olvidar un componente fundamental del proceso de reforma, a saber: que el proceso de reforma no es fruto de un procedimiento legislativo ordinario, basado en el funcionamiento de los órganos intraparlamentarios, léase grupos parlamentarios, comisiones, ponencias, parlamentarios, etc. El proceso de reforma es fruto de la decisión de un parlamento autonómico, que actúa en el ejercicio de un derecho colectivo, el derecho a la autonomía, y, en términos más genéricos, del derecho a plantear una iniciativa relativa a su estatus político, lo que se deriva del principio democrático. Este derecho, con independencia de la forma en que se teorice, no puede disolverse en el derecho de representación política interpretado de forma individual y vinculado a los derechos de los parlamentarios como sujetos no vinculados a mandato imperativo y titulares de un derecho de representación genérico, de todo el pueblo, de acuerdo con la teoría clásica de la representación política.

V. BREVE CONSIDERACIÓN SOBRE EL CONTENIDO DE LA PROPUESTA DE REFORMA ESTATUTARIA

La crítica que se ha realizado a la Propuesta, y que contenía el argumento más significativo, es la relativa al poder constituyente. En otros términos, sería el tema del derecho a decidir. Se ha insistido en que la Propuesta reconoce un

poder constituyente al pueblo vasco, lo que sería claramente contrario al artículo primero de la Constitución española que reconoce el poder soberano al pueblo español. La categoría de poder constituyente y de pueblo constituyen dos categorías centrales de la dogmática del derecho público, acompañando a esa centralidad una complejidad insoslayable. Partiendo de esa misma complejidad, acudir a una lectura plana de un principio constitucional, para hacer tabla rasa de cualquier otro constituye un método que debe llevar a la reflexión. Es más, se afirma tajantemente que la Propuesta es constituyente, pero no se tiene en cuenta el propio dictado anterior del Estatuto u otros aspectos de la teoría del Estado y de la Constitución actuales, que deberían llevar a consideraciones no tan evidentes de la interpretación del ordenamiento jurídico.

La Propuesta recoge en su artículo primero el dictado que lleva a afirmar su inconstitucionalidad. Se dice que la Comunidad Autónoma del País Vasco, parte de Euskal Herria, «[...] en el ejercicio del derecho a decidir libre y democráticamente su propio marco de organización y de relaciones políticas, como expresión de la nación vasca y garantía de autogobierno, se constituye en una comunidad vasca libremente asociada al Estado español [...]»⁵⁸. Es interesante para el análisis contrastar este contenido con el previsto en el Estatuto de Autonomía del País Vasco en vigor donde se dice que «El Pueblo Vasco o Euskal-Herria, como expresión de su nacionalidad, y para acceder a su autogobierno, se constituye en Comunidad Autónoma dentro del Estado Español [...]»⁵⁹. Un estudio comparativo de ambos textos requeriría un análisis que en este momento no es posible realizar, lo que no impide detenerse en algún aspecto relevante. En ambos casos se constituye el mismo sujeto, aunque su denominación varía. En el primero es la Comunidad Autónoma del País Vasco y en el segundo es el Pueblo Vasco. Esta diferencia no se considera importante a los efectos de la idea que se quiere resaltar en este apartado. Esa idea es la que sigue al sujeto y no es otra que la idea constituyente.

Ambos preceptos recogen la idea de que esos sujetos «se constituyen», aunque en un caso como comunidad «libremente asociada» al Estado Español y en el otro «dentro del Estado Español». Este constituirse en el primer caso como comunidad «libremente asociada» ¿manifiesta un poder constituyente originario? La pregunta podría hacerse de otra forma más sencilla quizá, si un Estatuto de Autonomía, es decir una ley orgánica estatal, recoge que una Comunidad Autónoma se constituye como comunidad libremente asociada ¿es eso ejercicio de un poder constituyente? Si la respuesta es afirmativa, se estaría diciendo que

⁵⁸ Artículo 1 de la Propuesta.

⁵⁹ Artículo 1 del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

a través de una ley se puede determinar cuándo un sujeto político es sujeto constituyente, lo que jurídicamente no es muy comprensible, por decirlo de algún modo. Para mejor entender lo que se quiere argumentar, tiene interés acudir a un ejemplo basado en el Derecho europeo.

El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa dice en su artículo primero que «La presente Constitución, que nace de la voluntad de los ciudadanos y de los Estados de Europa [...] crea la Unión Europea [...]». La pregunta que plantea este precepto es inmediata: ¿es este texto legal una Constitución? De la literalidad del precepto así se deduce. Por otra parte la norma nace de la «voluntad de los ciudadanos», y también de los Estados, pero en ese orden. Los primeros son los ciudadanos. En este caso ¿se está ante un proceso constituyente? Y la pregunta siguiente sería: ¿puede la ciudadanía europea constituirse como Unión Europea con independencia de lo que digan las Constituciones internas?

Las preguntas que rodean a la cuestión anterior son múltiples y de gran complejidad. Ahora solamente se va a considerar esa afirmación de que el texto es una «Constitución» y que nace de la «voluntad» de los ciudadanos. Esta dicción quizá debería llevar a considerar que «El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa» es un proyecto de norma contrario a la Constitución española o ¿la ciudadanía puede aprobar una Constitución fuera de las previsiones de la Constitución de 1978? La práctica unanimidad de los tratadistas que se han acercado a este tema afirman tajantemente que se está ante un «tratado internacional», en ningún caso ante una Constitución, a pesar de que reclama el nombre de Constitución y de que reconoce una legitimidad directa a la ciudadanía. Tanto por motivos formales, se denomina Tratado, como por sus rasgos fundamentales, se trata de un Tratado Internacional.

Si los argumentos relatados en el número anterior se trasladaran a la Propuesta ¿a qué conclusión habría que llegar? En el hipotético caso de que la Propuesta se hubiera aprobado por el Congreso de los Diputados, se habría convertido en una concreta Ley Orgánica, con esa naturaleza jurídica, no sería una Constitución, se aprobaría de acuerdo con los procedimientos establecidos en la Constitución española, por lo que difícilmente se podría predicar de la misma que tiene un contenido «constituyente», ajeno a la propia Constitución. La respuesta que se ha dado, partiendo de la literalidad del artículo primero de la Propuesta, no se ha hecho interpretando la norma con el mismo método que el utilizado con el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. En este segundo caso no se da ninguna importancia a que el Tratado reclame el nombre de Constitución o que se sitúe a una «ciudadanía» europea como titular del poder de elaborar esa Constitución, junto con los Estados, recordando las constituciones del siglo diecinueve cuando situaban la potestad legislativa en el parlamento junto con el rey. En este caso sustituyendo al rey por los Estados.

Las consideraciones anteriores se hacen no para dar una respuesta construida a la posible relación entre la Propuesta y el ordenamiento jurídico español, sino para poner de manifiesto la diferente forma con la que el intérprete se enfrenta a unas cuestiones, en principio, al menos así se considera en este trabajo, teóricamente similares. La Propuesta podría encontrar elementos que permitiesen una lectura no tan directamente contraria a la Constitución. Además de otros argumentos, que ahora no se van a explicitar, la construcción jurídica de la naturaleza de una norma no siempre está suficientemente clara. Esto se manifiesta en procesos como el de creación de la Unión Europea, pero también en los ordenamientos federales⁶⁰. Afirmaciones categóricas, fundamentalmente hechas en la prensa diaria, sin que vengan acompañadas de una reflexión y consideración doctrinal más detenida, no responden a la función que la teoría del Derecho debería cumplir.

La interpretación de la Constitución ha dado, por otra parte, posibilidades de comprensión de ciertas instituciones o categorías jurídicas que inicialmente se antojarían imposibles. Con esto se está haciendo referencia a la foralidad. El reconocimiento de los derechos históricos en la Disposición Adicional primera de la Constitución y del Estatuto ha tenido unas consecuencias que no pueden dejarse de lado en este momento. Por una parte estaría el carácter paccionado que se achaca a las normas que afectan a la foralidad, cosa que ha sido criticada, que en una lectura clásica del ordenamiento así debería entenderse, pero que en la práctica ha llevado a una convención constitucional. De acuerdo con ésta, aquellas cuestiones vinculadas al régimen foral no pueden ser modificadas unilateralmente. Esta teoría puede ser discutible, pero ahí está y sirve para establecer un sistema de relaciones entre los poderes públicos, más allá de las dudas que pueda provocar su entronque teórico-constitucional. Los derechos históricos han servido también para acceder a la autonomía por un procedimiento específico o para asumir competencias que inicialmente se definen como competencias exclusivas del Estado. El proceso seguido en la interpretación de lo foral debería servir para poner en cuestión las consideraciones realizadas sobre la Propuesta de reforma del Estatuto, en la mayor parte de los casos apresuradas, y donde lo más fácil ha sido siempre afirmar su inconstitucionalidad. Siguiendo con el símil, si en un inicio se hubiese dicho el alcance que después ha tenido la cláusula foral, nadie lo habría considerado factible. Por otra parte, no hay que olvidar que la existencia de interpretaciones dispares convive con unos mismos textos, sin que quiebre el sistema. Con frecuencia el Derecho no resuelve tajantemen-

⁶⁰ MÖLLERS, Christoph, *Verfassunggebende Gewalt – Verfassung – Konstitutionalisierung*. En BOGDANDY, Armin von (edit.), *Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge*, Berlin: Springer, 2002, pp. 1-53.

te los problemas, optando por una solución u otra. Algunas veces posibilita la convivencia de interpretaciones, ideológicamente opuestas, que se sirven de un mismo texto legal. No puede ser otra la solución, especialmente si se trata de interpretar el alcance del principio democrático.

La interpretación de la norma da un inmenso poder al titular de esa función. La interpretación de la Constitución permite la apertura de determinados procesos políticos, que según se hagan de una forma u otra el resultado puede ser muy diverso. Por poner un ejemplo, la reunificación alemana podía haber seguido caminos constitucionales diversos. Uno, tal como se realizó, utilizando el artículo 23 en conexión con el 79 de la Ley Fundamental de Bonn. Otro, acudiendo al artículo 146, que exigiría un referéndum entre la población. Se optó por el más sencillo, a pesar de que tanto desde una perspectiva jurídica como política se criticó esa opción. Lo importante en este momento es señalar la trascendencia que tiene poder ser el titular o quien resuelve sobre la interpretación de una norma. Si la interpretación solamente proviene de donde se niega la posibilidad de lo reclamado, la apertura del proceso político se presenta imposible.

Las consideraciones anteriores solamente han querido llamar la atención sobre la facilidad con la que se ha negado a la Propuesta valor alguno, especialmente denostando su carácter abierta y claramente constituyente, unas veces con un discurso elaborado y respetuoso y otras siendo mera repetición, diferenciada únicamente por el estertor de los adjetivos, que, cuanto más rotundos y con frecuencia calumniosos, parece que afirman más a su autor. La interpretación de los textos constitucionales o cuasiconstitucionales merece más atención que el artículo periodístico y requiere también la aplicación de un mismo método interpretativo. No es posible decir una cosa cuando se trata de interpretar la Propuesta y exactamente lo contrario cuando es el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Parece que muchas personas se han cogido como a un clavo ardiendo a este carácter constituyente de la Propuesta para negarle legitimidad. En algunos casos sin entender qué se quiere decir con ese término. La interpretación de los textos legales permite muchas más opciones que las negadas de plano a la Propuesta, sobre todo si realmente se admite que la ciudadanía vasca tiene derecho a decidir libre y democráticamente su estatus político, económico, social y cultural.

VI. UNA BREVE REFLEXIÓN PARA FINALIZAR ESTE ANÁLISIS

A lo largo de estas líneas se ha tratado de dar un breve repaso a los problemas jurídicos que tiene la realización de un proceso de reforma estatutaria. Para ello se han realizado algunas consideraciones estrictamente jurídicas junto a otras políticas o relacionadas con la coyuntura actual, con el desarrollo del pro-

ceso de reformas tal como está dándose en la actualidad. Parecía indeclinable referirse a la coyuntura actual, y nunca mejor utilizado el término, porque a pesar de su transitoriedad sirve para alumbrar la gran complejidad procesal que tiene llevar a cabo un proceso de reforma estatutaria, sea éste singular o general. En este último caso de forma especial. Las cuestiones jurídicas suscitadas a lo largo del trabajo han tenido, alguna de ellas, su base en resoluciones judiciales que son cuando menos sorprendentes. El período 2000-2004 no ha sido especialmente reseñable desde una perspectiva democrática, a no ser por sus carencias⁶¹. La banalización del principio de separación de poderes ha llevado a actuaciones judiciales contrarias al respeto de las normas y principios más básicos del procedimiento legislativo y de la democracia. La ausencia de cultura democrática es tal que se traslada a los propios poderes públicos y señaladamente a algunos órganos judiciales. A pesar de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional⁶² y de una abundante jurisprudencia del Tribunal Supremo⁶³, algún Tribunal Superior de Justicia ha seguido actuando en las claves de esa época de cruzada a la que hacía referencia un destacado director de periódico⁶⁴. Algo similar cabe decir cuando los trámites parlamentarios se utilizan para evidenciar una indiscutible e innegociable hegemonía política, desconocedora del contenido de una idea de democracia acorde con la época actual.

La importancia de la reforma estatutaria no viene acompañada de una regulación jurídica pareja en esa cualidad. La regulación de la reforma estatutaria es muy escasa e imprecisa, en parte debido a que intervienen órganos parlamentarios diferentes, con regulaciones jurídicas también diferentes, no siendo la norma habilitada para regular los procedimientos de reforma una norma que pudiera inmiscuirse en los procedimientos de reforma a seguir en el Congreso de los Diputados, ya que se estaría afectando a uno de los componentes centrales de la autonomía de las Cámaras, solamente condicionable por la propia Constitución. En esta tesitura, la regulación aplicada a los procedimientos de reforma se considera inadecuada tanto por el fondo como por la forma. Se ha hecho uso de una norma parlamentaria interna, una resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, nada más y nada menos que para regular uno de los procedimientos legislativos más complejo y delicado, dicho sea esto aunque sólo se motive por el número y calidad de los intervinientes. Desde esta perspectiva una valoración también negativa.

⁶¹ FERRER, Mariano y otros, *Derechos, libertades y razón de Estado (1996-2005)*, Pamplona: Lete, 2005.

⁶² ATC de 20 de abril de 2004.

⁶³ Véase apartado 26.

⁶⁴ Véase la nota 17.

Con todo, estos problemas procedimentales son únicamente aspectos de una problemática mucho más profunda, que es el sistema de autonomías previsto en la Constitución y su agotamiento en el momento actual. La reforma de los Estatutos requiere junto al estudio de los trámites a seguir para llevarla a cabo, responder a dos cuestiones claves. La primera es la falta de correspondencia entre la estructura autonómica del Estado y la configuración de sus instituciones políticas centrales, en especial del Senado. En segundo lugar partir de una idea de federalismo asimétrico, que impida disolver algunas reivindicaciones de autonomía en una política autonómica general pensada precisamente con esa finalidad. La existencia de naciones, o se llame como se quiera llamar a esa realidad, en un Estado no se puede entender como un problema técnico-organizativo, ajeno a la voluntad de los ciudadanos y fuerzas políticas que lo sustentan. Entenderlo así es una cuestión de cultura democrática, que el franquismo y luego la llamada transición democrática ha impedido que se desarrolle. Se ha dicho que a pesar de la crítica que pueda hacerse a la transición, ya han desaparecido aquellos problemas que podrían poner en peligro la propia democracia, así la cuestión social, la religiosa o la militar. A pesar de algunos rebrotes en estos temas, es llamativa por ejemplo la actuación de la Iglesia católica en cuestiones como el matrimonio de personas del mismo sexo, se puede entender que por ninguno de esos motivos podría darse una involución política. Sin embargo no puede decirse lo mismo, aunque se haga con todas las cautelas, sobre la cuestión territorial. Los años 2000-2004 han puesto de manifiesto la posibilidad de involución política, de limitación de derechos fundamentales y de desfiguración del principio de separación de poderes hasta un grado que el autor de estas líneas no se había figurado. Esta situación requiere una labor de pedagogía que modifique la cultura política, especialmente en la forma de entender la cuestión territorial y la propia idea de democracia. Se ha olvidado con facilidad, pero no puede dejar de llamar la atención, que a finales del año 2006 están imputados el Lehendakari Ibarretxe y el principal líder de la oposición, el ex-presidente del Parlamento vasco y dos de los miembros de la Mesa del Parlamento vasco. Datos que ilustran con total claridad el grado de dominación, por las autoridades y poderes estatales, del proceso político vasco.

Constituye un hecho político especialmente llamativo que la negativa del Congreso de los Diputados a la tramitación de la Propuesta no recibió una contestación política significativa desde las Instituciones vascas o de sus partidos políticos. Se manifestaba ya la ruptura de la estrategia política dentro del Partido Nacionalista Vasco entre una línea soberanista y otra autonomista. La primera estaría encabezada por el Lehendakari Ibarretxe, que alumbró una nueva iniciativa política con la aprobación de la Ley 9/2008, de 27 de junio, de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la

opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política. Esta nueva iniciativa quedó sin efecto con la intervención del Tribunal Constitucional, que declaró su inconstitucionalidad⁶⁵. A diferencia de lo sucedido con la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña⁶⁶, que dio lugar a la apertura de un nuevo proceso político que ha llevado hasta la situación política actual con la reivindicación de una República catalana, en la Comunidad Autónoma del País Vasco la contestación a la Sentencia del Tribunal Constitucional fue anecdótica. De esta forma se entra en una fase en la que las iniciativas políticas relacionadas con el Estatuto y el derecho a decidir quedan hibernadas, a la espera de otra coyuntura e ideas diferentes. El Lehendakari Ibarretxe deja la política activa ante la resistencia desarrollada dentro de su mismo partido a las iniciativas políticas reseñadas, la Propuesta de reforma estatutaria y la Ley de consulta. Los socialistas llegan a la Lehendakaritza gracias a la prohibición por los tribunales de las diferentes formas en que la izquierda abertzale pretende presentarse a las elecciones. Las elecciones autonómicas del año 2012 dan lugar a un Gobierno del Partido Nacionalista Vasco, quedando la política autonómica a la espera de lo que pudiera suceder en Cataluña, donde se había puesto en marcha un proceso político reivindicativo de un Estado catalán.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

CASTELLS ARTECHE, José Manuel, Presentación. En VVAA, *Estudios sobre la propuesta*, Oñati: IVAP, 2003.

-En VVAA, *Informe Comunidades Autónomas 2004*, Barcelona: Instituto de Derecho Público, 2005.

-En VVAA, *Informe Comunidades Autónomas 2005*, Barcelona: Instituto de Derecho Público, 2006.

CASTELLS ARTECHE, José Manuel y SAIZ ARNAIZ, Alejandro, *Informe Comunidades Autónomas 1995*, Barcelona: Instituto de Derecho Público, 1996.

EZQUIAGA GANUZAS, Francisco Javier y SAIZ ARNAIZ, Lagunas reglamentarias y función supletoria del Presidente del Congreso de los Diputados, *Revista Vasca de Administración Pública*, 17 (1987), pp. 7-28.

⁶⁵ STC 103/2008, de 11 de septiembre. Véase LASAGABASTER HERRARTE, I., *Consulta o referéndum. La necesidad de una nueva reflexión jurídica sobre la idea de democracia*, Iruña; Bilbao: Lete, 2008, especialmente páginas 129-174.

⁶⁶ STC 31/2010, de 28 de junio de 2010.

- FERRER, Mariano y otros, *Derechos, libertades y razón de Estado (1996-2005)*, Iruña: Lete, 2005.
- IDOYAGA, Petxo y Txema RAMÍREZ DE LA PISCINA, *(In)komunikazioaren atarian: prentsa eta euskal gatazka*, Irún: Alberdania, 2002.
- LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki, Las televisiones, el audiovisual en el Estado de cultura, *Autonomies*, 26 (2000), pp. 21-42.
- Ideología y educación: consideraciones en torno al sistema educativo vasco, *Revista Vasca de Administración Pública*, 61 (2001), pp. 53-90, en especial páginas 67-71.
 - La experiencia estatutaria y la vía soberanista. En VVAA, *Estudios sobre la Propuesta política para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe*, Oñati: IVAP, 2003, pp. 303-331.
 - Legalidad y legitimidad en la reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco. Un análisis en torno a la Propuesta de Reforma aprobada por el Parlamento Vasco el 30 de diciembre de 2004. En Balado Ruiz-Gallegos, Manuel (dir.), *La España de las Autonomías. Reflexiones 25 años después*, Barcelona: Bosch, 2005, pp. 1033-1047.
 - La reforma de los Estatutos de Autonomía: una reflexión sobre su teoría y su práctica actuales, *Revista catalana de Dret Public*, 31 (2005), pp. 15-56.
 - Consulta o referéndum. La necesidad de una nueva reflexión jurídica sobre la idea de democracia*, Iruña; Bilbao: Lete, 2008.
- LLUCH, Ernest, La España del vasco-españolismo según Fusi, *Pasajes*, 3 (2000), pp. 147-151.
- LÓPEZ GUERRA, Luis, El bloque de la constitucionalidad y el cumplimiento del Estatuto de Gernika. En VVAA, *Estudios sobre la Propuesta política para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe*, Oñati: IVAP, 2003, pp. 277-297.
- MÖLLERS, Christoph, Verfassunggebende Gewalt – Verfassung – Konstitutionalisierung. En Armin von BOGDANDY (edit.), *Europäisches Verfassungsrecht. Theoristische und dogmatische Grundzüge*, Berlin: Springer, 2002, pp. 1-53.
- PITARCH, Ismael, Las resoluciones normativas. En VVAA, *Las fuentes del Derecho Parlamentario*, Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco, 1996.
- SEGURA, Antoni (coord.); COMES, Pilar; CUCURELLA, Santiago; MAYAYO, Andreu y ROCA, Francesc, Els llibres d'història, l'ensenyament de la història i altres històries, *Finestra oberta*, 22 (2001).
- TAMAYO SALABERRÍA, Virginia, *La autonomía vasca contemporánea. Focalidad y estatutismo, 1975-1979*, Oñati: IVAP, 1994.