

# HISTORIA DE LAS REIVINDICACIONES NACIONALISTAS VASCAS HASTA LA PROPUESTA DE ESTATUTO POLÍTICO DE LA COMUNIDAD DE EUSKADI («PLAN IBARRETXE»)\*

Israel Expósito Suárez y Susana Eva Franco Escobar\*\*

## RESUMEN

El presente trabajo trata de aproximarse al polémico debate que abrió la Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi («Plan Ibarretxe») a través del estudio de algunas de las reivindicaciones nacionalistas vascas. A partir de un esbozo de los hitos históricos de las mismas y hasta llegar al análisis de los tres pilares (identidad del pueblo vasco, derecho de autodeterminación y referéndum) y la declaración política (libre asociación con el Estado español) contenidos en el Preámbulo de la Propuesta.

PALABRAS CLAVE: Plan Ibarretxe, nacionalismo, identidad del pueblo vasco, autodeterminación, referéndum, Estado Libre Asociado.

## ABSTRACT

The present work tries to come near to the polemics discuss that opened the Proposal of Statute Policy of the Community of Euskadi («Plan Ibarretxe») through the study of some of the Basque nationalistic vindications. From an outline of the historic landmarks of those vindications and until arriving at the analysis from three pillars (identity of the Basque people, self-determination right and referendum) and the policy declaration (free association with Spanish State) contents in the Introduction of the Proposal.

KEY WORDS: «Plan Ibarretxe», nationalism, identity of the Basque people, self-determination, Free Association State.

## 1. APROXIMACIÓN HISTÓRICA AL RÉGIMEN JURÍDICO-PÚBLICO VASCO

### 1.1. REFERENCIAS HISTÓRICAS DE LOS TERRITORIOS VASCOS EN LA ORGANIZACIÓN FEUDAL Y EN EL ESTADO ABSOLUTO

La Propuesta del Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi defiende la existencia de un Derecho vasco histórico, que motiva las actuales pretensiones nacionalistas. Para determinar la viabilidad de un planteamiento independentista basado en la argumentación de un derecho vasco y una soberanía pretendidamente



originaria, habrá que otear la historia de los Territorios históricos vascos y precisar la exactitud de tales afirmaciones.

Los territorios vascos comprendían, aproximadamente, los territorios que hoy configuran Guipúzcoa, Álava y Vizcaya. Estas provincias fueron incorporadas a la Corona de Castilla, de forma definitiva, a comienzos del siglo XIII. Hasta entonces, y desde el siglo XI, se habían integrado de forma oscilante o bien a Navarra, o bien a Castilla. De lo que se desprende que las vascongadas nunca fueron territorios totalmente independientes, aunque siempre han disfrutado de un régimen jurídico particular, régimen que se define bajo los denominados «Fueros».

Además, desde que se puede constatar con suficiente fiabilidad histórica, no existió un acervo cultural vasco compacto, y aún menos un derecho vasco. Se puede afirmar que en estos territorios existía una lengua propia<sup>1</sup>, que se extendió por parajes de la actual Navarra. Pero no es menos acertado que dicha lengua, el euskera, se hablaba en diferentes dialectos, esto es, no presentaba un carácter uniforme. Al margen de esta cuestión, la posibilidad de identificar un ordenamiento jurídico particular y común debe ser rechazada<sup>2</sup>, ya que las únicas normas vigentes eran consuetudinarias, y no se llegaron a recoger por escrito sino después de su incorporación a la Corona de Castilla. Además, dichas normas tampoco eran homogéneas en las vascongadas. Prueba de esta afirmación la expresa TOMÁS Y VALIENTE al explicar que en la reconquista de la Península Ibérica, las gentes de los enclaves pertenecientes a la geografía estudiada no mostraron esa cultura jurídica común, pues sus normas, ni estaban escritas, ni eran homogéneas.

Esta situación descrita permite afirmar la inexistencia de un derecho común y tradicionalmente vasco anterior a su integración en Castilla. Afirmación que, por otro lado, es útil para resaltar que la existencia de los fueros —que representan los fundamentos básicos de las pretensiones soberanistas vascas, desde sus orígenes— no provienen de un estado o ente originariamente independiente y soberano que existiera con anterioridad a la incorporación de las vascongadas a Castilla. Por el contrario, provienen de su reconocimiento por un estado liberal

---

\* Los autores advierten que las líneas siguientes constituyen la síntesis de un trabajo de mayor extensión (150 páginas), que ha sido considerablemente reducido —con los riesgos que ello entraña— para su publicación en los Anales de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Laguna.

\*\* Premio «Francisco Tomás y Valiente» 2004.

<sup>1</sup> PAYNE, Stanley, sostiene que los territorios vascos no fueron absolutamente ajenos a la influencia del Imperio romano. Señala el autor que, pese a no ser invadidos militarmente, «las tribus vascas parece ser que llegaron a aceptar una soberanía romana predominante con más facilidad que otros grupos étnicos de los sectores norte y oeste de la Península» (*El nacionalismo vasco. Des sus orígenes a ETA*, DOPESA, Barcelona, 1974, p. 48 y ss.).

<sup>2</sup> GACTO FERNÁNDEZ expresa que «tampoco es factible admitir a la luz de unas fuentes prácticamente inexistentes la presencia, en los primeros siglos medievales, de un derecho autóctono con caracteres comunes a los tres territorios» (*El Derecho histórico de los pueblos de España*, Madrid, 1990, p. 334).



débil como el español, que no pudo erradicar cualquier tipo de particularismo desde el principio.

Después de su incorporación a la Corona de Castilla, procede subrayar que no se legisla directamente para estas provincias. No obstante, de forma paulatina, el Derecho castellano se fue introduciendo en las vascongadas a través de varios instrumentos normativos de vigencia pre-estatal<sup>3</sup>. Ante la introducción del Derecho castellano, las provincias vascongadas comenzarán a plasmar por escrito sus costumbres; y resultado de este fenómeno serán el Fuero de Ayala (1373), el Fuero Viejo de las Encartaciones (1394) y el Fuero Viejo de Vizcaya (1452). Por tanto, de estas consideraciones se deduce que el régimen foral parte de una base consuetudinaria y pre-estatal, no discutida, aunque no se puede determinar desde cuándo. Lo que sí es determinable es la aparición de estas costumbres en forma de Ley, cosa que ocurre con la redacción de los fueros, que recogieron las costumbres que hasta ese momento habían tenido lugar en el contexto vasco adaptando algunas de ellas a los nuevos tiempos<sup>4</sup>.

Mención especial merece la Junta General de Vizcaya, que supuso la garantía del denominado «Derecho paccionado». La Junta era el órgano ante el cual el rey se comprometía a respetar el Derecho del Señorío, mientras que la Junta se comprometía a guardar fidelidad al rey. Esta situación produciría la necesaria consecuencia de la intervención de la Junta en la actividad legislativa de Castilla, garantizando que tal actividad no perjudicara el Derecho vizcaíno<sup>5</sup>.

En las postrimerías del siglo XV se asiste al incremento y fortalecimiento del poder del monarca, que comienza a identificarse con el Estado absoluto español<sup>6</sup>. En este escenario histórico cobra protagonismo la tendencia a la centralización del poder político, su concentración en manos del rey<sup>7</sup>. Situación que aumenta y se consolida durante los siglos XVI y XVII. Aunque será también en el siglo XVII cuando el régimen foral encontrará su mayor desarrollo, concibiéndose el régimen foral como un sistema de autogobierno cuyo contenido ha variado a lo largo de la historia<sup>8</sup>.

---

<sup>3</sup> Ejemplo de estos instrumentos son: el Fuero Real, las Partidas o la aplicación parcial de la Ordenanza de Alcalá de 1348.

<sup>4</sup> Aunque ello no supone ninguna particularidad en el típico proceso de conversión de las normas consuetudinarias en Derecho legal escrito.

<sup>5</sup> No obstante, ello tampoco implica la existencia de alguna anomalía en el modo de ser característico de las relaciones feudo-vasalláticas pre-estatales.

<sup>6</sup> En el Estado Absoluto español será necesario tener siempre presente la distinción entre el reinado de los Austrias y el de los Borbones. Puesto que la primera Corona, a diferencia de la Corona de la Dinastía Borbónica (que importó el exacerbado centralismo de Luis XIV), respetaba en mayor medida los Reinos, así como otras entidades descentralizadas.

<sup>7</sup> Respecto al fortalecimiento del poder del rey y su correlativa concentración en la institución del mismo, merece la pena recordar las palabras de Saavedra, resaltadas por TOMÁS Y VALIENTE, «por una letra sola dejó el rey de llamarse ley. Tan uno es con ellas, que el rey es ley que habla, y la ley un rey mudo». Los franceses lo expresan con más concisión, ya que decían, en cuanto al paso del Estado absoluto al Estado liberal que «*le Roi est la loi*».

<sup>8</sup> CAÑO MORENO, Javier, *Teoría institucional del Estatuto Vasco*, Universidad de Deusto, Bilbao, 1997, p. 225.





El crecimiento de las facultades del rey para crear normas jurídicas ponía en peligro el derecho particular de los Reinos, como sucedió con los territorios vascos<sup>9</sup>.

La configuración política de España durante los siglos XVI y XVII queda bien descrita en palabras de TOMÁS Y VALIENTE cuando recordaba que sólo existía un Estado dirigido por una Monarquía, aunque también existían diversos reinos con sus respectivos sistemas jurídicos. Además, señala el autor que los naturales de cada reino nunca reclamaron, en esta época, la independencia de sus reinos, con los que se sentían intensamente identificados<sup>10</sup>. Por tanto, en este contexto histórico tampoco aparecen argumentos para defender las posiciones nacionalistas que alegan en su favor una voluntad independentista desde tiempos inmemoriales<sup>11</sup>.

Avanzado el siglo XVII<sup>12</sup>, la Corona española borbónica, entendiendo que la unificación jurídica de todos los Reinos del Estado facilitaría la gobernabilidad, desarrolló una política conducente a la supresión de la personalidad de los diferentes Reinos. Si bien, esta intención integradora no produciría los primeros efectos hasta finales del siglo.

Ante este panorama, los Reinos pusieron en marcha diversos mecanismos para defender sus ordenamientos, aunque las técnicas empleadas en las vascongadas fueron más efectivas que las utilizadas en otros lugares. En este sentido procede hacer mención de la puesta en práctica del «uso foral», consistente en la posibilidad de admitir o no los actos procedentes de la voluntad del rey que fueran considerados perjudiciales para los fueros. El fundamento de esta institución debe buscarse en el órgano competente para ejercerlo, esto es, la Junta, que continuaba erigiéndose como órgano capaz de vigilar el compromiso asumido por el Rey respecto al «Derecho paccionado»<sup>13</sup>.

La Monarquía Absoluta española alcanzaría su mayor expresión en el siglo XVIII. Y en este momento será —debido a razones de diversa índole— cuando se

---

<sup>9</sup> El crecimiento de esta facultad también dio lugar a las Compilaciones.

<sup>10</sup> TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, *Manual de Historia del Derecho Español*, Tecnos, Madrid, 2002, p. 282.

<sup>11</sup> Conviene precisar que, desde un punto de vista jurídico-historiográfico, la doctrina mayoritaria entiende que no se debe hablar de Estado español hasta la institucionalización de los Borbones en siglo XVIII. Los autores, para referirse al periodo anterior a dicha institucionalización, emplean diferentes conceptos. Así, TOMÁS Y VALIENTE entiende que nos hallamos ante una «*Monarquía Universal de corte federativo*»; mientras que ESTORNES la concibe como un «constructo poliétnico y polisindial que nace al coincidir en una misma Corona la mayor parte de las unidades político administrativas existentes en la Península Ibérica, cuyo vínculo de unión consiste en el reconocimiento de un Soberano, una serie de fueros territoriales y el carácter contractual de la vinculación», ESTORNES ZUBIZARRETA, I., *La construcción de una nacionalidad vasca. El autonomismo de Eusko-Ikaskuntza (1918-1931)*, San Sebastián, 1990, p. 39 y ss. Sea la primera Monarquía Universal o sea un constructo, lo cierto es que no se duda del carácter estatal o, mejor, superestatal.

<sup>12</sup> DE CABO, Carlos, manifestaba, respecto a esta época histórica, que: «la centralización política, unificación territorial y fortalecimiento del poder son precisamente las notas que configuran el Estado moderno», en *Teoría histórica del Estado y del Derecho Constitucional*, PPU, Barcelona, 1998, vol. I, p. 295.

<sup>13</sup> La práctica de este instrumento jurídico se llegó a extender hasta el siglo XIX.

detecta una política poco respetuosa con los regímenes forales. El fortalecimiento del poder del rey generó consecuencias dispares; sin embargo, cabe subrayar el interés en la unificación de los diversos ordenamientos jurídicos vigentes en la época, interés que se materializaría mediante los denominados Decretos de Nueva Planta. Si bien, hay que advertir que estas normas no produjeron la unificación de los ordenamientos vascos. Los efectos de los Decretos mencionados sólo tuvieron lugar respecto a las provincias integrantes de la Corona de Aragón. Así, el mantenimiento de las particularidades jurídicas vascas fue la gratificación del apoyo al heredero victorioso<sup>14</sup>.

## 1.2. EL RÉGIMEN FORAL VASCO EN EL CONSTITUCIONALISMO HISTÓRICO ESPAÑOL

El siglo XIX merece una mención destacable porque en él se encuadran hechos que han marcado la sociedad vasca<sup>15</sup> y, en consecuencia, nos referimos a los planteamientos que parte de esta sociedad ha sostenido y sostiene. Basta apuntar que durante este siglo —siglo del nacimiento y desarrollo del constitucionalismo español— las provincias vascas irán perdiendo su autonomía foral paulatinamente, hasta llegar a la abolición de las instituciones integrantes de ésta. Además, en este período histórico, aparecerán las semillas del nacionalismo vasco, compartiendo escenario con importantes reivindicaciones autonomistas.

En cuanto a la política territorial, destaquemos la visión unificadora de Felipe V, que constituye el hito a partir del cual se desenvolverá la política centralizadora del Estado<sup>16</sup>, y que supuso la base de las concepciones de política territorial del siglo XIX. En este sentido, se puede afirmar que este siglo estuvo presidido por una concepción político-administrativa defensora de la unidad territorial del Estado, aunque existieron breves intentos de descentralización administrativa.

Por tanto, por lo que respecta a la descripción del siglo XIX, hay que subrayar el gran inconveniente que supone para el régimen foral de las provincias vascongadas la concepción centralizadora del Estado, y las consecuencias que de ésta derivarían. Al respecto, conviene señalar que los textos constitucionales vigentes desde 1812 hasta la II República no hacen una especial referencia a la cuestión foral vas-

---

<sup>14</sup> GONZÁLEZ ALONSO apunta que «lo peculiar de las vascongadas no reside en poseer fueros; lo anormal hubiese sido no tenerlos. Radica en la supervivencia de los mismos —compatible con la vigencia del derecho castellano *stricto sensu*— cuando en otras zonas, por el contrario, palidieron y perdieron vitalidad», GONZÁLEZ ALONSO, *Derechos históricos de los pueblos de España*, Madrid, 1990.

<sup>15</sup> Con el siglo XIX surgirá el constitucionalismo y un conjunto de concepciones jurídico-políticas que entorpecerán el desarrollo foral y que, incluso, llegarán a suprimirlo.

<sup>16</sup> SOUVIRÓN MORENILLA afirma: «El uniformismo racionalista y el impulso y control centrales de las instituciones político-administrativas presiden, en efecto, orientadas al logro de la unidad del Estado, nuestro entero siglo XIX» (*Realidad y perspectivas de la organización territorial del Estado*, Comares, Granada, 2000, p. 10 y ss.).





ca<sup>17</sup>. No obstante, siempre se intentó establecer un régimen administrativo unitario en todo el Estado. Prueba de ello es la Constitución de 1812, que refleja los intereses partidarios del centralismo y el unitarismo<sup>18</sup>.

La historia española del siglo XIX conduce a la conclusión inequívoca de la configuración de España como un Estado unitario. Sin embargo, no se puede dejar al margen la falta de capacidad que mostró el Estado central para resolver el descontento regional; lo que sería un foco incesante de conflictos. Así, las exigencias de autonomía, especialmente de las regiones más periféricas constituirían una fuente de conflicto difícil de sofocar<sup>19</sup>.

Centrándonos en las vicisitudes jurídico-políticas de las provincias vascongadas durante el siglo XIX, y los primeros años del siglo XX, hay que hacer mención de las guerras carlistas. La primera guerra carlista terminó con la firma del Convenio de Vergara en 1839. Este Convenio sirvió de fundamento para la Ley de 25 de octubre de 1839, cuyo desarrollo normativo<sup>20</sup>, junto a la predilección por una Administración de carácter unitario, conduciría a la eliminación de las instituciones vascas, pese a que dicha ley prometía respetar los fueros vascos.

Después de la segunda guerra carlista se alumbraría la Ley de 21 de julio de 1876, que sí implicaría la efectiva abolición del régimen foral.

Hasta la Ley de 1876 perduraron determinadas instituciones, que fueron suprimidas en atención a las disposiciones de ésta, pese a que no contenía una mención expresa sobre la abolición de tales instituciones forales. Posteriormente, en 1878, a raíz de las propias previsiones de la ley de 1876, resultarían aprobados los conciertos económicos de las provincias vascas. Además, conviene recordar que, en la práctica, éstas ostentaron cierta autonomía administrativa durante ese periodo. Sin embargo, desde entonces, su legitimidad derivará de la Constitución canovista de 1876, y ya no de la historia. Afirmación que no se puede olvidar cuando se argumenta la historia para justificar reivindicaciones que no encajan en las normas de la vigente Constitución.

Para entender el surgimiento de las reivindicaciones de autonomía, así como los planteamientos de corte nacionalista, hay que hacer referencia a la crisis socio-económica en la que se hallaba sumergida España desde el siglo XVIII<sup>21</sup>. Situación en

---

<sup>17</sup> Salvo el lacónico periodo republicano de 1873.

<sup>18</sup> PRADA FERNÁNDEZ, J.L., advierte que la Constitución de Cádiz deseaba acabar con las múltiples jurisdicciones y privilegios territoriales del Antiguo Régimen introduciendo la igualdad de todas las personas ante la ley («La construcción estatutaria del Estado autonómico español y sus problemas», *ASAMBLEA, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 7, 2001, p. 173).

<sup>19</sup> Estas reivindicaciones de autonomía, que tendrían como principales escenarios Cataluña, el País Vasco o Galicia, se verían favorecidas por el auge industrial que experimentan las dos primeras regiones, y su consecuente desarrollo económico. Y en el caso de Galicia, por el contrario, sería el profundo subdesarrollo el que motivaría la emigración masiva al continente americano.

<sup>20</sup> Téngase en cuenta que el desarrollo de la Ley de 1839 llegará a provocar la supresión de importantes instituciones forales, como fue el caso del juramento o pase foral en 1841.



la que tiene lugar una profunda reflexión acerca de la política territorial del Estado. Fruto de tal reflexión son las tendencias regeneracionista y la regionalista. Esta última explica el creciente desarrollo de los movimientos reivindicatorios de autonomía<sup>22</sup> desde finales del siglo XIX, exigencias que se verían satisfechas con el advenimiento de la II República.

En este contexto se desarrollaron notables reivindicaciones autonomistas. Por lo que respecta al País Vasco se deben señalar, en el primer cuarto de siglo, importantes episodios. Así, destaca la coalición política formada, en 1905, por el Partido Carlista, el Partido Republicano, el Partido Liberal y el Partido Integrista, que se ofrecería como alternativa al nacionalismo, con el marcado propósito de restaurar el sistema foral. Además, entre 1917 y 1919, las diputaciones de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya reclamaron, conjuntamente, mediante la presentación de un manuscrito denominado «Mensaje», la restauración de las instituciones forales, o, en su defecto, la concesión de un mayor régimen de autonomía, al estilo del que logra Cataluña con su Mancomunidad, reivindicación que también resultó frustrada<sup>23</sup>.

Las dos grandes excepciones a la política constitucional centralizadora se llevarían a cabo con la I y la II República<sup>24</sup>.

Con la abdicación de Amadeo de Saboya, en febrero de 1873, se dio paso a la proclamación de la I República. Después de dicha abdicación, Pi y Margall, Salmerón y Figueras dirigieron a las Cortes una proposición declarando la instauración de la República, y dejando a las Cortes Constituyentes la organización de esta forma de gobierno. Sería en este contexto político donde se desarrollarían, por vez primera, los esquemas constitucionales para establecer un Estado federal<sup>25</sup>. El proyecto constitucional de este primer intento republicano afirmaba que España era un Estado compuesto, de carácter federal, integrado por diecisiete Estados, entre los que se contaban las Regiones Vascongadas<sup>26</sup>.

---

<sup>21</sup> El siglo XIX resultó funesto para España, aunque no se tomará conciencia de la situación hasta finales del siglo, con la trágica contemplación del desastre colonial de 1898.

<sup>22</sup> Especialmente en Cataluña y País Vasco, que fueron las regiones peninsulares que experimentaron el auge industrial, económico y cultural más importante.

<sup>23</sup> Aunque el gabinete del gobierno Romanones estudió seriamente la posibilidad de alambicar una ley que reconociera un régimen jurídico-administrativo para el País Vasco, el precipitado cambio de gobierno frustró tal posibilidad. Ya en 1923, con Primo de Rivera, las pretensiones autonomistas no tendrían razón de ser. Si bien al principio existió la esperanza, aunque débil, de recibir el otorgamiento de un régimen administrativo descentralizado.

<sup>24</sup> Aunque su breve vigencia no hizo de ellas más que un hito constitucional a tener en cuenta como referente histórico en el estudio de la concepción territorial y administrativa del Estado, cabe señalar que las Constituciones representaron los mayores esfuerzos de descentralización política-territorial del estado español, hasta la Constitución de 1978.

<sup>25</sup> Véase TRUJILLO FERNÁNDEZ, Gumersindo, *Federalismo español*, EDICUSA, Madrid, 1967.

<sup>26</sup> Como curiosidad histórica puede anotarse que Canarias, Cuba y Puerto Rico también eran consideradas como Estados; llama la atención especialmente en los dos últimos supuestos, ya

Sin embargo, las constantes tensiones sociales no pudieron ser resueltas por la República, que terminaría por sucumbir con el golpe de Estado del general Pavía, a principios de 1974.

Tras el primer ensayo republicano, Martínez Campos, con la figura de Alfonso XII, facilitaría la apertura de un nuevo capítulo político; la Restauración de la Monarquía, por medio de la Constitución de 1876, inspirada en su totalidad por Canovas del Castillo, artífice del sistema político que se sustentaría en el bipartidismo<sup>27</sup>. Bajo la Restauración Monárquica, las regiones asistieron a un notable empobrecimiento de su autonomía<sup>28</sup>. En este sentido, GARCÍA DE CORTÁZAR<sup>29</sup> afirmaba que la política territorial de esta época no respetó la diversidad socio-cultural existente en España, por miedo a la disgregación.

Sería en abril de 1931 cuando, también debido a la profunda crisis socio-económica descrita, acontece la II República.

En el marco constitucional de la II República, las regiones contaban con la posibilidad de acceder a un régimen de autonomía lo suficientemente amplio como para satisfacer las exigencias autonomistas que se suscitaban desde hacía tiempo. Para la Constitución republicana, las comunidades territoriales que presentaran un mayor «interés» en la consecución de ese régimen de autonomía podrían acceder a él, obteniendo un resultado más favorable que aquellas otras regiones en las que las reivindicaciones de autogobierno no tuvieran la misma consistencia, y que se desenvolverían dentro de un régimen común<sup>30</sup>. En este sentido, sólo obtuvieron un Estatuto de Autonomía<sup>31</sup> Cataluña, en 1932, y el País Vasco, en 1936<sup>32</sup>.

---

que dejaron de ser considerados territorios coloniales para pasar a ser concebidos como Estados integrantes de España.

<sup>27</sup> NÚÑEZ RIVERO, Cayetano y MARTÍNEZ SEGARRA, Rosa María, *Historia constitucional de España*, Ediciones Universitas, Madrid, 1997, p. 180 y ss.

<sup>28</sup> Lo dicho no implica que las reivindicaciones autonomistas se silenciaran por completo. Así, durante la época de la Restauración se constituyó la Mancomunidad de Cataluña, que contaría con un importante régimen de autonomía administrativa.

<sup>29</sup> GARCÍA DE CORTÁZAR, Fernando, *Breve Historia de España*, Alianza Editorial, Madrid, 1995, p. 47.

<sup>30</sup> Se debe destacar que el art. 12 de la Constitución republicana establecía que: «para la aprobación del Estatuto de la región autónoma, se requieren las siguientes condiciones (...) b) Que lo acepten, por lo menos las dos terceras partes de los electores inscritos en el Censo de la región. Si el plebiscito fuere negativo, no podrá renovarse la propuesta de autonomía hasta transcurridos cinco años»; sin embargo, resultó posible que llegasen a plebiscitar su Estatuto Cataluña, País Vasco y Galicia.

<sup>31</sup> Procede advertir en este punto que Galicia llegó a aprobar el referéndum exigido constitucionalmente para la aprobación del Estatuto de Autonomía; sin embargo, no pudo obtenerlo debido a la caída de la República.

<sup>32</sup> Entre ellos, cabe citar que en 1931 se atribuyó, como competencia propia, las relaciones con el Estado del Vaticano, lo que supuso anular el Proyecto de Estatuto Vasco, presentado días antes, en el que atribuía esta competencia a la Comunidad vasca. Al año siguiente se presentó un nuevo proyecto, que no prosperaría por la oposición de varios ayuntamientos vascos. El tercer proyecto fue presentado en diciembre de 1933, y se vería frustrado por el estancamiento procesal de su tramitación, pues existían dudas sobre si comprendía o no a Álava, y por el abandono del PNV. Tras





Esta política del Estado integral halla un ilustrativo reflejo en las palabras pronunciadas por JIMÉNEZ USÚA, quien manifestaba el deseo general de establecer un Estado integral, donde las regiones dispusieran de un notable régimen de autonomía que contribuyera al desarrollo del progreso<sup>33</sup>.

### 1.3. EL TRATAMIENTO DE LA CUESTIÓN VASCA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978

España es resultado de aunar una pluralidad de territorios. Territorios que ostentan un conjunto de características históricas que los individualizan frente a los demás. Con ello, se pone de manifiesto que España es un Estado en el que prevalece la diversidad, una diversidad socio-política y socio-cultural de diferentes territorialidades que constituyen una realidad no desconocida por la Constitución de 1978.

Para hacer efectivo el consenso deseado para la aprobación de la Constitución<sup>34</sup>, cada uno de los partidos y formaciones políticas expuso sus consideraciones acerca del contenido de la Constitución.

Por lo que respecta al País Vasco, los partidos políticos vascos asumieron el compromiso de defender, unívocamente, una posición concreta. Principalmente, dicho compromiso se traducía en la consecución del reconocimiento de la personalidad jurídica del País Vasco, y el correlativo régimen autonómico, sin que ello implicara renunciar a la reintegración foral<sup>35</sup>.

Redactado el Proyecto constitucional, el PNV manifestó su descontento con el resultado obtenido, ya que entendía que las previsiones constitucionales no garantizaban, ni se pronunciaban en el sentido deseado. Sin embargo, la Constitución fue aprobada por los dos componentes de nuestro Poder Constituyente que son las Cortes y el Pueblo Español.

Vistas así las cosas, procede afirmar que España se configura como un Estado compuesto por diversas nacionalidades y regiones<sup>36</sup> que, con la posibilidad de

---

el regreso del PNV al Congreso, el proyecto no pudo ser aprobado por la disolución de la Cámara, por lo que hubo que esperar a febrero de 1936.

<sup>33</sup> *Diario de Sesiones del Congreso* de 27 de julio de 1931.

<sup>34</sup> No se puede olvidar que una de las principales características de la Constitución de 1978 consiste en el elevado esfuerzo realizado por las fuerzas políticas que integraban el poder constituyente para alcanzar el consenso que permitiese la elaboración de un texto constitucional apoyado por la sociedad. Dicho consenso fue alcanzado, y la Constitución logró contar con la mayor legitimidad democrática de la historia de España, y de la mayor parte de lo que hoy es la Unión Europea.

<sup>35</sup> CAÑO MORENO, Javier, *Teoría Institucional del Estatuto Vasco*, Universidad de Deusto, Bilbao, 1997, p. 69 y ss.

<sup>36</sup> No se puede precisar un concepto, unánimemente admitido, que indique en qué debe entenderse por nacionalidad, y qué por región. Todo lo más, la doctrina ha venido afirmando la existencia de una diferencia de grado, en cuanto que la nacionalidad ostenta unas características socio-culturales más acentuadas o acusadas. Se debe subrayar que tanto el reconocimiento de la existencia de nacionalidades y regiones como la posibilidad de ejercitar el derecho a la autonomía





ejercer el derecho a la autonomía, se fueron transformando en Comunidades Autónomas. La institucionalización de las Comunidades Autónomas no queda determinada en la Constitución sino que el modelo quedó abierto para un perfilamiento ulterior<sup>37</sup>. No obstante, el ejercicio de ese derecho a la autonomía se realizará de forma distinta, en función del sujeto legitimado para su ejercicio.

Pero, llegados a este punto, se puede cuestionar qué hay que entender por autonomía. Al respecto, la STC 4/1981, de 2 de febrero, se pronuncia en los siguientes términos: «Autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, la autonomía no es soberanía... y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es parte de un todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresión del artículo 2 de la Constitución». Esta sentencia del Tribunal Constitucional ofrece una interpretación armonizadora del art. 2 CE y del título VIII CE. Resulta —a la luz de esta interpretación— que, en España, la soberanía reside exclusivamente en el conjunto del pueblo español, y no en las nacionalidades (o regiones) que han sido integradas dentro del Estado. Asimismo, cabe subrayar la importancia de un principio fundamental, la indisoluble unidad de la Nación española, que enfatiza que España es patria común e indivisible. Por tanto, la autonomía es siempre una posibilidad que brinda el ordenamiento constitucional y que se sujeta a los límites preestablecidos en la constitución.

De todo ello se desprende que la Constitución tiene en cuenta las diferentes realidades sociales que subyacen en España, dotadas de su propio Estatuto de Autonomía<sup>38</sup>. No obstante, esta «permisibilidad» no implica que dichas realidades pueden equipararse, en modo alguno, al Estado. Las palabras de BASTIDA<sup>39</sup> son clarificadoras al respecto, cuando sostiene que «del concepto político de nación, las nacionalidades culturales o históricas no participan ni total ni parcialmente. Hay entre ambas una diferencia esencial, cualitativa, de naturaleza, y cualquier pretensión de éstas de llevar a cabo actuaciones o asumir tareas o revestirse de atributos propios de aquélla resulta claramente inconstitucional».

Así, la Constitución de 1978 es un instrumento jurídico-normativo, entre cuyas finalidades destaca la de ofertar una vía de integración a la pluralidad y diversidad sociológica existente en España<sup>40</sup>. La función integradora realizada por la

---

encuentran su único fundamento en la Constitución (sin ir más lejos, Canarias recuperó su unidad jurídico-política con la Constitución).

<sup>37</sup> Esa falta de definición nominativa de nuestra forma territorial de Estado ha llevado a la doctrina especializada a la elaboración de las más variadas tesis sobre su concepción.

<sup>38</sup> Dado que España no ha sido siempre una colectividad compacta, sin fisuras socio-culturales de ningún tipo; muy al contrario, se ha caracterizado por ser el escenario de la convivencia entre una multitud de realidades sociales diferentes a lo largo de su historia.

<sup>39</sup> BASTIDA, Xacobe, *La nación española y el nacionalismo constitucional*, Ariel, Barcelona, 1998, p. 101.

<sup>40</sup> Sobre la importante función integradora que cumple la Constitución respecto a las nacionalidades y regiones que componen España, SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.L., recuerda la sentencia de

Constitución se lleva a cabo mediante el ejercicio voluntario del derecho a la autonomía, el cual siempre se debe desarrollar dentro de la indisoluble unidad del Estado<sup>41</sup>, permitiendo que los entes territoriales disfruten de un régimen propio de gobierno autonómico.

Acerca del estudio de los denominados derechos históricos, elemento de marcada importancia para el nacionalismo vasco, se deben tomar como puntos de referencia la Disposición Adicional Primera y la Disposición Derogatoria Segunda CE. Aunque en este trabajo sólo se anotarán unas breves referencias sobre los derechos históricos, ya que, debido a su complejidad intrínseca, no se puede ofrecer aquí un estudio detenido de ellos.

En primer lugar cabe destacar que no es posible determinar un concepto exacto, unánimemente aceptado por la doctrina. CAÑO MORENO señala que a lo largo de la historia se han ofrecido múltiples definiciones influidas por las orientaciones políticas de sus autores<sup>42</sup>. En cambio, sí hay acuerdo en cuanto a su aparición. Surgió como término llamado a sustituir al de reintegración foral. Desde entonces se sostendría que los llamados derechos históricos no se identifican con la autonomía, sino que pasan a ser «títulos de origen y forma de integración estatal»<sup>43</sup>. CORCUERA ATIENZA opina que la imprecisión del término permite reclamar el contenido de las pretensiones propias de la reintegración foral<sup>44</sup>.

Por otra parte, y también por lo que respecta a la definición de los derechos históricos, SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA<sup>45</sup> y ARRIETA ALBERDI<sup>46</sup> recuerdan, en sus respectivas obras, la STC 76/1988, que establece que «lo que la Constitución ha venido a amparar (en su Disposición Adicional Primera) no es una suma o agregado de potestades, facultades o privilegios, ejercidas históricamente en forma de derechos subjetivos de corporaciones territoriales, susceptibles de ser traducidas en otras tantas competencias de titularidad o ejercicio respaldadas por la historia». Debe tenerse en cuenta que la Constitución da cobertura a aquellas instituciones tradicionalmente forales que puedan encajar dentro de las previsiones constitucionales.

---

Lord Acton, cuando manifestaba que «un Estado que es incapaz de satisfacer a las diferentes razas se condena a sí mismo», SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J., *Ensayos sobre la Libertad y el Poder*, Madrid, 1959, p. 326.

<sup>41</sup> Debe enfatizarse que el ejercicio del derecho a la autonomía no es equiparable al ejercicio del derecho a la autodeterminación, el cual no tiene cabida dentro de nuestro actual ordenamiento constitucional.

<sup>42</sup> CAÑO MORENO, Javier, *Teoría institucional...*, *ob. cit.*, p. 75.

<sup>43</sup> CAÑO MORENO, Javier, *ibidem*.

<sup>44</sup> CORCUERA ATIENZA, Javier, «Derechos históricos y nacionalismo», en HERRERO DE MIÑÓN, M., y ERNEST LLUCH, *Derechos históricos y constitucionalismo útil. Crítica*, Barcelona, 2001, p. 169.

<sup>45</sup> SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José, *Las bases constitucionales del Estado Autonómico*, Mac Graw Hill, Madrid, 1998, p. 347.

<sup>46</sup> ARRIETA ALBERTI, Jon., «Las imágenes de los Derechos históricos: un estado de la cuestión», en HERRERO DE MIÑÓN y ERNEST LLUCH, *Derechos históricos...*, *ob. cit.*, p. 224.



Con ello se manifiesta que las previsiones constitucionales relativas a los derechos históricos respetan suficientemente los derechos históricos forales, siempre que no contradigan las previsiones constitucionales; pudiendo entender que tal actuación supone sólo eso, es decir, una muestra de respeto a la tradición histórica de España, y no un reconocimiento implícito de soberanía.

## 2. EL NACIONALISMO VASCO

La primera consideración que conviene hacer es que el nacionalismo vasco no supone ninguna novedad como movimiento político, es decir, en otros momentos históricos han existido, y de hecho existen, reivindicaciones nacionalistas que claman por la independencia; esgrimiendo para ello diversos argumentos que defienden sus tesis. Cuestión distinta será la veracidad o exactitud de tales argumentos.

Para entender los postulados actuales del PNV, es necesario conocer cuáles son sus raíces ideológicas; especialmente porque desde su constitución, el PNV ha mantenido inalterados sus fundamentos ideológicos.

Se debe comenzar por conocer el contexto socio-económico que favorece su aparición. En este sentido, cabe señalar que a finales del siglo XIX las provincias vascas habían experimentado un notable crecimiento económico, especialmente motivado por el sector industrial. Dicho crecimiento convirtió Euskadi en una zona industrializada atractiva para una ingente masa proletaria procedente del resto de España. El desarrollo industrial de Euskadi produjo el fortalecimiento económico de una incipiente burguesía así como el surgimiento de una masa proletaria de grandes dimensiones, cuyo grueso estaba constituido por inmigrantes, a los que se hacía responsables de la inseguridad ciudadana<sup>47</sup>.

Si se concibe que el nacionalismo se manifiesta como un sentimiento colectivo, más o menos extendido en una sociedad concreta<sup>48</sup>. Se podrá entender que este fuerte movimiento migratorio, es decir, la recepción de esta masa de población que no comparte los elementos que componen la idiosincrasia de aquéllos, no sólo endurece tal sentimiento, sino que favorece que éste se extienda entre los miembros

---

<sup>47</sup> Con referencia a este contexto social, AZAOLA escribió: «en una ciudad cada día más intensamente industrializada y urbanizada, como es la actual, la nostalgia del 'paraíso perdido' constituye, en un pueblo de fondo sentimental como el nuestro, un factor psicológico importante que juega a favor del nacionalismo vasco, aun cuando existe la convicción profunda —conciente o no— de que la pérdida del añorado Estado paradisíaco es irremediable y definitiva» («Vasconia y su destino: Los vascos ayer y hoy», tomo II, *Revista de Occidente*, Madrid, 1976, p. 864).

<sup>48</sup> Consistente en la afirmación de ostentar determinadas características comunes que identifican, singularizan y homogenizan a esa sociedad que mantiene dicho sentimiento, que por otro lado les empuja a reivindicar la constitución de un Estado independiente, aunque no necesariamente deba ser así.

primeros de la sociedad en cuestión<sup>49</sup>. Además, a la situación socio-económica de finales de siglo hay que añadir el malestar reinante entre la inmensa mayoría de los vascos por los efectos generados a raíz de la ley abolitoria de fueros de 1879.

Este conjunto de condiciones favoreció la aceptación de las tesis nacionalistas de Sabino Arana, fundador ideológico del PNV, que entendería que los problemas de la sociedad vasca eran consecuencia de la acción del Estado español, que había atentado contra el régimen foral de Euskadi. Sabino Arana afirmaba que Euskadi había sido un Estado independiente y soberano hasta la agresión española de 1839, cuando fueron suprimidos los fueros vascos. Lo que interpretaba como un ataque directo a la soberanía de una Nación hasta ese momento libre<sup>50</sup>. Además de estos postulados políticos sobre la Nación de Euskadi —para la que se exigía la independencia arrebatada—; desde un punto de vista sociológico, entendía que las provincias vascas habían estado habitadas por individuos nítidamente diferenciables, a los que también perjudicaba el flujo migratorio atraído por la expansión industrial<sup>51</sup>.

Sin embargo, el pensamiento ideológico de Sabino Arana no se expresó siempre en los mismos términos. Sus planteamientos fueron mutando con el transcurso del tiempo, a medida que cambiaba su posición dentro del panorama político<sup>52</sup>. La evolución de su pensamiento se caracterizará por la paulatina moderación, hasta que, finalmente, ya en las postrimerías de su vida, llegaría a negar sus prime-

---

<sup>49</sup> Una reflexión profunda acerca de estos datos nos lleva a advertir el riesgo que supone un nacionalismo exacerbado, ya que puede degenerar en un movimiento xenofóbico. Incluso podría afirmarse que las exageraciones irracionales que apuntan en este sentido, es decir, que idealizan la existencia de una raza para fundamentar sus pretensiones nacionalistas, llegan a degenerar en fascismo; y desvirtúan los planteamientos de carácter nacionalistas que sí serían legítimos.

<sup>50</sup> Respecto a la argumentaciones ideológicas de Sabino Arana, CORCUERA ATIENZA, Javier, se pronuncia señalando que «a finales del siglo XIX, cuando el principio de las nacionalidades es paradigma que nadie pone en duda, cuando la raza es una categoría utilizada para la explicación de casi todo, y la historia es de pueblos que evolucionan inspirados por un espíritu del pueblo que los define y los caracteriza, Sabino Arana aplica la nueva lógica a los planteamientos del fuerismo histórico, que encuentran en la afirmación nacionalista una cabida más cómoda que en el viejo fuerismo más o menos integrista» («Derechos históricos y nacionalismo» en HERRERO DE MIÑÓN, M. y ERNEST LLUCH, *Derechos históricos...*, ob. cit., p. 167).

<sup>51</sup> Entendía Sabino Arana que la etnia vasca, el euskera y la historia de las provincias vascas atestiguan el hecho nacional de Euskadi. En este sentido, JAUREGUI, G., define las bases ideológicas del nacionalismo vasco afirmando que «la idea de nación vasca de Sabino Arana se caracteriza por la pureza de la raza, el integrismo, el ruralismo, el etnocentrismo y el centripetismo», en *Entre la tragedia y la esperanza. Vasconia ante el nuevo milenio*, Ariel, Barcelona, 1996, p. 29.

<sup>52</sup> Así, como hitos más relevantes, se pueden destacar su pertenencia al Consejo General Vasco (después de 1898), donde mostraría el abandono de sus tesis, y reconociendo la dependencia de las instituciones vascas de las decisiones de España. Con posterioridad a su encarcelamiento, en 1902, se constituiría un nuevo partido político, bautizado como Liga de Vascos Españolistas, cuyo objetivo venía determinado por la consecución de un régimen amplio de autonomía enmarcado dentro de la unidad española, descartando las ideas de independencia.





ros postulados, comprendiendo que sus planteamientos partían de una base errónea que no se correspondía con la realidad<sup>53</sup>.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que los flujos migratorios y supresiones de particularidades normativas, no sólo son factores que expliquen la aparición del nacionalismo en el País Vasco, sino que también justificarán el auge de la corriente nacionalista en diferentes épocas históricas.

Una vez que Sabino Arana hubo edificado el esqueleto ideológico de lo que sería el nacionalismo vasco, no tardará en aparecer el PNV, en el que coexistirán dos tendencias contrapuestas; representadas, de un lado, por un sector radical y defensor a ultranza de la independencia vasca, y, de otro, la nueva burguesía que, debido a sus intereses económicos —y motivados por los beneficios que les pudiera facilitar el ejercicio del poder político—, aboga por obtener un amplio régimen de autonomía que permita un mejor desenvolvimiento de sus actividades económicas, emulando la filosofía nacionalista catalana. Teniendo en cuenta la panorámica que ofrece esta confluencia de intereses, de forma ilustrativa, se puede concebir al PNV como una moneda, con una cara integrista e independentista, y con otra cara más amable, de carácter autonomista, que girará sobre su canto sin llegar a caer sobre ninguna de sus caras. Hay que reconocer, como advierte CORCUERA ATIENZA, que tal confluencia favorecerá la simpatía electoral de diversos sectores; aunque no puede desconocerse que también será fuente de ineludibles y duras tensiones dentro del partido, que darán lugar a importantes escisiones como ETA o HB, que desarrollarán los planteamientos más radicales y violentos para la consecución de la independencia de Euskadi<sup>54</sup>.

No obstante, y haciendo honor a la verdad, hay que recordar la existencia de otros movimientos nacionalistas vascos que no continuaron las rocambolescas alegaciones del PNV —basadas en las primeras aportaciones doctrinales de Arana—, ni las aberraciones de ETA y HB. El ejemplo paradigmático de esta concep-

---

<sup>53</sup> Como recuerda DE LA GRANJA SÁINZ que afirma que el propio Arana comprendió que «la independencia era una utopía inalcanzable o inexistente históricamente, pero sí podía ser imaginable literariamente», en DE LA GRANJA SÁINZ, J.L., «La idea de España en el nacionalismo vasco», en *Nacionalismo e imagen de España*, MORALES MOYA, Antonio (coord.), España Nuevo Milenio, Madrid, 2001, p. 42.

<sup>54</sup> No puede ignorarse, en relación a esta cuestión, que se ha criticado la postura del PNV respecto a estos movimientos radicales. Así, las fracasadas negociaciones orientadas al abandono de la violencia, sus pactos con HB y su ambigüedad a la hora de afrontar las acciones de ETA, le han hecho receptor de críticas que lo califican de consentidor o de interlocutor flexible. Incluso se le ha llegado a identificar con estas formaciones, ejemplo de ello son las palabras de AZAOLA cuando manifiesta que «así, el carlismo que desemboca en el integristismo y sus derivados; el conservadurismo que desemboca en el fascismo o se abraza a él como su única salvación; el socialismo que desemboca en el comunismo; el nacionalismo vasco que desemboca en ETA, procura parecerse lo más posible, no son en realidad sino las distintas etiquetas bajo las cuales se nos sirve un mismo artículo cuya esencia es el monolitismo doctrinal, el dogmatismo inflexible e intolerante, la incapacidad de hallar fórmulas de convivencia y la necesidad (disimulada o no) de imponer la propia versión del todo o nada» (AZAOLA, «Vasconia y su destino...», *ob. cit.*, p. 870).

ción del nacionalismo vasco se encuentra, como manifiesta DE LA GRANJA SÁINZ, en los denominados «nacionalismos heterodoxos»<sup>55</sup>, representados por las formaciones de ANV y Euskadiko Ezkerra, que mantendrán una posición más dialogante, y que concebirán al País Vasco dentro de España, aunque con un amplio régimen de autonomía.

Esas premisas evidencian que el nacionalismo vasco parte de la exaltación o mitificación de unos hechos históricos que la ciencia descarta, hechos que no se pueden dar por ciertos<sup>56</sup>.

Los datos históricos expuestos acreditan que los territorios vascos no constituyeron una comunidad independiente y soberana. Las vascongadas sólo han mantenido una importante autonomía jurídico-administrativa merecedora del reconocimiento constitucional de 1978.

Sin embargo, cabe destacar que pese al alegato de estos datos históricos y a la corrección realizada por el padre del nacionalismo vasco, el PNV se ha mantenido en la línea de aquel primer aranismo, sin revisar sus planteamientos. Parece aconsejable contextualizar el primer aranismo en un marco socio-económico concreto. Así, el PNV debería tomar conciencia de las consecuencias del vigente marco constitucional y de las actuales necesidades sociales vascas, transformándose en un nacionalismo más coherente con el presente, ya que es anacrónico mantener la diferenciación de una etnia vasca (o una vecindad civil vasca que no deja de recordar los tiempos de la ciudadanía romana), y parece, además, poco prudente no confiar en los resultados que se pueden obtener con el Estado de las autonomías.

Las Comunidades Autónomas podrán luchar empleando la vía de la negociación, por ostentar una mayor autonomía política, jurídica, económica o administrativa. El PNV, así como otras fuerzas nacionalistas autonómicas que gobiernan en sus respectivas Comunidades, cuentan en su haber con una importante herramienta para lograr tal objetivo, ya que son formaciones políticas que han ganado el calificativo de «partidos bisagra»<sup>57</sup>.

---

<sup>55</sup> DE LA GRANJA SÁINZ, José Luis, «La idea de España...», *ob. cit.*, p. 57 y ss.

<sup>56</sup> En el acercamiento al planteamiento nacionalista del País Vasco conviene llamar la atención sobre la mitificación que dicho planteamiento realiza acerca de la existencia de un derecho y de una soberanía vasca e histórica; características que han servido para fundamentar la pretensiones soberanistas del PNV. No han sido pocos los autores que han destacado el carácter mitológico de estas reivindicaciones. Aunque, como se desprende de los comentarios de TOMÁS Y VALIENTE, todos los nacionalismos parecen desarrollar cierta tendencia a la mitificación de algunos de sus elementos, especialmente de aquellos que se hallan en sus orígenes, en TOMÁS Y VALIENTE, F., *A orillas del Estado*, Taurus, Madrid, 1996, pp. 93-94. En un mismo sentido se pronuncian otros autores, como CORCUERA ATIENZA, J., en *ob. cit.*, p. 167, o JAUREGUI en *Los nacionalismos minoritarios y la Unión Europea*, Ariel, Barcelona, 1997, p. 25.

<sup>57</sup> HERRERO DE MIÑÓN subraya que los nacionalismos catalán y vasco, como partidos bisagra, tienen una importante función en cuanto a garantizar la moderación y la gobernabilidad, en *Derechos históricos y Constitución*, Taurus, Madrid, 1998, p. 31 y ss. La participación de los partidos nacionalistas en las altas esferas del poder político ayudaría a una mayor integración. Aunque HERRE-

### 3. TRES PILARES Y UNA DECLARACIÓN POLÍTICA EN EL PREÁMBULO DE LA PROPUESTA DE ESTATUTO POLÍTICO DE LA COMUNIDAD DE EUSKADI

En el programa político del lehendakari Ibarretxe se indicó expresamente que su pacto para la convivencia se sustenta sobre tres pilares fundamentales:

- a) El Pueblo Vasco es un Pueblo con identidad propia... b) que tiene derecho a decidir su propio futuro... de conformidad con el derecho de autodeterminación...
- c) desde el respeto a las decisiones de los ciudadanos y ciudadanas de los diferentes ámbitos jurídico-políticos en los que actualmente se articula.

A continuación añade que constituye un objetivo principal de su proyecto el logro de «un nuevo estatus de libre asociación con el Estado español», al que califica de «declaración política», y que posteriormente recogería en el Preámbulo de su texto articulado.

En los epígrafes que siguen se realiza una aproximación a las cuestiones que se suscitan en torno a los tres pilares y la declaración política incluidos en el Preámbulo de su Propuesta.

#### 3.1. LA IDENTIDAD DEL PUEBLO VASCO COMO PRIMER PILAR

En el pleno de autogobierno<sup>58</sup> de 25 de octubre de 2001, coincidiendo con la conmemoración del Estatuto de Gernika —y justo dos años antes de la presentación de la Propuesta de Estatuto Político para la Comunidad de Euskadi («Plan Ibarretxe») en el Parlamento Vasco—, declaró el lehendakari Ibarretxe:

admitámoslo de una vez, el problema no sólo consiste en determinar quién va a gestionar la seguridad social o la formación profesional [...]. El problema estriba en asumir que el Pueblo Vasco no es una parte subordinada del Estado, sino un Pueblo con identidad propia, con capacidad para establecer su propio marco de relaciones internas y para incorporarse por voluntad propia al proyecto de un Estado plurinacional [...].

---

RO DE MIÑÓN sólo se refiere a la importancia de los nacionalismos correspondientes a Cataluña y al País Vasco, hay que recordar que el nacionalismo canario, representado por Coalición Canaria, también ha actuado como «partido bisagra» formando coalición con el primer gobierno Aznar, lo que le facilitó la reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias.

<sup>58</sup> El texto íntegro de la intervención del Lehendakari Ibarretxe en el Pleno de Autogobierno de 25 de octubre de 2001, en el que además Juan José Ibarretxe denuncia, entre otras cuestiones, el incumplimiento del Estatuto de Gernika, se puede consultar en la página web: <<http://nuevoestatuto-deeuskadi.com>>.





Esta idea se repetiría en declaraciones posteriores<sup>59</sup>, como por ejemplo la de septiembre de 2002, en las que afirmó, entre otras cuestiones, que «la identidad propia del Pueblo Vasco» constituye el fundamento del primer pilar de su Propuesta. Finalmente apareció recogido expresamente en el Preámbulo del texto articulado presentado ante el Parlamento Vasco el 25 de octubre de 2003.

El texto dice literalmente que el pueblo vasco «es un Pueblo con identidad propia en el conjunto de los Pueblos de Europa», y que es además depositario de un patrimonio histórico, social y cultural singular, que pertenece a los ciudadanos y ciudadanas de los territorios de Alava, Bizkaia, Gipuzkoa, Navarra, Lapurdi, Zuberoa y Benafarroa, situados a ambos lados de los Pirineos.

La idea de la *identidad propia* del pueblo vasco parece aludir a un tema de la mayor actualidad, el de los «hechos diferenciales», y es por ello que se intentará realizar una aproximación al estudio de las cuestiones que puedan permitir un acercamiento a dicho tema, con el objeto de plasmar algunos elementos a tener en cuenta a la hora de sostener la existencia de tales singularidades.

### 3.1.1. *Digresiones doctrinales acerca del diferencialismo en el proceso de construcción del Estado Autonómico*

#### A) La reivindicación de la *diferencia* por el nacionalismo vasco en los trabajos constituyentes

Mientras que durante el régimen de Franco la homogeneidad de España como Estado-nación alcanzó la máxima cota, a partir de 1970 se inició, en Cataluña y en el País Vasco, una apuesta por la autonomía y una reivindicación del autogobierno. La institucionalización de las regiones para dar cauce a las reivindicaciones políticas se convirtió en exigencia consustancial a la propia transición política desde el franquismo a la democracia.

Una de las principales reivindicaciones nacionalistas vascas en los debates constituyentes fue la relativa al reconocimiento de los derechos históricos de los territorios forales y la consiguiente derogación de las leyes abolicionistas de los mismos<sup>60</sup>.

---

<sup>59</sup> Pleno de Política General (27-09-2002) en el que explica cómo lograr que el Estatuto de Gernika se cumpla en su integridad, cómo avanzar hacia un nuevo pacto político con el Estado español, y afirma que entre los principales ejes de su propuesta se reconoce la identidad nacional del pueblo vasco y con ello su derecho a decidir su propio futuro. Ibarretxe plantea la configuración de un poder judicial vasco autónomo y ve necesario que Euskadi tenga voz propia y presencia directa en las instituciones europeas. En <<http://nuevoestatutodeeuskadi.net>>.

<sup>60</sup> El origen inmediato de la DA Primera de la CE fue una enmienda *in voce* presentada el 20 de junio de 1978 que fue admitida como alternativa a la enmienda vasca número 689 al Proyecto de CE que fue rechazada en su día, por treinta y dos votos contra dos, en la Comisión Constitucional del Congreso.

La intervención de ARZALLUS para la defensa de la enmienda vasca se redujo, como demostró TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ<sup>61</sup>, a un plano estrictamente testimonial de la actitud tradicional del nacionalismo vasco.

Otra reivindicación a resaltar es la relativa a la introducción, por el diputado LETAMENDÍA<sup>62</sup>, en el debate constituyente, del tema del derecho de autodeterminación, aunque al análisis de este aspecto se dedica el epígrafe siguiente.

Por lo que respecta al resto de las demandas de aquel momento, destacamos, entre otras, la de atribuir la titularidad de la soberanía a cada una de las naciones o pueblos (y no al pueblo español con carácter general), la de reconocimiento expreso de la oficialidad de su lengua propia, la de atribución de competencias para convocar referéndum en su ámbito territorial..., algunas sí lograron respuesta constitucional expresa, según sus demandas; la mayoría, no.

En opinión de CASTELLS ARTECHE<sup>63</sup>, las singularidades que demandaban los planteamientos autonómicos de Euskadi se vieron truncados por los acontecimientos del período preautonómico. Fue un fracaso para el pueblo vasco. Ese balance negativo de la preautonomía lastraría de manera decisiva las pretensiones de la autonomía vasca.

Según HERRERO DE MIÑÓN<sup>64</sup> el nacionalismo vasco proponía una forma de solución particular para dar satisfacción a sus demandas de reconocimiento de la singularidad de su hecho diferencial. Esa forma era la del reconocimiento de los derechos históricos, primero, a través del «pacto con la Corona», después, mediante la «reanudación del tracto foral».

Para TOMÁS Y VALIENTE, el proceso de transición democrática y el constituyente estuvo ligado al tema de la autonomía vasca y catalana «...como lo estuvo en la II República y porque lo estuvo entonces»<sup>65</sup>. El autor recuerda que no se trataba tanto de cómo estructurar mejor el poder territorial del Estado sino del límite de formar parte de ese Estado o no. La orientación de los problemas en la fase preautonómica (acotada en el bienio 1976-78) fue decisiva para la adopción de decisiones políticas posteriores. Aunque en la II República también confluyeron regionalismos

<sup>61</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Los derechos históricos de los territorios forales*, Centro de Estudios Constitucionales, Civitas, Madrid, 1985, p. 34.

<sup>62</sup> La intervención del diputado nacionalista, el señor D. Francisco Letamendía Belzunde, se localiza en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, celebrada el lunes 8 de mayo de 1978. Para este trabajo se consultó la obra: *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*. Tomo 1, Cortes Generales, Servicio de Estudios y Publicaciones, Madrid, 1980, p. 697.

<sup>63</sup> CASTELLS ARTECHE, José Manuel, «La transición en la Autonomía del País Vasco: de los Regímenes especiales al Estatuto de Guernica», en *Reflexiones sobre la autonomía vasca*, Oñati, 1986, p. 137.

<sup>64</sup> HERRERO RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, Miguel, «La gestación del sistema autonómico español: claves del sistema constituyente», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 36 (II), 1993, p. 29 y ss.

<sup>65</sup> TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, «La primera fase de construcción del Estado de las Autonomías (1978-1983)», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 36 (II), 1993, p. 45 y ss.

y nacionalismos, en el período preautonómico de 1976 a 1978 coexistieron unos nacionalismos fortalecidos con unos movimientos vagamente autonomistas que pronto, en virtud del «tópico afortunado del agravio comparativo», trataron de igualarse con aquellos. Para la construcción del Estado democrático de Derecho en el que España quería convertirse era preciso contar con vascos y catalanes, nacionalistas y no nacionalistas. Afirmaría TOMÁS Y VALIENTE que «para quienes sin ser vascos ni catalanes creíamos que España incluye o abarca tanto a Euskadi como a Cataluña», por lo que no resultaba rechazable la generalización de las autonomías. Para TOMÁS Y VALIENTE el problema de la CE de 1978 no es el de la «indeterminación» del sistema sino el de su «predeterminación» desde esta fase preautonómica.

Sobre la actitud del PNV respecto al referéndum en la consulta popular sobre la CE de 1978, recordemos las advertencias de SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA<sup>66</sup>, que matiza que no se puede hablar de rechazo vasco a la CE ya que la abstención no es sinónimo de voto en contra, quien se abstiene suspende su juicio y se adhiere tácitamente a la decisión adoptada por la mayoría. Jurídicamente, puesto que el cuerpo electoral en esa consulta tenía dimensiones nacionales, la aceptación vasca a la CE es irreprochable. No obstante, aun admitiendo un posible déficit originario de legitimidad de la CE en el País Vasco, éste se repararía en gran medida con la aceptación de su Estatuto de Autonomía, que trae causa precisamente de la CE, y la realización de las instituciones de autogobierno.

## B) La etapa estatuyente: 1978-1983

Eta en la que se aprueban los EEAA de las CCAA, se constituyen los órganos rectores de las mismas y se aprueban normas estatales necesarias para el funcionamiento del sistema.

## C) Asimetría autonómica en la segunda fase de construcción del Estado de las Autonomías: 1983-1993

El marco que resultaría de la CE de 1978, de los Pactos Autonómicos de 1981 y de los EEAA aprobados hasta 1983, integraba un sistema de autonomías diferenciadas y con dos niveles competenciales: autonomías plenas (o del artículo 149 CE) y autonomías reducidas (o del artículo 148 CE).

LÓPEZ GUERRA<sup>67</sup> afirma que el modelo «asimétrico», que había sido provisional hasta entonces, sería además transitorio «a los ojos de muchos». En ese año

---

<sup>66</sup> SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José, *Las bases constitucionales del Estado Autonomico*, MacgrawHill, Madrid, 1998, p. 341.

<sup>67</sup> LÓPEZ GUERRA, Luis, «La segunda fase de construcción del Estado de las Autonomías», en *Revista Vasca de Administración Pública* núm. 36 (II), 1993, p. 69 y ss.



clave surgió en la doctrina el término «federalismo»<sup>68</sup> y numerosas propuestas uniformizadoras; sin embargo, según este autor es difícil apreciar una voluntad constitucional de igualación competencial. El problema regional se centró en las reivindicaciones autonomistas del País Vasco y Cataluña como entidades, no sólo singularmente «históricas» (pues —como advierte LÓPEZ GUERRA— raigambre histórica tienen todos los viejos Reinos peninsulares), sino definidas por un «hecho diferencial» lingüístico/cultural. En ese sentido, la asimetría competencial apareció como respuesta a demandas específicas y no como mera solución transitoria.

#### D) Sobre la visión «general» del modelo Autonómico

En los años posteriores el interés por el Estado de las Autonomías tomaría un nuevo rumbo y se centraría en los estudios globales del modelo autonómico.

Un primer estudio que reabre el análisis del modelo autonómico se encuentra en GUMERSINDO TRUJILLO<sup>69</sup>. Según este autor el constituyente acertó bastante al configurar el mecanismo para «la inducción de los sujetos político-territoriales receptores de la descentralización política». Sin embargo, la omisión de una expresa forma territorial, unido a algunos otros factores, está en el origen de «notables inconsecuencias en lo que respecta a las estructuras centrales del Estado».

Para GARCÍA ROCA<sup>70</sup>, la propuesta, desde las nacionalidades históricas, del llamado «federalismo asimétrico» ofrecía un amplio margen de posibilidades en el tratamiento de las diferencias nacionales, conocidas como «hechos diferenciales», en los ámbitos institucionales y competenciales. Este autor precisa que la tesis de los hechos diferenciales no es nueva, que fue acuñada ya en 1965 por el politólogo Charles Tarlton, a partir del estudio de Livingston, y que permitieron la importante distinción entre asimetrías *de hecho* (factores demográficos, sociales, culturales, económicos...) y *de derecho* (regulaciones jurídicas diferenciadas).

Destaca LÓPEZ GUERRA<sup>71</sup> que optar por el modelo asimétrico tiene como consecuencia necesaria la afirmación de un modelo abierto de Estado. Un análisis de los dieciocho años posteriores a la aprobación de la CE permite afirmar, según este autor, que el desarrollo del Estado Autonómico ha sido el de un modelo asimétrico y abierto.

---

<sup>68</sup> En particular cita Luis LÓPEZ GUERRA las obras de GARCÍA DE ENTERRÍA «Sobre el modelo autonómico español y sobre las actuales tendencias federalistas» y el trabajo de OBIOLS «El federalismo, una propuesta hacia el futuro».

<sup>69</sup> TRUJILLO FERNÁNDEZ, Gumersindo, «Homogeneidad y asimetría en el Estado autonómico: contribución a la determinación de los límites constitucionales de la forma territorial del Estado», en *Documentación Administrativa*, 1993, p. 101 y ss.

<sup>70</sup> GARCÍA ROCA, Javier, «Asimetrías autonómicas y principio constitucional de solidaridad», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 47 (II), 1997, p. 45 y ss.

<sup>71</sup> LÓPEZ GUERRA, Luis, «Modelo abierto y hecho diferencial», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 47 (II), 1997, p. 97 y ss.



En cambio, para RAMÓN RECALDE<sup>72</sup> el problema de la organización de la convivencia política no reside tanto en la percepción de las distintas identidades como en «la voluntad de vivir juntos en condiciones más compatibles». Por mucho que la reflexión en los círculos intelectuales y políticos se haya centrado en el tema de la asimetría del sistema constitucional, en su opinión, esto no servirá para dar solución a los problemas actuales. La solución pasa, según RECALDE, por fortalecer la presencia de las comunidades en la organización de «una sociedad de ciudadanos, en condiciones de igualdad», más que en los pretendidos derechos a ser representados desigualmente en un proyecto común. Advierte que quizás llega a tales conclusiones por su condición de vasco, pero precisamente por entender su comunidad como un ejemplo de grado máximo de autoidentificación afirma que la reivindicación de las asimetrías provoca conflictos que, en lugar de integrar el país, lo resquebraja.

### 3.1.2. *Los hechos diferenciales*

#### A) Aproximación al concepto «hecho diferencial»

No existe una conceptualización unívoca de los «hechos diferenciales», se trata de una noción de elaboración doctrinal, por lo que es posible encontrar tantas definiciones como autores. No obstante, las mayores divergencias aparecen en la delimitación del contenido y de los límites.

Con carácter general, hablar de «hechos diferenciales» alude a aquellas características de ciertas CCAA a las que se reconoce una identidad propia. Son los signos de identificación de un pueblo y testimonio de su personalidad cultural, histórica o política diferenciada, que se apoya en hechos geográficos, históricos, en diferencias culturales, en instituciones, en estructuras normativas o en la propia percepción como comunidad singular y una voluntad colectiva de mantenerla.

Señalan VILLAR ROJAS y BETANCORT REYES<sup>73</sup> que el concepto: parece ambiguo y que lo jurídico se confunde con lo fáctico, de manera que se afirma —por ejemplo— que es «hecho diferencial» el derecho foral propio.

En España aparecen factores estructurales diferentes en varias CCAA (lenguas cooficiales, derecho civil especial, régimen fiscal...), lo que ha dado lugar a la existencia de desigualdades en su estatus respecto a las demás.

---

<sup>72</sup> RECALDE, José Ramón, «País Vasco» en *Revista de Cultura lateral*, núm. 29 (Nacionalismos), 1997 y en <<http://www.lateral-ed.es>>.

<sup>73</sup> VILLAR ROJAS, FRANCISCO J. y BETANCORT REYES, Fernando, «El hecho insular: hecho diferencial constitucional y comunitario», en *Anuario del Instituto de Estudios Canarios*, 2000, p. 164. Estos autores destacan como llamativo que en la mayoría de los trabajos que han tratado el tema, salvo el caso de Tomás y Valiente, se ha efectuado una aproximación histórico cultural para fijar los hechos diferenciales y, sin embargo, «se haya obviado la insularidad», pese a que la geografía es un elemento configurador de hechos diferenciales.

Esos factores, unidos a otros elementos (ideológicos también), han servido para generar una cultura política donde han aparecido partidos políticos definidos por una representación y defensa de los intereses de su comunidad.

## B) Los hechos diferenciales y el peso de los partidos nacionalistas

Los hechos diferenciales tienen un incuestionable aspecto jurídico, pero cabe también un enfoque ideológico según el cual el hecho diferencial singulariza a algunas CCAA, de manera tal que despierta en la población un sentir de «nación» y donde los partidos nacionalistas alimentan estos sentimientos que faltan en otras CCAA.

Ese sentimiento colectivo, de menor o mayor adhesión a una CCAA o de pertenencia a una nacionalidad, muestra un substrato psicológico de la colectividad, de limitadas consecuencias institucionales, que sólo desembocan en consecuencias políticas cuando, conjuntadas con otros factores, se concretan en un determinado sistema.

Los partidos independentistas, nacionalistas y regionalistas, con un papel decisivo en determinadas comunidades, y en el sistema político general (CIU, PNV, CC...), han llegado a condicionar las mayorías parlamentarias del gobierno central.

No obstante, las diferencias entre todos esos partidos son muy grandes. Incluso entre los denominados partidos nacionalistas moderados, difieren en su fuerza política, en su discurso ideológico, en su estructura organizativa e incluso en el medio social en el que actúan.

## C) Diversos pronunciamientos doctrinales acerca del contenido y límites de los hechos diferenciales

En materia de contenido y límites de los hechos diferenciales es donde los postulados doctrinales son más notoriamente divergentes.

La propuesta de LÓPEZ AGUILAR<sup>74</sup> es quizás la más exhaustiva y sistemática. Este autor separa las variables que encuentran referencias constitucionales explícitas de las que se deducen por inferencia.

La sistematización de las primeras le lleva a una clasificación que debería integrar, en una «*apuesta de síntesis*», las variables siguientes: a) lengua cooficializada y su proyección cultural e institucional; b) existencia de un acervo jurídico especial y foral, sea por razones históricas, sea por razones geopolíticas, pero en todo caso

---

<sup>74</sup> LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando, *Estado autonómico y hechos diferenciales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, p. 75 y ss.

revestidas de su correspondiente proyección institucional; c) ámbito competencial; d) régimen financiero foral o especialidad económico-fiscal.

Las conclusiones de TOMÁS Y VALIENTE<sup>75</sup>, acerca de la universidad y diversidad entre las Comunidades Autónomas, le llevan a afirmar que los tres únicos factores de diversidad permanente entre comunidades son: la geografía (en especial el hecho insular y la distancia, en el caso de Canarias), la historia ininterrumpida y diferenciada, y la lengua oficial propia en sí misma considerada y como expresión de una personalidad colectiva.

Para ELISEO AJA<sup>76</sup> el hecho diferencial, entendido en su sentido nuclear, proporciona un fundamento objetivo para que las instituciones de las respectivas CCAA mantengan y desarrollen su personalidad más allá de la genérica potestad de autogobierno que comparten con las demás. Desde ese punto de vista, sostiene que los elementos más importantes son: territorios históricos, lengua, derecho civil foral, policía propia y sistema de Concierto fiscal *en el País Vasco*; lengua, derecho civil especial y policía propia *en Cataluña*; lengua y derecho civil foral *en Galicia*; convenio fiscal, derecho civil foral, policía propia y euskera en zona vasco-parlante *en Navarra*; Cabildos y régimen económico y fiscal especial *en Canarias*; lengua, Consejos insulares y derecho civil especial *en Baleares*; lengua y derecho civil *en Comunidad Valenciana*; y derecho civil *en Aragón*.

En un análisis específico del hecho diferencial vasco, CASTELLS ARTECHE<sup>77</sup> afirma que se pueden encontrar: «tres columnas firmemente asentadas conformadoras del hecho singular en su pluriforme variedad»: a) un cimiento substancialmente socio-político, con un previo asentamiento dialéctico histórico, fundamentado en un subsistema propio de partidos políticos y de sindicatos de clase, basado no tanto en la historia como en los requerimientos de una política concreta; b) el dato cultural lingüístico; y c) un complejo normativo que justifica y legitima la especificidad.

### 3.2. EL DERECHO DE AUTODETERMINACIÓN EN EL SEGUNDO PILAR

El segundo pilar de la Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi declara que el pueblo vasco es: *...un pueblo ...que tiene derecho a decidir su propio futuro [...] de conformidad con el derecho de autodeterminación.*

Esta alusión expresa a la autodeterminación como fundamento del segundo pilar del «Plan Ibarretxe» demanda un estudio conceptual, normativo y doctrinal.

---

<sup>75</sup> TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, «Uniformidad y diversidad en las comunidades autónomas», en *Obras Completas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, vol. III, Madrid, 1997, p. 2.646.

<sup>76</sup> AJA, Eliseo, *El Estado Autonomo, Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, Madrid, 1999, p. 161.

<sup>77</sup> CASTELLS ARTECHE, José Manuel, «El hecho diferencial vasco», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 47 (II), 1997, p. 114.

nal de esta institución, y aunque esos fueron los puntos abordados en el trabajo original, en esta versión objeto de publicación ha sido necesario reducir a lo esencial el análisis abordado originariamente, prescindiendo de algunos epígrafes, entre ellos el dedicado a la exposición de la normativa reguladora del mismo.

### 3.2.1. *Aproximación al concepto de autodeterminación*

Semánticamente, «autodeterminación» es una palabra compuesta por el prefijo *auto-* (del gr. *αυτο-*), elem. compos. que significa «propio» o «por uno mismo», y el sustantivo *determinación* (del latín *determinatio*, *-onis*), acción y efecto de determinar o determinarse.

En un contexto estrictamente lingüístico se define como *decisión de los pobladores de una unidad territorial acerca de su futuro estatuto político*<sup>78</sup>.

Sin embargo, las cuestiones problemáticas aparecen cuando la aproximación conceptual se hace desde un punto de vista jurídico.

En el Diccionario Jurídico Espasa, es definido, por FERNANDO MARTÍNEZ<sup>79</sup>, como «el derecho de los pueblos a disponer de sí mismos». Esta concepción jurídica presenta un doble contenido. Desde un punto de vista interno, como el derecho que tiene un pueblo de escoger la forma de gobierno que considere conveniente. En el orden internacional se identifica con el derecho de libre determinación o derecho de los pueblos a pertenecer al Estado que elijan.

Otra aproximación jurídico-política es la definición que proporciona la Enciclopedia de las Instituciones políticas, en la que se califica la autodeterminación como *doctrina radical que justifica la autonomía e independencia de un individuo o grupo que se consideran poseedores de una identidad distintiva y de una voluntad libre*<sup>80</sup>.

El alcance de la noción no es pacífico, lo que se percibe más claramente al estudiar las muy diversas conceptualizaciones que realizan los diferentes autores.

Se destaca, entre los autores más citados por la doctrina, la labor investigadora de ANTONIO CASESSE<sup>81</sup> sobre la autodeterminación, y que le ha llevado a afirmar que se trata de un concepto «multifacético, pero también extremadamente ambiguo». El autor llega a señalar hasta cinco significados diferentes de esta noción.

---

<sup>78</sup> *Diccionario de la lengua española*, Real Academia española, 21ª edición, Espasa Calpe S.A., Madrid, 1992.

<sup>79</sup> MARTÍNEZ PÉREZ, Fernando, *Diccionario jurídico Espasa*, Espasa Calpe S.A., Madrid, 1991.

<sup>80</sup> BOGDANOR, Vernon (dir.) AAVV, *Enciclopedia de las instituciones políticas*, Alianza Editorial, Madrid, 1991, p. 69.

<sup>81</sup> CASSESE, Antonio, *Self-determination of peoples*, Cambridge University Press, 1995, pp. 1 y 315 y ss.



Primero, como criterio básico a utilizar en el supuesto de alteraciones territoriales de los Estados, de modo que la población afectada tenga el derecho a elegir a través de referéndum el Estado al que pertenece. Segundo, como principio democrático consistente en el consentimiento de los gobernados de cada Estado soberano, optando por la forma de gobierno y por la libre designación y remoción de sus gobernantes. Tercero, como principio anti colonial consistente en la emancipación de los pueblos y la igualdad de las Naciones y de las razas. Cuarto, como libertad para los grupos étnicos culturales o religiosos, minoritarios en el seno de cada Estado, tanto a la hora de participar en el mismo como incluso de hacer secesión. Quinto, como prohibición de invasión u ocupación de territorios por un poder ajeno.

En la aproximación al concepto autodeterminación, la primera conclusión clave que se percibe es la de la necesidad de despejar si se ha de incluir o no la idea de secesión. Para dar una respuesta justificada es fundamental el análisis de la normativa internacional, pero que por razones de limitación espacial se ha omitido el epígrafe que en el trabajo original se dedicó a la exposición de dicha normativa y las conclusiones derivadas, para dejar espacio a una selección de las opiniones de la doctrina española que se ha ocupado del estudio de esta materia.

### 3.2.2. *Algunas consideraciones acerca de la autodeterminación en la doctrina española*

#### A) Pronunciamientos significativos sobre el contenido y los límites del concepto

GURUTZ JÁUREGUI<sup>82</sup> mantiene que el derecho a la autodeterminación puede ser expresado y ejercido en formas y con contenidos muy variados, por tanto, en función de tales formas y contenidos se pueden establecer diferentes tipos de autodeterminación.

Para JULEN GUIMÓN<sup>83</sup> cabe encontrar diversas interpretaciones del derecho de autodeterminación, aun cuando no sean concordantes con la propia de los redactores de los Pactos de Derechos Humanos, por lo que propone la distinción entre autodeterminación-proceso: para la descripción de movimientos sociales de consecuencias políticas; y autodeterminación-derecho: como decisión de los pobladores de una unidad territorial sobre su futuro estatuto político.

Para HERRERO RODRÍGUEZ DE MIÑÓN<sup>84</sup> la autodeterminación es una categoría jurídica internacional y, a la vez, un principio político de validez general cuyo significado viene dado en virtud de una unidad intencional entre lo internacional y

---

<sup>82</sup> JÁUREGUI BERECIARTU, Gurutz, *Los nacionalismos minoritarios y la Unión Europea*, Ariel, Barcelona, 1997, p. 97 y ss.

<sup>83</sup> GUIMÓN UGARTECHEA, Julen, *El derecho de autodeterminación*, Universidad de Deusto, Bilbao, 1995, p. 192 y ss.

<sup>84</sup> HERRERO RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, Miguel, *Derechos Históricos y CE*, Taurus, Madrid, 1998, p. 265 y ss.



lo interno. En ese sentido expone dos concepciones de la autodeterminación, a partir del Derecho Internacional.

Una externa y que equivale al derecho de un pueblo a disponer de sí mismo, ya incorporándose a un tercero, ya apartándose de él y alcanzando la independencia, ya optando por una forma de autogobierno o asociación. Esta autodeterminación externa ha aparecido inhibida por el principio de integridad territorial de los Estados, condición del orden internacional.

Otra interna, que equivale al gobierno democrático de ese mismo pueblo, esto es, a su capacidad de decidir su forma de gobierno y proceder a la libre elección y remoción de sus gobernantes. Esta versión ha aparecido inhibida por el principio de no interferencia en los asuntos externos de un tercer Estado.

También resalta el reflejo político que tiene en el ámbito interno ese principio jurídicamente formulado en el orden internacional, como muestra el caso de Québec. En el que, recuerda el autor que, aunque la más solvente doctrina está de acuerdo en que no existe ningún título jurídico para la autodeterminación de ese pueblo por la vía de la independencia, ni en el Derecho internacional ni en el constitucional, sin embargo, todos reconocen el problema político y la necesidad de resolverlo sobre la base de la voluntad democrática de sus ciudadanos.

## B) Autores que se pronuncian sobre la titularidad de este derecho como cuestión problemática

Manifiesta HERRERO RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, como advierte la mayoría de la doctrina, que el gravísimo problema del derecho de autodeterminación es el que se plantea con la concreción de quién sea su titular legítimo. Para este autor las dudas giran en torno a si la solución pasa sencillamente por justificar que: «el pueblo es su titular» o si bastaría con afirmar que se trata sólo del beneficiario del mismo. HERRERO RODRÍGUEZ DE MIÑÓN pone como ejemplo Euskadi, que tiene una preeminencia sobre sus Territorios Históricos, y reclama el fondo de poder de sus competencias originarias, sin perjuicio de que la titularidad y, aún más, su ejercicio, puedan transferirse a terceros. El autor concibe así el origen del poder de Euskadi, y la inderogabilidad de la autonomía como expresión de la propia autodeterminación y no como creación derivada de la Constitución.

ÓSCAR ALBADE<sup>85</sup> se ha ocupado de analizar los aspectos jurídicos problemáticos que plantea la titularidad del derecho de autodeterminación. En un trabajo reciente ha estudiado cuáles son los obstáculos y límites jurídicos que existen para la determinación de la titularidad de los derechos colectivos en general y del de auto-

---

<sup>85</sup> ALBADE CANTERO, Óscar, «Algunos interrogantes en torno al reconocimiento de los derechos colectivos: el derecho de autodeterminación como figura paradigmática», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 59, 2001, p. 13 y ss.

determinación como paradigma de derecho colectivo. En su análisis expone los obstáculos que impiden sostener tal titularidad colectiva. La conclusión del autor es que las limitaciones existentes y que impiden sostener tal reconocimiento, responden a cuestiones imputables a la ciencia jurídica y no a una simple falta de voluntad política, ya que, pese a que la cuestión de la limitación, tanto del derecho de autodeterminación, en particular, como de los derechos colectivos en general, viene cargada de un gran peso ideológico, no todos los problemas se reducen a la cuestión ideológica, sino primordialmente a las jurídicas.

SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA<sup>86</sup> afirma que aunque la autodeterminación sea un acto en cuya virtud la nación acaba adquiriendo su plenitud y convirtiéndose en Estado, sin embargo, en el terreno del ejercicio del derecho de autodeterminación, y en el plano jurídico internacional, el derecho de autodeterminación no le corresponde a las comunidades étnico-culturales sino a las colonias o unidades político-administrativas dependientes de una metrópoli de la que se encuentren geográficamente separadas, y cuyo status político no comparten. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA advierte que el derecho de autodeterminación no sólo no existe en ningún ordenamiento constitucional actual, sino que además, en realidad no se puede considerar un verdadero derecho, pues no se está ante una pretensión cuya demanda de realización, por quien se considera titular de la misma, se pueda exigir desde un postulado racional.

Para DE OBIETA CHALBAUD<sup>87</sup> la dificultad del problema de la determinación de los sujetos titulares de este derecho humano proviene, por un lado, de la identificación de muchas mentes entre la palabra «autodeterminación» y la «secesión» de un Estado, y por otro lado, de la noción de «pueblo» como término que evoca un grupo humano con características propias pero no definidas con absoluta precisión. La unión acrítica de ambos conceptos ha llevado a muchas personas a identificarlo con «separatismo», tema tabú que incapacita —en opinión del autor— para una discusión racional y serena.

IZU<sup>88</sup>, en un análisis particular de la autodeterminación en el pueblo vasco, señala el obstáculo del sujeto colectivo y afirma que habría que exigir unos mínimos para su identificación. Propugna la necesidad de crear unos órganos representativos y unos cauces de participación de los miembros de la comunidad de manera que estuvieren identificados y se reconociesen como tales a sí mismos. Sin embargo, nada de esto sucede con Euskal Erría. Aunque advierte IZU que el hecho de que no haya existido nunca no significa que no pueda existir en el futuro.

---

<sup>86</sup> SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José, *Las bases constitucionales del Estado Autonomico*, MacgrawHill, Madrid, 1998, pp. 354-355.

<sup>87</sup> DE OBIETA CHALBAUD, José A., *El derecho humano de la autodeterminación de los pueblos*, Tecnos, Madrid, 1985, p. 33 y ss.

<sup>88</sup> IZU BELLOSO, Miguel José, *Hablando sobre la autodeterminación*, Sahats, Pamplona, 1999, p. 44.



### C) Reflexiones acerca de la «secesión» y su relación con el concepto de autodeterminación

Señala GURUTZ JÁUREGUI<sup>89</sup> que tradicionalmente se ha producido, tanto en el ámbito doctrinal como en el político, una lamentable confusión entre la autodeterminación y la secesión. Esa identificación abusiva entre el separatismo, la secesión o la independencia han hecho que el derecho de autodeterminación se vea como una amenaza para la paz y la estabilidad internacionales y nacionales. Aunque en algunos casos pueda darse la identificación entre ambas, autodeterminación y secesión no son *per se* procesos o realidades idénticas. En aquellos casos en los que el ejercicio de la autodeterminación se concrete en la exigencia de la secesión se habría de acudir a las tesis del conflicto de derechos. Los derechos humanos no son absolutos e ilimitados. Se debe imponer la ponderación de intereses en juego. La decisión así adoptada debería ser la más beneficiosa o la menos limitativa de derechos.

IZU reconoce, sobre el caso particular de Euskadi, que con el derecho de secesión pasa lo mismo que con el de autodeterminación, que no se puede reclamar para Euskal Erría con base en ninguna norma positiva, porque no se recoge ni en el Derecho Internacional en la CE. Ahora bien, en opinión de este autor, apelando a la lógica democrática, si una comunidad humana quiere separarse de un Estado, habría que buscar los medios normativos para que logre tal fin (reforma constitucional, consulta popular...). Destaca el autor, como obstáculo para una hipotética secesión o independencia de cualquier parte de España, que hoy por hoy no sería posible sin una reforma previa de la CE, ya que el artículo 2 de la CE establece «la indisoluble unidad de la Nación española».

SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA<sup>90</sup> advierte que aunque hoy día el derecho de autodeterminación se reclama por los pueblos o nacionalidades para decidir su propia forma política, concretamente, para decidir si configuran su propio Estado o si siguen en el Estado al que pertenecen, en la práctica ese reconocimiento supone que el derecho de autodeterminación sea una pretensión de secesión.

Para este autor es inadmisibles entender como derecho una pretensión que implicaría la desestabilización política de los actuales Estados, ya que sólo el 4% de la población mundial vive en un Estado que se corresponde exactamente con su grupo étnico. Por ello advierte que «saltarían en mil pedazos —en tres mil diríamos mejor— los actuales Estados», pues mientras se conoce de la existencia de miles de grupos étnicos en el mundo, sin embargo únicamente existen poco menos de doscientos Estados.

---

<sup>89</sup> JÁUREGUI BERECIARTU, Gurutz, «La autodeterminación en la perspectiva del siglo XXI» en *Revista Vasca de Administración Pública* núm. 41, 1995, p. 831 y ss.

<sup>90</sup> SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José, *Las bases constitucionales del Estado Autonomico*, MacgrawHill, Madrid, 1998, pp. 354-355.

En la misma línea que SOLOZÁBAL, en la doctrina de Derecho Internacional Público<sup>91</sup> se sostiene que si el derecho de libre determinación gozase de un alcance absoluto e ilimitado, en lugar de contribuir a la justicia y a la paz en la comunidad internacional, se convertiría en un factor de desestabilización de las relaciones internacionales. Se advierte que aunque a menudo hay grupos humanos dentro de un Estado que presumen de ostentar una conciencia nacional diferenciada, asentada en un territorio definido, y que articulan políticamente sus demandas bajo el estándar de la libre determinación de un destino que pasa por la independencia. Y que para favorecer su causa suelen dar por supuesto que el derecho de separación es una consecuencia del de libre determinación (y que en opinión de estos grupos es un derecho que internacionalmente les protege). Sin embargo, como indica PASTOR RIDRUEJO, de ser así el principio de libre determinación habría alcanzado un nivel desestabilizador extremo para la conservación de los Estados y de sus integridades territoriales. Y que puesto que el Derecho Internacional Público es obra de los Estados, no parece lógico que unas disposiciones adoptadas por una gran mayoría de ellos hayan fabricado las herramientas legales de su inmolación.

#### D) Pronunciamientos sobre la invocación de la autodeterminación en el contexto de la CE de 1978

En opinión de SOLÉ TURA el problema de fondo, en las polémicas sobre el derecho de autodeterminación en España, es el de si se da o no por válido el marco de organización territorial que define la CE, o si se apuesta por una ruptura del vigente hacia un cambio por otro diferente<sup>92</sup>.

SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA<sup>93</sup> subraya que el punto de partida que debe ser tenido en cuenta es el de la constatación innegable de que el ordenamiento constitucional español vigente no reconoce el derecho de autodeterminación. Además, la apertura del ordenamiento español al Derecho Internacional se hace con tales garantías constitucionales que no permitiría acoger, en el caso hipotético de que tal derecho tuviese reconocimiento internacional, una facultad de tal naturaleza. Lo que sí acoge la CE son unos derechos colectivos y próximos, como el caso del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones. Un derecho a dotarse de la correspondiente estructura institucional y equipamiento competencial establecidos en su Es-

---

<sup>91</sup> Entre otros, GONZÁLEZ CAMPOS, Julio D. y otros, *Curso de Derecho Internacional Público*, 2ª ed., Civitas, Madrid, 2002, p. 777 y ss., y PASTOR RIDRUEJO, José Antonio, *Curso de Derecho Internacional Público y organizaciones internacionales*, 9ª ed., Tecnos, Madrid, 2003, p. 253 y ss.

<sup>92</sup> SOLÉ TURA, Jordi, «Una lectura autonomista y federal del modelo de Estado constitucional», en *Federalismo y Estado de las Autonomías*, AAVV, Planeta, Barcelona, 1988, p. 127.

<sup>93</sup> SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José, *Las bases constitucionales del Estado Autonomico*, MacgrawHill, Madrid, 1998, pp. 354-355.



tatuto de Autonomía, que permite el ejercicio de potestades legislativas y de gobierno, de carácter limitado y derivado, pero de evidente índole política.

Señala SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA que la DA primera de la CE garantiza los derechos históricos de los territorios forales, lo cual supone una aceptación, por parte de la Norma Fundamental, del régimen jurídico tradicional vasco, pero en la medida en que sea compatible con el orden constitucional y teniendo en cuenta que su alcance y disposición efectiva corresponde al Estatuto de Autonomía y, en cuanto éste lo autorice, incluso al Parlamento autonómico.

El problema no es que figure o no en la Norma Fundamental un reconocimiento expreso del derecho de autodeterminación, sino que su existencia sería muy difícilmente compatible con los presupuestos del sistema constitucional español.

En opinión de EZQUIAGA<sup>94</sup> el problema está en la identificación del derecho de autodeterminación con la situación colonial, esa identificación ha estado motivada en que el orden internacional se basa en el modelo de Estados que tienden a mantener el *statu quo*, la integridad territorial y el principio de no injerencia en los asuntos internos. Esa concepción lleva aparejada una idea de soberanía limitada al aspecto político y es la base del funcionamiento de las relaciones internacionales entre Estados soberanos. Sin embargo, para este autor es preciso reconsiderar los conceptos de soberanía y de autodeterminación. La concepción clásica de soberanía política resulta manifiestamente insuficiente e ideológica, en la medida en que oculta las relaciones actuales reales entre los Estados.

Asimismo entiende que es precisa una reformulación del concepto de autodeterminación. El nuevo concepto que se propone habría de girar en torno a dos ejes: el primero, distinguiendo en la autodeterminación dos diferentes aspectos, el individual y el colectivo; el segundo, distinguiendo las vertientes política, económica e individual de la autodeterminación. El concepto que propugna no lleva como única consecuencia a la independencia, sino que ésa sería sólo una de las opciones posibles.

En una línea semejante, señala IZU<sup>95</sup> que, aunque desde ciertos grupos nacionalistas se afirma que en virtud de las normas del Derecho Internacional, debe reconocerse el derecho de autodeterminación a Euskal Erría (señala este autor que por ejemplo ETA ha condicionado el reconocimiento de este derecho al abandono de su «*actividad armada*»), esto es equivocado por cuanto las normas internacionales no amparan ese derecho, ni tampoco la CE. Sin embargo, advierte que otra cosa sería que se abandonara el concepto estricto de autodeterminación contenido en las normas de Derecho Internacional por una definición más amplia de la autodeterminación. No obstante, la cuestión no es sencilla y exige notables matizaciones.

---

<sup>94</sup> EZQUIAGA GANUZAS, Francisco Javier, «Soberanía, autodeterminación y derecho al desarrollo», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 41, 1995, p. 795 y ss.

<sup>95</sup> IZU BELLOSO, Miguel José, *Hablando sobre la autodeterminación*, Sahats, Pamplona, 1999, p. 43 y ss.

### 3.2.4. Algunas disquisiciones doctrinales específicamente referidas a la inclusión del derecho de autodeterminación en la Propuesta

Para GARCÍA DE ENTERRÍA: «...la clave de bóveda del Plan Ibarretxe se encuentra en su Preámbulo», advierte que no es cierto que los instrumentos internacionales que se invocan consagren tal derecho de autodeterminación en la forma que pretende ser ejercitado. «La libre determinación (no autodeterminación en el sentido secesionista), a la que aluden los citados instrumentos internacionales, se refiere a la soberanía de cada Estado [...] La fácil equivalencia que hace el Proyecto de Estatuto Político de Ibarretxe entre ese derecho y el que el propio documento dice ejercitar resulta que está explícita y reiteradamente rechazado, en las Resoluciones 1541 (XV) y 2625 (XXV)»<sup>96</sup>.

PECES-BARBA señala que: «...los autores de este Estatuto olvidan y ocultan que el derecho de autodeterminación se planteó en el debate constitucional por el diputado señor Letamendía y que ellos votaron en contra. Con una visión oportunista y lejana a cualquier principio, resulta que ahora deciden que ése es un valor universal y que pueden saltarse no sólo la CE y la estabilidad de las fronteras reconocidas en el ámbito de la seguridad europea, sino también el propio sentido de la autodeterminación, reservado tanto por la práctica internacional como por la doctrina académica para las situaciones coloniales»<sup>97</sup>.

Para HERRERO RODRÍGUEZ DE MIÑÓN: «...la cuestión de la autodeterminación que se menciona de soslayo... no es pese a su importancia retórica, la cuestión central en el tiempo presente si bien puede ser útil precisamente como instrumento de concordia... En una sociedad democrática la integración política no puede obtenerse por la fuerza y una voluntad mayoritaria clara a favor de una opción independentista, aunque no tenga reconocido constitucionalmente un derecho a la secesión habría de ser tomada en consideración a efectos de la negociación subsiguiente. El problema es que dicha voluntad es por hipótesis, posible en el conjunto de Euskal Herria y, en consecuencia, si la apertura a la autodeterminación secesionista es el camino en realidad más practicable para el Pueblo Vasco»<sup>98</sup>.

Según ELORZA: «...sería preciso advertir que las sucesivas puestas en práctica del derecho de autodeterminación, no son ejemplos de democracia salvo contadas excepciones... Por otra parte, aunque el Lehendakari se llene una y otra vez la boca de la libre expresión de los vascos, de su voluntad para decidir, lo cierto es que en modo alguno está poniendo en marcha un procedimiento de autodeterminación. Tal y como ocurría en los países colonizados, ésta puede convertirse en una exigencia democrática cuando existe una población que de forma claramente mayoritaria

<sup>96</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *ABC*, sábado 8/11/2003.

<sup>97</sup> PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio, *El País*, lunes 3/11/2003.

<sup>98</sup> RODRÍGUEZ HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, *Consideraciones político-constitucionales sobre la Propuesta de Ibarretxe*, 2003 en <<http://www.euskadi.net>>.

y estable manifiesta una voluntad de separación o de agregación a otro Estado... Ibarretxe sabe de sobra que la sociedad vasca se encuentra partida en dos, y que en cuanto al objetivo de la secesión el respaldo es abiertamente minoritario. Con apenas un tercio de vascos partidarios de la independencia y dos tercios sintiéndose al tiempo vascos y españoles, ¿dónde está ese Pueblo Vasco que clama por su soberanía?... No hay, pues, tal autodeterminación, ni siquiera en la forma»<sup>99</sup>.

BLANCO VALDÉS afirma que aunque la Propuesta en su declaración de intenciones no es secesionista, sin embargo: «...la estación término del Plan es la independencia. Nadie reclama ejercer el derecho de autodeterminación para quedarse como está<sup>100</sup>».

### 3.3. EL RESPETO A LAS DECISIONES CIUDADANAS COMO TERCER PILAR DE LA PROPUESTA

En el tercer pilar de la Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi se proclama: «...desde el respeto a las decisiones de los ciudadanos y ciudadanas de los diferentes ámbitos jurídico-políticos en los que actualmente se articula».

La idea que subyace en esta declaración es la de plantear un referéndum popular en la comunidad de Euskadi, por lo que parece oportuno apuntar, muy sucintamente, los ejes sobre los que gravita la institución jurídica, aun a sabiendas de que no podrá ser objeto de estudio del presente trabajo todo el régimen jurídico de la misma.

#### A) Aproximación al concepto referéndum

Se trata de un procedimiento jurídico por medio del cual se somete a votación popular algún asunto de trascendencia jurídica.

Es una consulta al cuerpo electoral para que, mediante su voto directo, el pueblo pueda pronunciarse acerca de un asunto de interés general. Tradicionalmente concebido como instituto de democracia directa.

#### B) Clasificación de las modalidades de referéndum

Atendiendo a los efectos que produce, puede ser: consultivo, modificativo o abrogativo, según confiera existencia, altere o ponga fin al acto sometido a la consideración del cuerpo electoral.

---

<sup>99</sup> ELORZA DOMINGUEZ, Antonio, *El País*, martes 18/11/2003.

<sup>100</sup> BLANCO VALDÉS, Roberto, *El País*, sábado 8/11/2003.



Según la materia sobre la cual recae, es decir, atendiendo a su objeto, puede ser: constitucional, si su objeto es una Constitución; legislativo, si versa sobre la promulgación de una ley; gubernativo, si trata un asunto del Ejecutivo.

Por su naturaleza, puede ser: preceptivo, cuando debe celebrarse como *conditio sine qua non* de la validez del procedimiento de adopción de la decisión sometida a consulta popular, y facultativo, si su convocatoria no es obligatoria.

Por lo que respecta a la oportunidad de su realización, puede ser: consultivo o *ante legem*, cuando la consulta al cuerpo electoral se realiza previamente, para conocer su opinión sobre la procedencia o no del acto sometido a consideración; y de ratificación o *post legem*, cuando la consulta del cuerpo electoral se hace con posterioridad a la aprobación de la medida adoptada, pero antes de su entrada en vigor.

### C) El referéndum en el ordenamiento jurídico español

El ordenamiento vigente contempla, como es sabido, el referéndum constitucional en dos variantes. Cuando la reforma de la CE es total o afecta al Título Preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera del Título I, o al Título II, en cuyo caso es preceptivo. Cuando la reforma afecta al resto del articulado constitucional, el referéndum sólo debe celebrarse si, aprobada la reforma por las Cortes Generales, así lo solicitaren dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras. En ambos casos la consulta tiene efectos jurídicos inmediatos, imponiéndose de modo vinculante sus resultados.

La CE también establece el referéndum preceptivo y vinculante para la aprobación de los Estatutos de las Comunidades Autónomas a que se refiere el art. 151 CE, así como para su reforma ex. arts. 151.3 y 152.2 CE.

En materia autonómica se prevé el referéndum para la ratificación de la iniciativa prevista en el art. 151 CE, con carácter preceptivo, aunque vinculante sólo en parte, pues las Cortes Generales pueden suplir el requisito si la iniciativa no resultó aprobada en todas las provincias comprendidas en el ámbito territorial de la futura Comunidad Autónoma.

El supuesto del art. 92 CE establece un referéndum facultativo y de carácter consultivo: «las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos».

En el ámbito local, es de significar que los alcaldes, previo acuerdo del Pleno del Ayuntamiento, pueden convocar consultas sobre asuntos de competencia propia municipal y de carácter local de especial relevancia para los intereses de los vecinos, que pueden solicitar la consulta<sup>101</sup>.

---

<sup>101</sup> Véase arts. 71 y 18.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, que mantienen su contenido a pesar de la importante reforma operada por Ley 57/2003 de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

Sin embargo, es preciso recordar que la autorización para la convocatoria de consultas populares es competencia exclusiva del Estado ex. art. 149.1.32 CE<sup>102</sup>. La atribución de esta competencia fue una decisión constituyente, de curiosa ubicación sistemática en el articulado constitucional. En términos idénticos se ha ido plasmando la atribución competencial al Estado, en la legislación especial y sectorial (por ejemplo en art. 2 de la LO 2/1980, de 18 de enero, de regulación de las distintas modalidades de referéndum y en art. 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, entre otras).

El régimen jurídico sucintamente esbozado debe ser completado con una alusión a la nueva reforma del Código Penal<sup>103</sup>, aprobada por el Congreso de los Diputados el pasado día 17 de diciembre de 2003. La reforma ha suscitado una polémica no resuelta y duras críticas, tanto desde los ámbitos políticos como desde la doctrina científica, acerca de, entre otras cuestiones, las vías procedimentales y momento empleado para su aprobación (enmienda introducida y aprobada por el Senado, con ocasión de la aprobación de la Ley de arbitraje).

### 3.4. LA DECLARACIÓN POLÍTICA DEL PREÁMBULO DE LA PROPUESTA

El Preámbulo declara expresamente que: «este pacto se materializa en un nuevo modelo de realización con el Estado español, basado en la libre asociación y compatible con las posibilidades de desarrollo de un Estado compuesto, plurinacional y asimétrico».

Hay autores que consideran que el Plan Ibarretxe pretende la constitución del País Vasco en Estado libre asociado, entendido como modelo de Estado; mientras que otros autores han entendido que dichas consideraciones son erróneas, ya que parten de una interpretación incorrecta del Estatuto examinado.

La Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi reivindica un nuevo modelo de relación con España, mediante la libre asociación, compatible con las posibilidades de desarrollo de un estado compuesto, plurinacional y asimétrico.

En puridad de conceptos, y atendiendo a la redacción del Estatuto, es lícito pensar en el único modelo de Estado vigente que, de forma exclusiva y actual, existe en Puerto Rico<sup>104</sup>. Si fuese acertado pensar en el Estado Libre Asociado puertorri-

---

<sup>102</sup> En idénticos términos se pronuncia el art. 2 de la LO 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum.

<sup>103</sup> Reforma introducida por el *artículo segundo* de la *Ley Orgánica 20/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial y del Código Penal*, que añade al Código Penal los artículos 506 bis, 521 bis y 576 bis.

<sup>104</sup> En este sentido, RUBIO LLORENTE, en una declaración al periódico *El País* el día 28 de octubre de 2003, manifestó: «La Constitución de Puerto Rico, en la que podría pensarse como fuente de inspiración para los autores del Estatuto, dada la terminología utilizada, responde a una

queño como ejemplo a seguir por el País Vasco, parece ineludible tomar como punto de referencia la obra de LÓPEZ TAMES<sup>105</sup>.

Cuando SELA Y SAMPIL escribió el prólogo de dicha obra advertía las dificultades que presenta el Estado Libre Asociado para ser catalogado dentro de las «figuras clásicas de independencia y asociación».

Puerto Rico había sido una colonia española hasta la guerra hispanoamericana. Después del conflicto, Puerto Rico pasó a formar parte de Estados Unidos. A partir de esta integración surgieron reivindicaciones de autogobierno, como medio para solucionar los problemas isleños, fruto de una importante crisis socio-económica. En atención a estas peticiones, Washington promulgaría una ley en 1950, permitiendo que Puerto Rico elaborase su propia Constitución, que produjo el advenimiento del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

Así, Puerto Rico tiene su propia Constitución de 1952, aunque depende de la voluntad del Congreso americano<sup>106</sup>; prueba de ello es que la Constitución tuvo que ser examinada por el presidente de Estados Unidos y por el Congreso americano para verificar que se ajustaba a las premisas indicadas en la Ley que suponía el fundamento de su existencia<sup>107</sup>.

Al concebir la Constitución como la máxima expresión de soberanía e independencia de un Estado, la revisión de ésta por parte de otros entes diferentes a la comunidad que se relaciona con ella es prueba irrefutable del déficit de soberanía e independencia del Estado que se autoconfiere esa Constitución. El poder constituyente que elabora la Constitución se encuentra limitado dentro de un determinado marco legal que cohibe una actuación totalmente libre<sup>108</sup>.

El modelo de Estado puertorriqueño sólo es un régimen de autonomía concedido a parte de un territorio diferenciado dentro del marco de un Estado Federal<sup>109</sup>.

Respecto a las opiniones de los autores que han advertido que la redacción de la Propuesta de Estatuto de Euskadi no pretende seguir la senda de Puerto Rico, cabe citar las palabras de HERRERO DE MIÑÓN<sup>110</sup>, que señalaba que el País Vasco

---

concepción muy distinta en la que la decisión última queda en manos del Congreso de los Estados Unidos».

<sup>105</sup> LÓPEZ TAMES, Román, *El Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, Publicaciones del Instituto de Estudios Jurídicos, Oviedo, 1970.

<sup>106</sup> Y es que la formulación del Estado Libre Asociado no supone más que una nueva forma de autogobierno para un territorio de antiguo carácter colonial, anexionado a otro país distinto de la metrópoli, que tampoco llegó a reconocerlo como un Estado independiente y soberano.

<sup>107</sup> LÓPEZ TAMES, Román, *El Estado Libre Asociado...*, *ob. cit.*, p. 134.

<sup>108</sup> Por ello cabe inferir que el Estado Libre Asociado no supone la existencia de un nuevo Estado que emerge totalmente soberano e independiente después de separarse de un Estado en el que había permanecido integrado involuntariamente.

<sup>109</sup> Estas premisas, *mutatis mutandi*, recuerdan a la aprobación de los Estatutos de Autonomía, redactados por las Comunidades Autónomas y aprobados en el seno de las Cortes Generales.

<sup>110</sup> HERRERO RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, Miguel, *De la RA de Ciencias Morales y Políticas*. «Consideraciones político-constitucionales sobre la Propuesta de Ibarretxe», p. 2.

pretende: «la nueva formulación del viejo principio de la entrega voluntaria sobre la base de la soberanía originaria, esencia de la tradición foral».

Es cierto que las provincias vascas, antaño, celebraban pactos con el rey de Castilla sobre la forma de aplicación del derecho castellano. Por ello, hay autores que entienden el sistema foral tradicional como un régimen de autonomía basado en el reparto competencial del poder legislativo, del poder judicial y de la ordenación de los impuestos<sup>111</sup>. Además, teniendo en cuenta que las vascongadas fueron incorporadas a Castilla militarmente, parece menos forzado interpretar que las peculiaridades normativas eran meramente toleradas por el Rey.

Sin embargo, sin negar el derecho paccionado, hay que empezar por destacar que el modelo de Estado de entonces, en el que históricamente se desarrolló esta forma de relación entre entidades de poder, y el de la actualidad no coinciden en absoluto. Ciertamente, hoy España se presenta como un Estado integrado por un conjunto de entidades territoriales fuertemente descentralizadas, las Comunidades Autónomas. Estas Comunidades han alcanzado un elevado nivel competencial, sin poder olvidar que el País Vasco ha alcanzado un importante techo competencial, ostentando un régimen jurídico que, en algunos aspectos, es exclusivo<sup>112</sup>.

Además, tampoco cabe ignorar que el deseo de alcanzar mayores cotas de autonomía puede ser satisfecho mediante una negociación conducente al logro de tal finalidad<sup>113</sup>.

Para zanjar el tema se debe acudir a la raíz del fundamento empleado para justificar el carácter soberano de unas provincias que pactaban con un ente político superior —el monarca— su régimen jurídico. Esto es, cuando el monarca pactaba con las Juntas de las provincias vascas, ¿lo hacía por reconocer unas entidades dotadas de soberanía o por otros motivos de índole económica, militar o de paz social? Son interesantes las insinuaciones de CORCUERA ATIENZA<sup>114</sup> acerca de las relaciones entre las provincias vascas y la Corona, al señalar que el respeto del Monarca hacia las peculiaridades normativas parece responder al pago de la lealtad de un pueblo.

<sup>111</sup> CAÑO MORENO, Javier, *Teoría Institucional...*, *ob. cit.*, p. 41 y ss.

<sup>112</sup> Por otro lado, no se debe ignorar que la mayoría de la doctrina entiende que no puede apelarse a la historia para legitimar el ejercicio de pretensiones que contradigan los preceptos constitucionales. En este sentido, TOMÁS Y VALIENTE, GARCÍA PELAYO o ATIENZA CORCUERA, entre otros, afirman que no basta el socorrido argumento de la historia, máxime cuando ésta no es nítida, para justificar una agresión a los preceptos constitucionales.

<sup>113</sup> Las Comunidades Autónomas pueden continuar aumentando su techo competencial mediante la vía de la negociación (como ha ocurrido desde la aprobación de la Constitución de 1978). Así, el propio HERRERO DE MINÓN recuerda que el «catalanismo político nunca ha sido separatismo, sino que ha propugnado una determinada idea de España, no sólo constitucional, sino política y social, en la que Cataluña como Nación podría estar y sentirse integrada». No puede sino subrayarse que la posición adoptada por el nacionalismo catalán no le resta fuerza en cuanto que nacionalismo, más bien le suma coherencia con los tiempos y circunstancias actuales.

<sup>114</sup> CORCUERA ATIENZA, Javier, *Derechos históricos...*, *ob. cit.*, p. 161 y ss.

El ejemplo paradigmático de este respeto a las particularidades jurídicas de las Vascongadas lo constituye la política de Felipe V tras la Guerra de Sucesión, como gratitud por el apoyo prestado en la contienda hereditaria. Además de este precedente histórico, también pueden citarse otros ejemplos más actuales.

Así, puede considerarse el reconocimiento de determinadas Leyes Orgánicas, evidentemente incluidos los Estatutos de Autonomía, como un pacto, lo que no implica afirmar que todas las partes intervinientes en su elaboración sean soberanas. La Constitución reconoce que España se compone de diversos territorios en los que confluyen características particulares a tener en cuenta, ya sean objetivas o subjetivas, pero en ningún momento les impone un ordenamiento jurídico. Cuando se permite la constitución de Comunidades Autónomas, se expresa que éstas, dentro de los límites que emanan de la propia Constitución, sean las que elaboren sus propios Estatutos de Autonomía, y es lógico que lo hagan en atención a las características procedentes de su desarrollo histórico. Además, una vez aprobados los Estatutos por las Cortes Generales, formarán parte del bloque de la constitucionalidad, por lo que no podrán ser modificadas unilateralmente por el Estado, sino que se necesitará la intervención de las mismas partes que participaron en su aprobación. Todo este proceso no implica que el Estado reconozca la soberanía de las Comunidades Autónomas sino que es tolerante con las particularidades de cada territorio y admite que cada uno de ellos configure su norma institucional básica.

Cabe señalar que el Tribunal Constitucional, al entender que las actividades desarrolladas para la aprobación de las leyes indicadas pueden ser encuadradas dentro de la noción de pacto, no está afirmando, implícita o explícitamente, la soberanía del ente político inferior, que se beneficia de la aprobación de la ley. El objetivo buscado con el Plan Ibarretxe es el reconocimiento de la soberanía del pueblo vasco, con la consiguiente constitución de un Estado vasco independiente. Aún corriendo el riesgo de ser reiterativo, se debe subrayar que dichas pretensiones estatutarias no pueden albergar esperanzas relativas a su aprobación, pues atentan contra la Constitución Española, que determina la indisoluble unidad de España.

#### 4. ANEXO ACERCA DEL TRATAMIENTO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LA PROPUESTA

El Plan Ibarretxe también configura una carta de Derechos Fundamentales, cuyo principal problema consiste en el establecimiento de dos estatus jurídicos diferentes, en función de ser, o no, nacional vasco. Esto es, ostentar, o no, la ciudadanía vasca. Con ello, las previsiones estatutarias establecen una dicotomía<sup>115</sup> en el

---

<sup>115</sup> La Constitución dispone que en materia de derechos fundamentales todos los españoles deben recibir el mismo trato, como se deduce de la redacción de los arts., 81, 139 y 149.1.1 CE.



tratamiento jurídico de los vascos; que sólo disfrutarían de un estatus jurídico de óptimo *iure* en el caso de acreditar la ciudadanía vasca<sup>116</sup>.

Además, fundamentar la diferencia de trato en la tenencia de una nacionalidad distinta de la española supone, *per se*, seguir infringiendo el ordenamiento constitucional, ya que las nacionalidades integradas en España son sólo eso, nacionalidades, y no una Nación en sí misma.



---

<sup>116</sup> En este sentido PRADA FERNÁNDEZ advierte que esta dicotomía constituye un claro atentado contra el principio de igualdad («Los principios constitucionales estructurantes del Estado español y la Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi», presentada en el Congreso Internacional Constitución y Democracia, 25 años de Constitución Democrática, Bilbao, 2003).