

EL ESTATUTO DE GERNIKA DE 1978: UNA MIRADA RETROSPECTIVA

Gernikako Estatutua: atzerantz begira

The Statute of Gernika: a retrospective look

Gurutz JÁUREGUI BERECIARTU
Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea

Fecha de recepción / Jasotze-data: 11-03-2015

Fecha de aceptación / Onartze-data: 25-01-2016

Han transcurrido ya 35 años desde que se aprobaran la CE y el EAPV, respectivamente. Resulta inaplazable replantear con serenidad el alcance y la virtualidad de aquel gran Pacto en lo que hace referencia a la relación entre el Estado y el País Vasco. Y ese replanteamiento viene determinado, cuando menos, por dos razones a cada cual más importantes. En primer lugar, la necesidad de rectificar y superar los defectos o problemas detectados tanto en el modelo constitucional de 1978 como en su aplicación práctica. En segundo lugar, la necesidad de adecuar ese modelo a las nuevas realidades surgidas con el advenimiento del siglo XXI y que se expresan de forma muy gráfica en el proceso de globalización, y en nuestro caso -particularmente- en el proceso de integración europea.

Palabras clave: Constitución española. Estatuto vasco. Autodeterminación. Federalismo. Plurinacionalidad.



35 urte igaro dira jada Espainiako Konstituzioa eta Euskal Autonomia Erkidegoko Estatutua, hurrenez hurren, onartu zituztenetik. Estatuaren eta Euskal Autonomia Erkidegoaren arteko harremanari begira, Itun handi haren irismena eta birtualtasuna patxadaz birplanteatzeko betebeharra ezin da gehiago atzeratu. Eta birplanteatze hori bi arrazoï zein baino zein sendoagok bultzarazten dute: Hasteko, 1978ko konstituzio-ereduan nahiz haren aplikazio praktikoa hautemandako akatsak edo arazoak zuzentzeko eta gainditzeko beharra dugu. Bigarrena, eredu hori XXI. mendearen etorrerarekin sortutako errealitate berriei egokitzeko beharra da. Errealitate horiek oso modu grafikoan ikusten dira globalizazio-prozesuan eta, gure kasuan, bereziki, Europan integrazteko prozesuan.

Giltza hitzak: Espainiako Konstituzioa. Euskal Estatutua. Autodeterminazioa. Federalismoa. Nazio aniztasuna.



35 years have passed since the Spanish Constitution and the Statute of Autonomy of the Basque Country (EAPV) were respectively approved. It is now time to calmly reassess the scope and legal effects of that momentous agreement, in terms of the relationship between the State and the Basque Country. And this reassessment has become necessary for two reasons, each of equal importance. Firstly, the need to rectify and overcome the shortcomings or problems that have been identified, both in the constitutional model of 1978 and its practical application. Secondly, the need to adapt the model to the new realities that have emerged with the arrival of the 21st century, which have been starkly manifested in the globalisation process and, particularly in our case, in the European integration process.

Key-words: Spanish constitution. Basque statute. Self-determination. Federalism. Plurinationalism.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. LA NECESIDAD DE UN NUEVO PACTO POLÍTICO. III. LAS BASES LEGITIMADORAS DEL NUEVO PACTO. IV. EL CONTENIDO DEL PACTO. 1. La (controvertida) cuestión del Derecho de Autodeterminación. 2. Aspectos esenciales del nuevo Pacto. V. LOS PROCEDIMIENTOS DE REFORMA. VI. A MODO DE CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

La CE de 1978 nació, en su momento, con la clara vocación de establecer una propuesta de solución, en clave jurídico-constitucional, de ese grave contencioso histórico que ha afectado de modo importante a las relaciones entre el Estado español, Euskadi, así como otros territorios (Cataluña...). Un grave contencioso histórico que, como es bien sabido, ha condicionado el propio desarrollo del sistema político español a lo largo de los dos últimos siglos.

La evolución habida a lo largo de casi cuatro décadas nos ofrece un balance con evidentes claroscuros. De una parte, el sistema autonómico español ha tenido, cuando menos, un doble efecto positivo. En primer lugar, Euskadi, al igual que otras Comunidades Autónomas, dispone de órganos políticos con amplias competencias para desarrollar una política institucional propia, siempre dentro del marco global diseñado por la Constitución, y una administración pública propia con capacidad de decisión amplia. Ello ha favorecido la desactivación de bastantes de los problemas que han lastrado históricamente la relación entre el País Vasco y España y se ha mostrado como un instrumento eficaz para recuperar la identidad vasca.

En segundo lugar, ha permitido «resituar» algunos de esos problemas en su auténtica dimensión. Así, determinadas cuestiones que tradicionalmente habían sido consideradas como la consecuencia del «conflicto entre España y Euskadi» se han desvelado, en estos años, en una dimensión no exclusivamente externa, sino en gran parte interna a la propia sociedad vasca. La puesta en práctica del sistema constitucional y estatutario nos ha permitido descubrir que el llamado «problema vasco» no ofrece sólo una vertiente externa, es decir, no se deriva, exclusivamente, de la conflictiva relación histórica existente entre el País Vasco y España, sino que ofrece una vertiente interna, derivada de los problemas internos o endógenos a la propia sociedad vasca.

Este trabajo tiene como objetivo exclusivo el análisis de los problemas externos. Quedan fuera del mismo los problemas endógenos a la propia sociedad vasca; una sociedad que sigue adoleciendo de importantes carencias en lo referente a su homogeneidad e integración social interna. Se trata de una sociedad bastante desestructurada que presenta importantes niveles de conflicto y crispación. El reciente cese del terrorismo de ETA permitirá, sin lugar a dudas, atemperar y atenuar esta situación conflictiva. Pero siguen pendientes numerosas cuestiones que deberán ir resolviéndose con el transcurso del tiempo. En la Euskadi actual, se concentran muchas de las fracturas reseñadas por los teóricos de la política. Existe una fractura social (todavía) entre demócratas y violentos; entre nacionalistas y no nacionalistas; entre independentistas y autonomistas; entre guipuzcoanos, vizcaínos y alaveses, por no hablar de Navarra y el País vasco continental; entre izquierdas y derechas; entre capitales y pueblos; entre euskaldunes y castellano-hablantes, etc., etc.

En cualquier país normalizado la existencia de tales fracturas no resultaría especialmente grave. Reflejaría la existencia de una sociedad fuertemente polarizada pero no por ello necesariamente desestructurada. En el caso vasco, el problema específico radica no tanto en la existencia de tales fracturas, sino en la ausencia de un sustrato básico y común previo, de un mínimo común denominador asumido por todos los sectores sociales y políticos, capaz de vertebrar, aunque fuera mínimamente, al conjunto de la sociedad vasca.

Si la identidad de un país tiene que ver con el sentimiento de formar parte de una misma comunidad política o de no sentirse extraño a la misma o a alguna de sus manifestaciones (por ejemplo el castellano para unos, o el euskera para otros) o de no querer excluir de la misma a algunos grupos, es evidente que la identidad vasca es un concepto que se halla todavía bastante lejos de convertirse en una realidad tangible.

Dejando ya al margen los problemas internos y centrándonos en la relación entre el País Vasco y España, puede afirmarse que el Estado de las Autonomías se halla muy lejos de haber logrado lo que constituía su principal y máximo objetivo, a saber, la resolución definitiva del secular conflicto existente entre España y algunas entidades territoriales, particularmente el País Vasco. El verdadero problema del Estado de las Autonomías reside en encontrar la fórmula jurídica que sea aceptable para todas las partes y que, dentro de un sistema coherente, reconozca esta singularidad, ese tan difícil de aprehender como real «hecho diferencial». Tal fórmula no ha sido encontrada todavía.

Los años transcurridos desde la aprobación de la Constitución de 1978 constituyen, sin lugar a dudas, el período más fértil y positivo de toda la historia constitucional española en lo que al desarrollo y fortalecimiento del Estado

democrático de Derecho se refiere. El carácter novedoso de la configuración de España como Estado constitucional y la consolidación del correspondiente sistema democrático ha provocado, sin embargo, un extraño desenfoque del concepto de la Constitución con respecto a la visión mantenida en otros países de nuestro entorno. Así, mientras en esos países se abordaban los problemas derivados de una eventual crisis de la concepción clásica del Estado y la función del Derecho en general y la Constitución en particular ante esa crisis, en España ha prevalecido una cierta sacralización del Estado, y una teorización sobre las correspondientes virtudes taumatúrgicas de la Constitución como instrumento racionalizador de aquél.

II. LA NECESIDAD DE UN NUEVO PACTO POLÍTICO

Toda Constitución es «Constitución en el tiempo» (K. Hesse): la realidad social, a la que van referidas las normas, está sometida al cambio histórico y éste, en ningún caso deja incólume el contenido de la Constitución. Por ello, la Constitución debe adecuarse al devenir de los acontecimientos, a fin de atender a los viejos problemas irresueltos o a los nuevos problemas emergentes.

Han transcurrido ya casi 40 años -toda una generación o ¿quizás dos?- desde que se aprobaran la Constitución española (CE) y el Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV), respectivamente. Resulta inaplazable replantear con serenidad el alcance y la virtualidad de aquel gran Pacto en lo que hace referencia a la relación entre el Estado y el País Vasco. Y ese replanteamiento viene determinado, cuando menos, por dos razones a cada cual más importantes.

En primer lugar, la necesidad de rectificar y superar los defectos o problemas detectados tanto en el modelo constitucional de 1978 como en su aplicación práctica. En segundo lugar, la necesidad de adecuar ese modelo a las nuevas realidades surgidas con el advenimiento del siglo XXI y que se expresan de forma muy gráfica en el proceso de globalización, y en nuestro caso -particularmente- en el proceso de integración europea en el que nos hallamos plenamente inmersos.

Con respecto a la primera cuestión, ya se ha indicado anteriormente que el Estado de las Autonomías se ha hallado muy lejos de lograr lo que constituía su principal y máximo objetivo, a saber, la resolución definitiva del secular conflicto existente entre España y el País Vasco. Ni el diseño del modelo autonómico ni la práctica llevada a cabo durante estos años han favorecido, en absoluto, la resolución definitiva del citado problema.

No se han utilizado adecuadamente las posibilidades que ofrecía el modelo autonómico de la CE para reconocer de modo efectivo y práctico y en toda

su potencialidad el hecho nacional vasco. Tampoco se han tomado las medidas necesarias para lograr una acomodación confortable de la nacionalidad vasca en el sistema constitucional español. El artículo 2 de la CE reconoce retóricamente la existencia de nacionalidades pero en la práctica se elimina el reconocimiento constitucional de esa plurinacionalidad, diluyendo la distinción inicial entre «nacionalidades» y «regiones», un mecanismo pensado, precisamente, para reconocer la diferencia de Euskadi, Cataluña y Galicia dentro del Estado autonómico. Por otra parte, a la CAPV se le ha conferido, en la práctica, un nivel de autonomía notablemente inferior al que podría haber obtenido con el mismo texto constitucional. En tercer lugar, se han reducido las potencialidades contenidas en el EAPV en orden a hacer efectiva esa diferencia. Por último, no se han desplegado los instrumentos necesarios para la adecuada integración y participación de la CAPV en las instituciones generales del Estado y de la Unión Europea (UE).

Los mecanismos empleados para este camino reductor de las posibilidades autonómicas han sido muy variados. Las interpretaciones extensivas del bloque de constitucionalidad, la concepción expansiva de la legislación básica y de las leyes orgánicas, la renuencia a los correspondientes traspasos de competencias, la doctrina «moderadamente centralista» del Tribunal Constitucional, han sido algunos de los factores que han provocado una reducción de las potencialidades de autogobierno contenidas en la CE y el EAPV. Tal como señala Argullol, estos procedimientos laminadores han puesto de relieve insuficiencias y limitaciones que van camino de acabar consagrando un simple modelo de descentralización más bien administrativa, mediante la eliminación del espacio de las «políticas».

Con respecto a la segunda cuestión, no cabe duda que el vigente proceso de globalización en el que nos hallamos inmersos y, en nuestro caso particular, el proceso de integración europea, están modificando profundamente las estructuras jurídico-políticas en las que se ha sustentado el mundo moderno desde hace varios siglos.

De una parte, la globalización está abriendo profundas brechas en esa concepción formal clásica de la soberanía entendida como poder supremo, originario e independiente. Es evidente que la idea de una sacrosanta soberanía de los Estados sustentada sobre la correspondiente inmutabilidad de sus fronteras se halla cada vez más en entredicho. El principio de soberanía nacional sufre limitaciones cada vez más importantes y frecuentes en numerosos ámbitos (económico, político, cultural, incluso militar), como consecuencia de la acción de entes y organizaciones internacionales o supranacionales.

Este conjunto de hechos convierten el principio de soberanía, al menos en su sentido clásico de indivisible, ilimitada, exclusiva y perpetua, en una idea to-

talmente obsoleta y muerta. En un mundo tan multilateralizado, ¿es posible mantener la idea de que los únicos depositarios de la autoridad soberana son los Estados? ¿se puede seguir hablando todavía de soberanías indivisibles? ¿a qué otras instituciones hay que otorgarles, además de al Estado, el depósito de la soberanía? ¿qué tipo de soberanía a unos y otros? Llegando más allá, cabría preguntarse si tiene sentido en el mundo actual mantener el propio concepto de soberanía.

Es en el marco de esas nuevas formas de organización política donde debe situarse el nuevo Pacto político entre el Estado y la CAPV. Ese nuevo marco debe concretarse mediante fórmulas novedosas, acordes con las nuevas circunstancias en las que van a desenvolverse el mundo y Europa en el siglo XXI. Por lo tanto, aunque resulte cómodo inicialmente, hay que huir de ideas, mecanismos e instrumentos que históricamente quizás hayan sido válidos, pero que no son adaptables a las nuevas realidades. Resulta preciso huir de mimetismos. La reestructuración debe ir más allá. El nuevo Pacto debe crear estructuras políticas capaces de revolver y desordenar muchas de las fronteras geográficas y mentales heredadas del estado-nación y capaces de responder a ese mundo de la complejidad y la multilateralidad derivados del proceso de globalización.

A la vista de estos datos parece, a todas luces, conveniente una reflexión de la sociedad vasca y española en torno a dos aspectos concretos. En primer lugar, la necesidad de indagar con serenidad e inteligencia las enormes potencialidades encerradas en el sistema autonómico español y en el EAPV. En segundo lugar, la necesidad de recuperar aquel espíritu abierto y flexible que presidió las negociaciones para la aprobación tanto de la Constitución como del EAPV y hacerlo con el civismo y la desdramatización predicables de una sociedad democrática y avanzada como la nuestra.

Como es bien conocido, el sistema autonómico español se estructuró, desde el punto de vista jurídico, con una perspectiva abierta hasta el punto de «desconstitucionalizar», al menos parcialmente, la organización territorial del Estado (Cruz Villalón). En tal sentido, el texto constitucional se abstiene de fijar un ámbito definido y rígido del contenido autonómico y evita establecer, con carácter general, una delimitación concreta del quantum de autonomía.

Esta flexibilidad supuso una ventaja evidente desde el punto de vista político, en la medida en que facilitó la negociación del contenido de los Estatutos de Autonomía (EEAA) y, en el caso que nos ocupa, el EAPV, y permitió una mayor autonomía a las partes negociadoras a la hora de plasmar estatutariamente el resultado de los acuerdos obtenidos.

La citada flexibilidad ya se puso de manifiesto, en el año 1979, a la hora de aprobar el EAPV. Conviene no olvidar que la indefinición manifestada en algunos preceptos clave tanto de la Constitución como del texto estatutario,

constituyó, en definitiva, una indefinición voluntaria y consciente en cuanto expresión de la conflictiva y difusa relación Constitución-EAPV. El objetivo primordial del EAPV era el de dar salida a una situación problemática y controvertida, y en tal sentido se establecieron importantes cotas de indecisión, e incluso de indeterminación voluntaria en los aspectos más conflictivos. Se optó por no afrontar determinadas cuestiones a la espera de que las mismas pudieran abordarse más adelante, una vez puesto en marcha el entramado autonómico. La propia ambigüedad del texto constitucional favorecía tal indeterminación, y en definitiva permitía salvar la discusión sobre tales cuestiones conflictivas.

Es hora, por lo tanto de perfilar y concretar todas esas cuestiones que no quedaron en su momento debidamente determinadas, así como de modificar y añadir, en su caso, aspectos nuevos que, en su momento, no fueron tenidos en cuenta. El carácter flexible y dinámico del sistema constitucional supone, en tal sentido, una ventaja evidente a la hora de proceder a la adaptación del sistema autonómico, y en nuestro caso, de Euskadi, a los nuevos retos derivados tras la práctica de casi cuarenta años de autonomía.

Esa renovación profunda del consenso constitucional debe llevarse a cabo a través de un gran Pacto político entre España y Euskadi en el que, en el caso de Euskadi, las instituciones vascas concretarían sus demandas políticas, articulándolas a través de un proyecto concreto, y el Estado central reconocería la nacionalidad vasca y garantizaría su derecho a disponer de una auténtica capacidad política de autogobierno y su libre capacidad de decisión.

III. LAS BASES LEGITIMADORAS DEL NUEVO PACTO

España constituye un Estado en el que conviven varias naciones. Dejando al margen disquisiciones de orden teórico, doctrinal o político, y centrándonos de modo exclusivo en el ordenamiento jurídico-constitucional vigente cabe señalar que esta plurinacionalidad del Estado español aparece reconocida y constitucionalizada al más alto rango en el artículo 2 de la CE.

El hecho de que el resto del articulado del texto constitucional no haga mención a las nacionalidades y regiones y, en su lugar, establezca con un carácter técnico-jurídico y unitario el término de «Comunidades Autónomas», ha llevado en la práctica política posterior a diluir esa distinción tan importante, en principio, entre nacionalidades y regiones. Una distinción que aparece recogida no sólo en el texto constitucional, sino también, y en lo que hace referencia al caso vasco, en el artículo 1 del EAPV.

La singularización como «nacionalidad», de Euskadi, así como de Cataluña y Galicia, efectuada a través de sus respectivos Estatutos parecía recuperar,

de nuevo, esa distinción tan importante entre «nacionalidades» y «regiones», pero la extensión del concepto de «nacionalidad» efectuada por los Estatutos de Andalucía, Valencia, Canarias y Aragón para sus respectivas CCAA no hizo sino desvalorizar el término privándole de ese elemento diferencial establecido en el art. 2 de la CE.

Es preciso volver, por ello, al sentido primigenio del artículo 2 de la CE y reivindicarlo como título de legitimidad para exigir el paso del actual Estado descentralizado a un Estado auténticamente plurinacional. Para ello basta con relacionarlo con la Disposición Transitoria Segunda; esta última concreta y determina de forma implícita, pero indubitada, a quién se refiere la CE cuando habla de las nacionalidades: a aquellos territorios que en el pasado hubieren plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatutos de Autonomía.

La plurinacionalidad del Estado no constituye, por lo tanto, una reivindicación política de los nacionalismos periféricos, ajena al texto constitucional, sino una exigencia derivada del propio artículo 2 de la CE.

No se puede olvidar que el origen del Estado autonómico se encuentra en la existencia de tres causas confluyentes, pero muy diferentes entre sí. La primera causa que dio lugar al mismo fueron las reivindicaciones nacionalistas que exigían la autonomía como protección de identidades históricas (lenguas, derechos históricos, concierto económico, policía autónoma, etc.). La segunda causa fue la necesidad de una descentralización regional como principio de organización más eficaz. La tercera, la pretensión de acercar el poder a los ciudadanos y profundizar de ese modo en una democracia más consistente y representativa. Es obvio que aunque estas causas confluyesen en un mismo resultado, poco tenían que ver entre sí.

Entre el nacionalismo y el regionalismo se dan ciertos elementos comunes que les permiten converger en algunos aspectos concretos. Así, por ejemplo, las movilizaciones nacionalistas y regionales tienen como interlocutor común al poder central, al cual van dirigidas las protestas y reivindicaciones de orden político, cultural o económico. Lo que ambos pretenden es una redistribución de recursos y valores por parte de ese Estado. También coinciden ambos en la exigencia de un cierto poder político sobre un territorio. Sin embargo, ahí acaban las similitudes. El regionalismo representa un criterio de organización de los intereses sobre bases territoriales. El nacionalismo es algo más que eso. La razón fundamental de su existencia se basa en la presencia de una identidad propia, es decir de una colectividad que sustenta elementos culturales comunes y un intenso sentimiento de pertenencia a esa colectividad, sentimiento que se expresa a través de un sistema de partidos peculiar y diferenciado con respecto al de las CCAA donde no está presente el nacionalismo.

El regionalismo y el nacionalismo son, por lo tanto, fenómenos sustancialmente diferentes entre sí, ya que obedecen a lógicas o principios diferentes. Mientras que el regionalismo y la descentralización político-administrativa obedecen, fundamentalmente aunque no exclusivamente, a la lógica o principio de la eficacia organizativa y la profundización democrática, los nacionalismos tienen por objeto, además, el exigir o garantizar, en su caso, la lógica o el principio de la diferencia.

La primera lógica exige que la Constitución garantice la «eficacia» de la organización. La segunda, que garantice la «diferencia». Y para hacer posible la garantía de la diferencia, resulta del todo indispensable la estructuración de un Estado plurinacional.

En el caso vasco existe, además del artículo de 2 de la CE, un segundo título que legitima constitucionalmente la nacionalidad vasca. Se trata de la Disposición Adicional Primera (DAP) del texto constitucional y la correspondiente Disposición Adicional del EAPV. No pretendo establecer aquí disquisiciones teóricas acerca de la naturaleza jurídica, alcance, contenido y límites de los Derechos Históricos. Tan sólo me interesa destacar varios aspectos.

En primer lugar, los Derechos Históricos no constituyen un anacronismo extemporáneo. No se trata de reivindicar la vuelta a los viejos Fueros vascos tal como pudieron entenderse en el sistema feudal o absolutista. Se pretende, simplemente, expresar a fondo la tradición fuerista a fin de dar respuesta a los problemas actuales. Una tradición fuerista que ha sido reconocida y constitucionalizada por el sistema constitucional español no sólo a través de la DAP sino a través de la reinstauración de instituciones forales tan importantes como las Diputaciones Forales, las Juntas Generales, la Ertzaintza, el Concierto Económico, etc.

En segundo lugar, al reconocer los Derechos Históricos, la CE se remite a una historicidad ajena a la propia Constitución otorgando a esa historicidad legitimidad constitucional. No es ésta la única ocasión en que lo hace. Una remisión similar efectúa en el caso de la Disposición Transitoria Segunda al otorgar un principio de legitimidad democrática al hecho de haber plebiscitado históricamente, de forma afirmativa, proyectos de Estatuto. Y otra remisión similar, aunque en otro ámbito, efectúa el artículo 149.1.8 en lo que hace referencia al derecho civil foral o especial.

En tercer lugar, la DAP constituye una parte inseparable de la Constitución como norma y debe ser reconocida y ejercitada desde la ley de leyes.

La DAP va, por lo tanto, más allá del contenido del Título VIII, y tiene por único límite no el volumen concreto de competencias establecido en el citado Título sino tan sólo los principios que inspiran la Constitución. Y es que, como

señala Herrero de Miñón, los Derechos Históricos no pueden ser concebidos como meras normas, sino como complejos institucionales de normas, valores, representaciones, entidades que sólo la noción de orden concreto puede servir para interpretar.

IV. EL CONTENIDO DEL PACTO

1. La (controvertida) cuestión del Derecho de Autodeterminación

Para el nacionalismo vasco el problema político principal, que en buena parte engloba todo el resto de problemas políticos actualmente latentes en la relación entre el Estado y la CAPV, es el relativo a la exigencia del reconocimiento del derecho de autodeterminación para el pueblo vasco. Aún cuando el derecho de autodeterminación constituye una reivindicación de orden teórico susceptible de ser concretada en una serie de opciones políticas muy variadas -autonomía, federalismo, confederación, estado independiente, etc.- tradicionalmente los nacionalismos identifican ese derecho, en la práctica, con la exigencia de un Estado nacional independiente.

La Constitución en su artículo 2, permite a las Comunidades Autónomas una amplia autonomía pero considera indisoluble la unidad de España. Ello implica la imposibilidad de una segregación territorial. Se trata ciertamente de un problema fundamental y al mismo tiempo muy delicado. Sin embargo, el mismo podría perder una gran parte de su virulencia si lo situamos en la perspectiva del siglo XXI en el que nos hallamos inmersos.

Del tratamiento otorgado a este problema tanto por parte del Estado como de las fuerzas nacionalistas vascas se desprende un manifiesto desfase entre la teoría y la retórica ancladas en el siglo XIX y la realidad que nos aboca al siglo XXI, una excelente muestra de la prevalencia de los mitos decimonónicos sobre las realidades del nuevo siglo, de la forma sobre el fondo, de las declaraciones solemnes sobre los objetivos prácticos.

Los problemas no van a resolverse a golpes de declaraciones solemnes, sino mediante el acuerdo, el diálogo, la cooperación. Un pacto que permita el paso de un Estado autonómico a un Estado plurinacional puede resultar mucho más efectivo en la práctica que cualquier declaración solemne sobre los derechos soberanos de Euskadi.

En el nuevo siglo resulta imprescindible desacralizar los conceptos políticos, y particularmente los conceptos de Estado, nación y nacionalismo. Parece necesario y urgente acabar con los mitos escolásticos que, desde la perspectiva del Estado nacional español nos hablan, en frase con claras trazas de exorcismo,

de una «indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles», y desde la perspectiva vasca nos hablan de derechos inalienables e imprescriptibles.

Las naciones son realidades sociales, y como tales constituyen fenómenos contingentes sometidos a factores, vaivenes, y acontecimientos diversos. Basta con lanzar una mirada a la historia y ver la caída de los grandes imperios o, a partir de 1989, el derrumbamiento de un orden político mundial que a todos nos parecía destinado a perpetuarse. La capacidad de las naciones para sobrevivir no depende de declaraciones formales y grandilocuentes sino de la adaptabilidad de sus gentes a cada momento histórico concreto.

¿Es posible llevar esto a la práctica? Parece que, al contrario de lo que ha ocurrido hasta ahora, los vientos actuales soplan de modo favorable en orden a hacer posible esta integración o superación de los modelos antagónicos. Tradicionalmente, los nacionalismos siempre han aparecido íntimamente ligados a una idea u objetivo concreto, cual es la idea de que la construcción de una nación conlleva necesariamente la creación de un Estado independiente propio. Nacionalismo y Estado independiente siempre han ido unidos en la Historia moderna.

Sin embargo, en la perspectiva del siglo XXI, y en el ámbito geográfico de la Europa unida, nos encontramos, tal como se ha explicado más arriba, con que los Estados nacionales se encuentran en una fase de profunda transformación que les está llevando a una pérdida progresiva de protagonismo y poder en favor de nuevas estructuras de poder supraestatal. Es dentro de ese contexto donde habría que situar, en el momento actual, la cuestión del derecho de autodeterminación.

A tal respecto, resulta ciertamente luminosa, en ese sentido desdramatizador y dialogante, la ya famosa Sentencia dictada por el Tribunal Supremo de Canadá (TSC) en 1998, Sentencia que puede aportar importantes lecciones para el conflicto latente entre el Estado español y la CAPV.

A tenor de lo señalado en la misma, en teoría cabe situar el derecho de autodeterminación en el ámbito del derecho internacional, y en el ámbito del derecho interno. Desde la perspectiva del derecho internacional, el TSC recuerda que la existencia del derecho de los pueblos a disponer de sí mismos está hoy día tan ampliamente reconocido que puede considerarse un principio general de derecho internacional. No ocurre lo mismo con el supuesto del derecho a la secesión. En principio, el derecho internacional no niega explícitamente su existencia pero favorece, con carácter general, el principio de integridad territorial de los Estados existentes. Sólo favorece y reconoce el derecho a la secesión de forma explícita en determinadas ciertas circunstancias concretas. Así, en aquellos pueblos que están en situación colonial o en situación de opresión grave.

Por ello, el derecho internacional permite al Estado democrático combatir activamente, por todos los medios legítimos democráticos, una tentativa de secesión por parte de alguno de sus territorios.

Ahora bien, el hecho de que el derecho internacional no permita el derecho de secesión a determinados territorios no significa que los mismos no puedan reivindicar e, incluso, obtener, ese derecho. En efecto, el derecho internacional no impide a los pueblos no colonizados o no oprimidos la posibilidad de reivindicar y obtener el derecho a la autodeterminación. Si un territorio determinado muestra una voluntad indubitada y clara de separarse, ello le conferiría legitimidad para mantener sus reivindicaciones secesionistas y por lo tanto impondría al Estado la obligación de tomar en consideración y respetar dicha expresión de la voluntad democrática. Si se llega a hacer efectivo el derecho de secesión, el derecho internacional se limitará a tomar nota de la existencia de un nuevo Estado, tal como ha sucedido recientemente en el este europeo y, algo más lejanamente en el tiempo, en el caso de Argelia frente a la afirmación solemne de la República una e indivisible establecida en la Constitución francesa de 1958.

Ello significa que, en los Estados democráticos, tanto la reclamación del derecho de autodeterminación por parte de un determinado territorio como la negativa por parte del Estado a admitir ese derecho debe regularse de acuerdo con las normas establecidas en el derecho interno.

¿Cuál es la situación a este respecto en el derecho interno español? Si la CAPV pretendiese obtener el derecho de autodeterminación al margen de los procesos de reforma establecidos en el texto constitucional, su actuación no sería conforme a derecho y quedaría deslegitimada para ello. Por su parte, una actuación del Estado español que impida a la CAPV, al margen de lo establecido en el ordenamiento jurídico, ejercer de forma útil su derecho a la autodeterminación podría dar origen y fundamento al ejercicio unilateral del derecho de secesión por parte de la CAPV.

Como ya se ha señalado antes, el artículo 2 de la CE no permite el ejercicio del derecho de autodeterminación en su sentido más clásico, es decir, en su sentido de derecho a la secesión. Sin embargo, la falta de reconocimiento del derecho de autodeterminación no significa que un Estado democrático como el español pueda obligar a permanecer en su seno a una parte de la población que manifieste claramente su voluntad de separarse, si es que realmente muestra tal voluntad de forma indubitada. Tal negativa repugnaría a los principios en los que se asienta el vigente ordenamiento jurídico español.

Por ello, resulta necesario plantearse la posibilidad de un ejercicio del derecho de autodeterminación en clave de derecho interno. ¿Es posible tal ejercicio?, ¿es necesario?, ¿en qué condiciones?, ¿con qué límites?

En mi opinión, el ejercicio de ese derecho debe sustentarse en tres premisas básicas: 1. Que es el País Vasco, y más concretamente, la CAPV, quien ostenta el derecho a decidir su propio futuro; 2. Que la decisión corresponde no al etnos sino al demos, es decir, a todos y cada uno de los individuos que, de acuerdo con lo establecido en el EAPV, gozan de la condición política de vascos; y 3. Que la decisión debe ser tomada de acuerdo con los procedimientos establecidos en el ordenamiento vigente, lo cual significa que, en la línea del TS de Canadá, debe ser negociada con el Estado.

De esas tres premisas es la tercera la que, obviamente, presenta más obstáculos jurídico-constitucionales. El problema que se plantea es el de determinar si el Parlamento vasco se halla legitimado o no, a la luz del sistema constitucional español, para promover y definir esas iniciativas. De acuerdo con el texto literal de la Constitución española, las instituciones vascas tan sólo disponen de una iniciativa mediata e indirecta para plantear la reforma de la Constitución. A tenor de lo establecido en el art. 166 en relación con el art. 87.2., ambos de la CE, el Parlamento vasco puede solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley de reforma o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley.

Siguiendo con el análisis literal del texto constitucional, tampoco disponen las autoridades vascas de la competencia necesaria para someter una decisión de esta índole al referéndum de los ciudadanos vascos. Según lo dispuesto en el art. 92.2. y ratificado por el art. 149.1.32, el referéndum debe ser convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados.

El Parlamento vasco carece, por tanto, a primera vista, de la competencia necesaria para plantear a los ciudadanos vascos una consulta sobre la autodeterminación y para llevar a cabo, eventualmente, la necesaria reforma del texto constitucional.

No obstante, una interpretación extensiva, no estrictamente literal, de la norma constitucional podría permitir afirmar la legitimidad de las instituciones vascas para plantear una reforma constitucional y, más concretamente, para promover la celebración de un referéndum al respecto. Como señala Argullol, muy a menudo se hace referencia a desarrollos concretos del texto constitucional como si fueran la única alternativa, atribuyéndoles una intangibilidad que sólo afecta a aquél. No es correcto afirmar que por el hecho de que una norma que desarrolla la Constitución sea respetuosa con ésta no haya ninguna otra forma distinta, incluso contradictoria, que sea también adecuada a la Constitución.

Eso es lo que, justamente, hizo el Tribunal Supremo de Canadá en su famosa Sentencia. El citado Tribunal considera que a la hora de abordar una cuestión tan delicada e importante como la que nos ocupa no basta con some-

terla al análisis de lo establecido en el texto formal, en las normas dispositivas de la Constitución. Sensible ante el peligro político que podría darse en caso de exigir a los quebequeses el respeto a un procedimiento de reforma constitucional tan constringente como el establecido en la Constitución canadiense, el TSC considera que la legitimidad, e incluso la legalidad, de una eventual secesión de Quebec deberían ser apreciadas mas a la luz de ciertos principios constitucionales fundamentales que desde el ángulo del respeto a las disposiciones relativas al procedimiento de modificación constitucional. «Los principios -dice la citada Sentencia- no son simplemente descriptivos; están investidos de una fuerza normativa poderosa y vinculan a la vez a los Tribunales y a los Gobiernos (parágrafo 54)».

Pienso que las tesis expuestas en esa Sentencia pueden ser aplicables al caso vasco. Dos son los principios que, en mi opinión, fundamentarían la legitimidad de las instituciones vascas para plantear un referéndum sobre el derecho de autodeterminación. Se trata del principio democrático y el principio federal.

La celebración de un referéndum constituye la expresión directa de la voluntad democrática de un pueblo, en este caso concreto, de los ciudadanos de la CAPV. Si las instituciones representativas de ese pueblo manifiestan de forma indubitada su deseo de proceder a la celebración de un referéndum, es exigencia del principio democrático reconocido en la Constitución, que se produzca tal manifestación, a fin de determinar de forma clara cuál es la voluntad de esos ciudadanos.

En consecuencia, las autoridades del Estado central deberían permitir y favorecer, en aplicación del principio democrático, la celebración de tal referéndum. La legitimidad de la celebración del referéndum aumenta, si cabe, en el caso español, si tenemos en cuenta el hecho de que, la CE prevé, de acuerdo con el art. 150.2, la posibilidad de transferir o delegar en favor de las autoridades vascas, el ejercicio de facultades correspondientes a materias de titularidad estatal, entre ellas, la celebración del citado referéndum. Insistiré, más adelante, sobre esta cuestión.

El segundo principio en el que cabe fundamentar el derecho de las autoridades vascas a plantear una consulta sobre el derecho a la autodeterminación lo constituye el principio del federalismo. También en este ámbito resulta vigente, en mi opinión, lo señalado por la sentencia del TSC. En ella se señala textualmente que «la legítima tentativa, por un participante de la Confederación, de modificar la Constitución tiene como corolario la obligación impuesta a todas las partes de acudir a la mesa de negociaciones» (parágrafo 88), y esta obligación se aplica, incluso si la modificación propuesta es la secesión de una provincia: «El rechazo claramente expresado por el pueblo de Quebec del orden constitucional

existente conferiría claramente legitimidad a las reivindicaciones secesionistas e impondría a las otras provincias y al gobierno federal la obligación de tomar en consideración y respetar dicha expresión de la voluntad democrática, comprometiéndose en unas negociaciones y llevándolas a cabo de conformidad con los principios constitucionales subyacentes...» (ibídem).

¿Es aplicable la doctrina del TSC al caso español? Es cierto que, con carácter general, la posición de las CCAA en el ordenamiento español no es originaria ya que el Estado de las Autonomías se basa en una autonomía por descentralización y no en una autonomía por integración de Estados anteriormente independientes. Sin embargo, tal como señalan numerosos autores, el grado de división vertical del poder que caracteriza hoy al Estado español es de corte claramente federal y las técnicas de articulación entre el Estado y las CCAA son también, sin duda alguna, técnicas propias del federalismo.

A ello debe añadirse, en el caso vasco, la existencia de la DAP, el reconocimiento de los derechos históricos que otorgan a la autonomía vasca un claro carácter paccionado y, muy especialmente, la clarificadora Disposición Adicional del EAPV, según la cual: «La aceptación del régimen de autonomía que se establece en el presente Estatuto no implica renuncia del Pueblo Vasco a los derechos que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su historia, que podrán ser actualizados de acuerdo con lo que establezca el ordenamiento jurídico».

De todo ello cabe deducir, al igual que en el caso de Canadá, la necesidad de rechazar, en esta cuestión, dos posiciones extremas. De una parte, la idea de que la expresión por parte de la CAPV de una voluntad de autodeterminación no impondría ninguna obligación al Estado central, y la idea, por la otra, de que la secesión de Euskadi constituye un derecho absoluto. Frente a esas dos posiciones extremas debe optarse por una solución intermedia consistente en la necesidad de llegar a una conciliación de los diversos derechos y obligaciones por parte de los representantes de las dos mayorías legítimas, a saber la de la CAPV y la del Estado. La negociación entre ambas partes constituye en tal sentido, como bien señala la mencionada STC, no sólo una obligación política sino una obligación jurídica de naturaleza constitucional.

2. Aspectos esenciales del nuevo Pacto

Ya he señalado antes que el actual proceso de globalización y, en nuestro caso, de integración europea, están poniendo en cuestión muchos conceptos, principios y estructuras políticas clásicas. Están surgiendo nuevas formas de organización política y es en el marco de las mismas donde deben resituarse con-

ceptos tales como la soberanía y la autodeterminación. He señalado, también, que los problemas no van a resolverse a golpes de declaraciones solemnes sobre la unidad e indivisibilidad de España o sobre el derecho del Pueblo Vasco a la autodeterminación, sino mediante el acuerdo, el diálogo, la cooperación.

Por ello considero que la solución a este problema debe venir de un nuevo Pacto que puede ser constituyente pero no tiene porqué serlo necesariamente. Lo que importa, en el fondo, es que sea un Pacto útil que permita una acomodación confortable entre dos realidades que, todavía, siguen resultando bastante antagónicas como son la CAPV y el Estado español. Considero, en tal sentido, que el paso del actual Estado autonómico a un Estado plurinacional puede resultar mucho más efectivo en la práctica que cualquier declaración solemne sobre los derechos soberanos de Euskadi.

Partiendo de esa premisa trataré de visualizar, a continuación, aquellos puntos y aspectos que devienen esenciales en la conformación de ese nuevo Pacto. Su plasmación no presupone, necesariamente, la reforma constitucional, aunque sí la del bloque de constitucionalidad. No ocultaré, sin embargo, que, en su actual conformación, la CE de 1978 puede constituir más una rémora que una herramienta positiva para la configuración de tal Pacto.

1. En primer lugar, el Pacto debe incidir en la necesidad de completar el Estatuto. Treinta y cinco años después de su entrada en vigor, nos encontramos con que el EAPV mantiene aún importantes, incluso sustanciales, déficits e insuficiencias, particularmente, aunque no exclusivamente, en el ámbito de las políticas sociales, laborales, y en lo referente a la seguridad social. Se aducen para ello dificultades en su negociación bilateral. La experiencia autonómica revela, no obstante, que tales dificultades surgen sólo cuando se han roto o enfriado los consensos intergubernamentales. La prueba de ello es que, en tiempos de bonanza en la relación entre las autoridades centrales y las autonómicas, se han producido, sin problema alguno, trasposos teóricamente más dificultosos.

Supeditar el cumplimiento del estricto contenido estatutario a las exigencias de un buen nivel de relación, o vincular el mismo a declaraciones de lealtad al marco constitucional, o a cualquier otra pretensión de índole semejante, supone rebajar el primer Pacto estatutario a letra muerta, convirtiéndole en un juguete susceptible de todo tipo de chalanos o presiones políticas coyunturales. Nada más alejado de lo que debe constituir el espíritu y el contenido de un acuerdo consensuado con voluntad de permanencia.

No basta con llenar, sin más, el cuerpo competencial estatutario. El EAPV de 1979 es una norma propia de un tiempo y un lugar concreto, al igual que lo fue la CE de 1978. Los constituyentes y estatuyentes de aquel momento no podían percibir el enorme impacto que supondría la entrada del Reino de Espa-

ña en la Unión Europea, ni las consecuencias concretas de dicho evento en el régimen y devenir de la CAPV. De igual manera, tampoco podían apercibirse de las enormes transformaciones políticas (soberanías compartidas, etc.) que se aceleran con el cambio de siglo.

Tampoco podían avizorar los cambios sociales, económicos y, sobre todo, tecnológicos, que se aceleran a partir de la década de los 80. ¿Puede acaso no afectar al Estatuto (y por supuesto a la Constitución) la realidad de la informática, las telecomunicaciones o las grandes innovaciones tecnológicas, cuestiones todas ellas apenas intuidas en 1979? Parece del todo punto ineludible la necesidad de afrontar todas estas cuestiones en el futuro nuevo Pacto.

Estas alteraciones obligan a una concepción dinámica del Estatuto, con su correspondiente y obligada puesta al día. Tal adaptación implica una extensión competencial autonómica en algunos casos, una reordenación con el poder central en otros, y siempre una visión de potenciación de la realidad estatutaria congruente con el principio «pro autonomía» expresado en el texto constitucional y con la voluntad explicitada en el pacto de 1979.

2. Desde un plano vertical, el Pacto debe hacer efectiva, en la práctica, la plurinacionalidad del Estado. Una plurinacionalidad que como ya se indicará, no significa reconocer el carácter de nación a todas y cada una de las CCAA, sino de hacer realidad la distinción entre nacionalidades y regiones establecida por el art. 2 Ello implica el reconocimiento del País Vasco así como de las otras nacionalidades, en el plano jurídico, simbólico, político e institucional, como comunidades nacionales, reconocimiento que debe tener como corolario lógico el otorgar a esas comunidades nacionales el poder necesario para participar de modo efectivo y decisorio en la dirección política del Estado.

Ese reconocimiento debe concretarse en una serie de medidas de aplicación específica. Así, en el ámbito lingüístico, cultural y educativo, se requiere la inclusión de las cuatro lenguas oficiales en la denominación misma del Estado, en la moneda, en los documentos de identidad (DNI, pasaporte), en la aplicación de la cooficialidad lingüística, en las instituciones comunes del Estado, y en especial en el Senado, etc., así como la regulación de las lenguas en los registros civil, de propiedad y mercantil. Incorporar al sistema educativo en todos sus niveles las materias que expresen la diversidad cultural y lingüística de España.

En el mismo sentido, resulta perentoria y perfectamente racional que las circunscripciones electorales correspondientes a las elecciones europeas, generales y autonómicas coincidan con el territorio de las nacionalidades.

Particularmente importante resulta la necesidad de articular una división territorial del poder judicial con arreglo al carácter plurinacional del Estado español. Del mismo modo que contamos con un ejecutivo y un legislativo propios,

la CAPV debe de contar con un sistema judicial autónomo, sin perjuicio del mantenimiento de la unidad de interpretación judicial a cargo del Tribunal Supremo. Ello significaría que el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (TS-JPV) se configuraría en una última instancia de apelación en todos los órdenes en materias culturales, económicas, fiscales y de poder local.

Cuanto se ha indicado no son sino simples ejemplos de lo que debiera ser una política acorde con la lógica propia de un Estado plurinacional. Sería sobre estas cuestiones, bien de contenido puramente simbólico (reconocimiento y aplicación efectiva de la lengua propia en la relación Estado/CAPV, banderas, selecciones deportivas...), o bien de contenido más estructural (administración de justicia...), sobre las que habría que pilotar una renovada noción liberal-democrática de ciudadanía en su vertiente de identidad nacional prácticamente inexistente en la actualidad.

3. Es de todos conocido que las CCAA mantienen serias dificultades e insuficiencias a la hora de extender su acción más allá de su propio territorio. Tales dificultades se manifiestan tanto en el ámbito de las instituciones estatales como europeas. El hecho de que en un Estado políticamente descentralizado como el nuestro, las CCAA carezcan de una capacidad propia para intervenir en los asuntos generales del Estado, o para incidir en los asuntos europeos constituye un hecho grave, máxime en un momento de absoluta transnacionalización de todos los órdenes de la vida (política, social, cultural, económica, etc.) como el actual. Nos hallamos, en este sentido, a años luz de otras experiencias de Estados políticamente descentralizados como pueden ser la República Federal Alemana, Austria, o Bélgica.

Las CCAA, particularmente, las dotadas de un carácter nacional, se hallan obligadas a reivindicar una participación activa a la hora de decidir la composición y designar a los miembros de determinadas instituciones estatales que, si bien se hallan territorialmente radicadas en Madrid, sin embargo ejercen facultades a lo largo y ancho del territorio español.

Instituciones tales como el Consejo General del Poder Judicial, el Tribunal Constitucional, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Estado, la Junta Electoral Central, el Banco de España, la Agencia Tributaria, la Comisión Nacional del Mercado de Valores, la Agencia de Protección de Datos, el Consejo de RTVE, etc., resultan en la actualidad absolutamente impermeables a la participación de las CCAA. Tales instituciones deben abrirse orgánicamente a las CCAA so pena del descrédito consiguiente.

4. En el ámbito de la cooperación horizontal es necesario establecer canales de relación entre las diversas Comunidades Autónomas, foros multilaterales en los que las CCAA puedan expresar y discutir sus puntos de vista, sus

posiciones y sus intereses. Resulta, a este respecto, especialmente lamentable la situación que vive el Senado. Considerada en su actual configuración como una institución representativa perfectamente inútil y prescindible, es necesario proceder a su reforma a fin de convertirla en una auténtica cámara de representación territorial. De acuerdo con el espíritu originario de 1978, el Senado debe convertirse en la Cámara representativa de las CCAA. Ello serviría, frente a la inanidad presente, para proporcionar un protagonismo activo a las CCAA en las políticas del Estado.

No basta con la participación institucional. Resulta imprescindible, también, la intervención previa de las CCAA en las políticas normativas desarrolladas por los órganos centrales, particularmente por el Gobierno y las Cortes Generales. En los últimos años se han ido articulando fórmulas de este tipo que favorecían el consenso previo a la hora de aprobar una disposición general que pudiera incidir directamente en el ámbito autonómico. La formalización de estas técnicas, tan ensayadas en otros contextos de descentralización, sigue constituyendo en este momento en el Estado español una barrera insalvable.

Junto a las relaciones multilaterales se hace imprescindible la institucionalización de relaciones de carácter bilateral entre el Estado y la CAPV. Su carácter de nacionalidad, sus especificidades lingüísticas y culturales, las Disposiciones Adicionales tanto de la CE como del EAPV relativas al reconocimiento de los Derechos Históricos de los territorios forales, hacen del todo necesario el establecimiento de relaciones bilaterales entre el Estado y Euskadi para aquellos asuntos del específico interés o competencia de la CAPV. Un buen ejemplo de lo que pudo ser y no ha sido lo constituye la Comisión Bilateral Euskadi-Estado suscrita por ambas partes en Noviembre de 1995. Es preciso potenciar esa Comisión y dotar de un contenido real y concreto.

5. La presencia de Euskadi no solo debe manifestarse en el ámbito estricto del territorio del Estado. En la actual era de la globalización resulta imprescindible que Euskadi, al igual que las otras CCAA mantengan una nítida proyección exterior. El Derecho comparado (RFA, Austria, Bélgica, Italia, Gran Bretaña o Portugal), nos proporciona, una vez más, modelos perfectamente aplicables a nuestro caso. Esa proyección exterior debe establecerse a un doble nivel: internacional y europeo.

Así, en el ámbito de las relaciones internacionales parece necesario tener en cuenta, cuando menos, las siguientes cuestiones: facilitar la participación de la CAPV en las relaciones del Estado con el Consejo de Europa; incorporar una representación de Euskadi en el seno de la delegación estatal en aquellos organismos internacionales que traten materias de la competencia vasca; promover la presencia del País Vasco en determinadas organizaciones cuya actividad conecta

directamente con materias de competencia autonómica: UNESCO, Organización Mundial de Turismo, etc.; participar en la negociación de tratados internacionales sobre materias de interés autonómico; permitir el establecimiento de acuerdos internacionales entre la CAPV y otras entidades políticas en materias de su competencia, en especial, en lo referente a las relaciones transfronterizas; impulsar la participación de la CAPV en foros y organizaciones internacionales donde haya presencia de entidades subestatales, etc.

La ausencia de las CCAA y en nuestro caso, de la CAPV, se manifiesta de forma particularmente dramática y con especial crudeza en el ámbito de su participación en el proceso de integración europeo. Resulta especialmente importante la intervención en estos foros de aquellas CCAA que, por su nivel competencial, puedan verse afectadas por la política comunitaria, tanto en la fase ascendente como descendente. Tal ocurre, por ejemplo, con la institución del Concierto Económico y su inserción en el espacio de las Instituciones europeas.

Esta participación debería sustentarse, sin ánimo de exhaustividad, en los siguientes ejes: Institucionalizar la participación de la CAPV en la formación de la voluntad estatal tanto multilateralmente a través del Senado y las Conferencias sectoriales, como mediante acuerdos bilaterales con el Estado; asegurar la participación ordinaria de la CAPV y de las otras CCAA en la representación española ante el Consejo Europeo, el COREPER, los comités y grupos de trabajo del Consejo y de otros órganos auxiliares cuando traten de materias autonómicas; ejercer, por delegación estatal, la representación española en las instituciones de la UE, de acuerdo con el art. 203 del Tratado de la Unión Europea; asumir de forma plena la ejecución del derecho comunitario en el ámbito de sus competencias; ampliar y asegurar la intervención de las CCAA en las actuaciones del Estado ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea; facilitar y reforzar la presencia directa de la CAPV y otras CCAA en otros foros de la UE (creación de estados-región, etc.).

Como es obvio, la regulación de la actividad europea de la CAPV debe atenerse no solo a lo establecido en el ordenamiento jurídico estatal sino, también, en el ordenamiento jurídico europeo. Tanto a la hora de redactar la fallida Constitución europea, como posteriormente en el vigente Tratado de Lisboa, las discusiones sobre la cuestión «regional» en Europa giraron en torno a dos alternativas políticas generales, la clásica que propugnaba el mantenimiento de la cuestión regional como un asunto interno de los Estados, y una más novedosa que propugnaba considerar y garantizar la presencia regional en la UE desde el propio derecho constitucional de la UE.

Un Informe elaborado por el entonces eurodiputado Alain Lamassoure rompía con esta dinámica y en este sentido ponía el dedo en la llaga al señalar

la incongruencia que suponía el hecho de que tras la ampliación de la Unión Europea a 25 estados, pasarían a ser miembros de la Unión Europea países menos poblados y menos extensos que algunas de las regiones ya existentes, y que contrariamente a estas regiones dispondrían de representación en el Consejo y en la Comisión.

Tal absurdo quedaba plenamente ratificado por las estadísticas de Eurostat correspondientes a Mayo de 2004, fecha en la que ingresaron diez nuevos Estados en la UE. De acuerdo con esos datos, si comparamos el producto interior bruto de los nuevos diez estados que se integraron en la Unión Europea en esa fecha, con el producto interior bruto de las Comunidades Autónomas españolas, se podía observar que, por ejemplo, Cataluña tenía un producto interior bruto mayor que todos y cada uno de los diez nuevos estados salvo Polonia. En nuestro caso, el País Vasco tenía un PIB superior a Eslovenia, a Eslovaquia, a Lituania, a Chipre, a Letonia, a Estonia y a Malta. Atendiendo, por otra parte, al dato de la población resultaba que Cataluña tenía más población que cualquiera de los Estados nuevos salvo Polonia, la República Checa y Hungría y el País Vasco, por su parte, contaba con más población que Eslovenia, Estonia, Chipre o Malta.

Por eso, Lamassoure planteaba la necesidad de otorgar a las regiones un lugar propio en el texto constitucional europeo, lugar que luego debería ser complementado por el ordenamiento jurídico de cada estado. El informe Lamassoure cambiaba por tanto en este sentido la filosofía mantenida hasta el momento ya que incardinaba el hecho regional como una realidad propia de la Unión Europea, no como un asunto estrictamente interno de los estados. Y en ese sentido Lamassoure proponía el establecimiento de un estatuto de región asociada a la Unión que sería aplicado a las regiones designadas por cada estado y que conllevaría determinados derechos de participación y consulta en las políticas comunitarias, conllevaría el tener una representación específica en el seno del Comité de las Regiones, y conllevaría también el derecho a plantear conflictos de competencia frente a actos de la Unión. Esta solución hubiera servido, por ejemplo y entre otras cosas, para blindar el Concierto Económico.

El rechazo de esa propuesta hizo que el reconocimiento de la realidad regional y de la correspondiente autonomía de las Regiones quedara confinado, una vez más, al ámbito del derecho interno de cada Estado.

Conviene señalar, sin embargo, que esta directriz aparece flexibilizada por dos aspectos básicos. Por una parte, Lisboa recoge ciertas previsiones en línea con algunas de las reivindicaciones que venían realizando las Regiones. Cabe citar entre esos avances: el reconocimiento de la diversidad cultural y lingüística existente en Europa; la introducción de una serie de previsiones que

vienen a reconocer, al nivel de la UE, la autonomía regional y local; la mejora de la regulación atinente al principio de subsidiariedad, o el establecimiento de previsiones que posibilitan una mayor participación de las Regiones en la UE.

A partir de ahí, no podemos olvidar la particular naturaleza del ordenamiento jurídico de la Unión Europea, en cuanto ordenamiento que se «integra» dentro del ordenamiento jurídico de cada Estado miembro. El Tratado de Lisboa no puede ser visualizado como algo ajeno a la realidad estatal interna, sino que constituye una realidad íntimamente ligada a unas determinadas estructuras y actitudes estatales. El Tratado de Lisboa constituye, en tal sentido, un texto normativo inseparablemente unido al ordenamiento constitucional interno de cada Estado particular. Por ello la implementación y la eficacia práctica del derecho comunitario dependen de la actitud que cada Estado adopte, dentro de su marco de competencia, o del principio de autonomía institucional, respecto al fenómeno de la UE. Teniendo en cuenta la fortaleza que, todavía, presenta el principio de autonomía institucional de un Estado a la hora de articular su presencia en Europa, es obvio que, por lo que al Estado español se refiere, el marco de referencia imprescindible a la hora de determinar el verdadero desarrollo de la dimensión europea de las CCAA lo constituye el ordenamiento constitucional español.

A este respecto, es necesario destacar que la interpretación que del sistema competencial doméstico han venido realizando, hasta el presente, los órganos generales del Estado español (especialmente el legislador estatal, el Gobierno central, el Tribunal Constitucional) en relación con la transposición interna del Derecho comunitario deja, cuando menos, mucho que desear. Y es que la obligación interna de transposición se ha presentado, una y otra vez, como una ocasión para desdibujar el sistema de distribución competencial interna sometiendo a muchas competencias autonómicas a un duro proceso de reconversión y pérdida de contenidos a favor del Estado central. El Tratado de Lisboa podría suponer, a este respecto, un momento muy adecuado y pertinente para exigir legítimamente del Estado que no se menoscaben las competencias autonómicas a la hora de transponer el Derecho de la UE.

La política llevada a cabo por el Gobierno central y la negativa mantenida a llevar a cabo una apertura, por mínima que sea, a estas nuevas situaciones, contrastan profundamente con la capacidad de adaptación y evolución manifestada por otros Estados descentralizados de nuestra área geográfica. Se sitúa así el Estado español en el furgón de cola del tren europeo a la hora de regular la participación de sus entidades territoriales autónomas.

6. Es preciso abordar, de una vez por todas, la institucionalización de relaciones con los territorios limítrofes con la CAPV, esos territorios que secular-

mente ha sido catalogados, y no precisamente por personalidades sospechosas de nacionalismo, como la plural Vasconia. (J.M. de Azaola). Nos referimos al viejo Reino de Navarra, territorio foral que mantiene unas señas de identidad ampliamente compartidas con la CAPV.

Como es bien sabido, la propia CE establece en su Disposición Transitoria Cuarta un mecanismo para la integración de ambas Comunidades en una sola, rompiendo de este modo la expresa prohibición de federación entre CCAA estipulada en el artículo 145.1 de la parte dispositiva del texto constitucional. Lo mismo ocurre con los textos estatutarios que se decantan por una especialísima colaboración entre ambas Comunidades. Véase, al respecto el artículo 22.2 del EAPV, y el artículo 70.3 de la LORAFNA.

Es notorio el fracaso del órgano permanente de colaboración intercomunitaria que, aprobado por ambos Gobiernos y Parlamentos, fue posteriormente rechazado por el Gobierno de UPN. La retirada de este Proyecto ha sumido a ambas Comunidades en una situación de absoluta incomunicación, un vivir de espaldas el uno del otro, en un desconocimiento mutuo, y en definitiva, en una manifiesta insolidaridad. Incomunicación e insolidaridad tanto más reseñable si tenemos en cuenta la comprobada excelente relación existente entre los ciudadanos de una y otra Comunidad.

Es hora de perfilar una nueva red de comunicación, de relación, incluso de políticas compartidas, en aquello que resulte común a ambas Comunidades, y hacerlo mediante un Pacto teñido de racionalidad y sensatez. Sólo desde posiciones negativas y cerradas se entiende que no se haya avanzado, tan siquiera mínimamente, por los cauces abiertos por la CE y los respectivos Estatutos. Hora es de hacerlo.

En lo que respecta al País vasco-francés o Iparralde, caben señalar las posibilidades establecidas en el artículo 6.5 del EAPV en el que se prevé la posibilidad de suscribir tratados en orden a desarrollar las relaciones entre ambos territorios. Tal disposición no ha tenido, por el momento, materialización alguna. Ello resulta lamentable si tenemos en cuenta que las relaciones de vecindad, en nuestro caso, las relaciones transfronterizas, dan pie a un intenso nivel de cooperación mutua, realizado, si cabe, por la reciente ratificación del Tratado de Bayona.

Cuando han desaparecido las fronteras estatales, cuando la nueva sociedad de la globalización requiere nuevas e intensas relaciones más allá de los Estados, constituye un verdadero arcaísmo que dos territorios contiguos vivan sin relacionarse institucionalmente entre sí.

V. LOS PROCEDIMIENTOS DE REFORMA

Vistos la necesidad y el contenido del nuevo Pacto, conviene ahora establecer algunas reflexiones, siquiera breves, sobre las vías o procedimientos para hacer efectivo el mismo.

Caben, teóricamente, tres posibles vías. La primera de ellas vendría por vía interpretativa y no exigiría la reforma del texto estatutario ni, por supuesto, del texto constitucional. La segunda vía vendría a través de la reforma del texto del EAPV aprobado en 1979. La tercera y última implicaría la reforma de la Constitución. Existe en el momento actual un consenso muy generalizado sobre la necesidad de proceder a una reforma en profundidad del EAPV e incluso de la propia CE de 1978. Por ello, voy a eludir la primera vía para centrarme brevemente en la segunda y, con una mayor atención, en la reforma de la Constitución.

Con respecto a la reforma estatutaria, tan sólo quisiera dejar constancia del carácter pactista del EAPV. Ello trae como consecuencia la necesidad de una doble aprobación. De una parte, la aprobación de la reforma por parte de las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica. De la otra, la aprobación de la reforma por parte del electorado vasco. La reforma del EAPV implica, por lo tanto una doble voluntad, es decir, un pacto o acuerdo entre el Estado y la CAPV.

En lo referente a la CE, es necesario recordar insistir en algo que ya se ha indicado más arriba, cuales el hecho de que toda Constitución es «Constitución en el tiempo». La realidad social, a la que van referidas las normas, está sometida al cambio histórico y éste, en ningún caso deja incólume el contenido de la Constitución. Me remito a lo ya indicado sobre la necesidad de adecuar el texto de la CE de 1978 a los complejos cambios y realidades surgidas en los últimos 35 años.

La permanencia de las constituciones no está reñida con su reforma periódica. Al revés, para que una constitución funcione correctamente conviene introducir, cada cierto tiempo, reformas que mantengan o mejoren su representatividad y eficacia, que incorporen las nuevas tendencias y se adapten a las nuevas necesidades. Esta dialéctica entre la permanencia y la renovación constituye la regla general de todo el derecho pero resulta particularmente decisiva en el caso de la Constitución.

La relación de la Constitución entre la permanencia y la renovación es mucho más cualitativa que cuantitativa y en todo caso debe buscar un equilibrio. Tan grave es equivocarse por realizar reformas precipitadas como por negarse a introducir las reformas necesarias. En el caso español viene predominando de forma clara un temor excesivo, casi reverencial, a la reforma constitucio-

nal. Es obvio que este temor, esta negativa, a plantear la eventualidad de una reforma en aquellos aspectos que fueren necesarios, está resultando claramente contraproducente para la eficacia de la Constitución e, incluso, para su propia legitimidad.

Por ello es preciso iniciar, sin miedo alguno, un gran debate sobre la reforma constitucional, y en ese debate, debe ocupar un papel central la cuestión de la relación entre el Estado español y el País Vasco en la línea de lo que se ha venido defendiendo a lo largo de estas páginas. Un debate en el que, como ya se ha indicado, deben ponerse sobre la mesa todas las cuestiones que sean necesarias (derecho de decisión, autodeterminación, secesión, estado federal, confederación, etc.) por muy complejas y controvertidas que resulten.

VI. A MODO DE CONCLUSIÓN

Como es de todos conocido, a lo largo de estos años se han culminado con éxito diversos procedimientos de reforma de numerosos Estatutos de Autonomía. Resulta paradójico, además de muy preocupante, el hecho de que tales reformas hayan tenido por objeto el satisfacer las pretensiones o las necesidades, en su caso, de territorios que nunca tuvieron reivindicaciones autonómicas, es decir de aquellas CCAA a las que la CE no reconoce el carácter de nacionalidad.

Como ya se ha indicado, el origen del Estado autonómico se encuentra en la existencia de dos causas confluyentes, pero muy diferentes entre sí. La primera causa que dio lugar al mismo fueron las reivindicaciones nacionalistas. La segunda causa fue la necesidad de una descentralización regional como principio de organización más eficaz y como instrumento de profundización democrática. Para atender a estas dos causas se establecieron dos formas distintas de acceso a la autonomía así como dos tipos (digámoslo así) de Estatuto diferentes con sistemas competenciales asimismo distintos.

Pues bien, aplicando esta distinción a los procesos de reforma culminados con éxito podríamos afirmar que tales procesos han afectado de forma fundamental a la causa segunda, es decir al proceso de descentralización y acercamiento del poder a los ciudadanos, pero apenas han afectado a la primera causa, derivada de las reivindicaciones nacionalistas. Se ha avanzado de forma notable, aunque con un desorden no menos notable, en el proceso de descentralización del Estado. Pero no sólo no se ha producido avance alguno sino, más bien, un retroceso evidente en la resolución de los problemas nacionalistas vigentes en España.

Efectivamente, en el momento actual quedan pendientes de resolución los problemas de las tres nacionalidades históricas, entendiéndolo como tales a

aquellas que, según la Disposición Transitoria Segunda, plebiscitaron afirmativamente en su momento Proyectos de Estatutos. Es cierto que el parlamento catalán aprobó y los ciudadanos ratificaron en referéndum un nuevo Estatuto de Cataluña pero no lo es menos que los recortes sufridos en su contenido tras el paso por las Cortes Generales y, particularmente, tras la sentencia dictada al respecto por el Tribunal Constitucional vaciaron de contenido el espíritu y, en buena medida, la letra del texto aprobado en Cataluña. Por su parte, el País Vasco vio rechazado el Proyecto aprobado por su Parlamento, y Galicia no ha podido o no ha sabido concretar, por ahora, un Proyecto de reforma.

Los procesos soberanistas planteados en Euskadi y posteriormente en Cataluña nos demuestran que después de 35 años volvemos a partir de cero y nos encontramos con las mismas o incluso con mayores dificultades que al principio. Tales reformas no parece que vayan a conseguir lo que en realidad constituía el principal objetivo que perseguía la Constitución, a saber la acomodación de las nacionalidades históricas en un espacio constitucional común que les garantice un reconocimiento constitucional.