

Mariano Vivancos Comes  
 DEPARTAMENTO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y CIENCIA POLÍTICA. UNIVERSITAT DE VALÈNCIA-ESTUDI GENERAL

## PULSO A LA ESPAÑA CONSTITUCIONAL

### Reflexiones apresuradas en torno a la propuesta de Estatuto Político de Euskadi

#### I

El 25 de octubre el *Lehendakari* Juan José Ibarretxe presentaba, con luces y taquígrafos, el nuevo *Estatuto Político de Euskadi*. El azar hizo coincidir esta fecha con el fallecimiento en Bilbao de Gonzalo Nárdiz Bengoetxea, voz de la izquierda *abertzale* y último superviviente del primer Gabinete vasco de José Antonio Aguirre, pero, desde la *cosmovisión nacionalista*, nada estaba dejado al azar. 1839 constituye un año clave en el pensamiento de Sabino Arana, fundador del *Partido Nacionalista Vasco*. Representa el inicio del «siglo de la ignominia» como consecuencia de la abolición foral de la mano del liberalismo, y traería consigo la reinvencción política de *Euskadi*. Ésta, con el transcurrir de los años, de *región autónoma* en 1936 pasará a configurarse definitivamente como *nacionalidad* en 1979, gracias al restablecimiento de la democracia en España y a la aprobación del *Estatuto de Gernika*, que lleva sobre sus espaldas casi un cuarto de siglo de existencia.

El proyecto, de evidentes veleidades constitucionales, había sido ya planteado, con ocasión del debate sobre política general, por el mismo *Lehendakari* el pasado 27 de septiembre de 2002, ante la Cámara vasca. Y poco había trascendido sobre el mismo, salvo la propuesta filtrada por el diario ABC en julio del presente año, con excepción de un conjunto de estudios sobre la misma, avalada por el *Instituto Vasco de Administración Pública*. La aprobación por el *Tripartito vasco* del que, oficiosamente, se había hecho antes llamar *Pacto Político de «libre asociación» con el Estado* supone la puesta en marcha de un *plan soberanista* que, de resultar exitoso, certificaría la liquidación del *pacto estatutario* alcanzado en 1979.

Las presentes reflexiones quieren dar una apresurada y breve cuenta de las perspectivas abiertas por dicho documento y ahondar en el debate actual que el mismo viene suscitando desde las disciplinas politológica y/o constitucional.

## II

En el curso de una centuria, el nacionalismo vasco ha transitado desde el *neoforalismo* al *soberanismo*. Entre medias, ha conseguido consolidar una *nacionalidad histórica* que se reconoce en el nombre de *Euskadi*, utiliza como símbolos la bandera bicrucífera o *ikurriña* y el himno *Gora ta gora*, y ha abrigado durante años el ideal autonómico. La efímera *Euskadi republicana* del 36, con el primer Gobierno vasco surgido de unas urnas, fue incapaz de sentar sobre sólidas bases el autonomismo. Tendrá que ser, ya avanzado el siglo, y en plena *transición democrática*, cuando se den las condiciones para reestablecer la autonomía, edificada sobre los mimbres de un nuevo Estado.

Sobre la base del texto aprobado el 29 de diciembre de 1978 por una abrumadora mayoría de la *Asamblea de Parlamentarios vascos* reunida para la ocasión en la *Casa de Juntas de Gernika*, y en virtud de unas trascendentales negociaciones a lo largo del mes de julio de 1979 que llevaron a cabo sendas delegaciones de la UCD (*Alberto Oliart, José Pedro Pérez-Llorca, Rafael Arias-Salgado, Jesús M.ª Viana* y *Sebastián Martín Retortillo*) y el PNV (*Emilio Guevara, Michel Unzueta, Xavier Arzalluz* y *Marcos Vizcaya*), bajo el liderazgo del Presidente del Gobierno de la Nación, *Adolfo Suárez*, y el Presidente del Consejo General Vasco, *Carlos Garaikoetxea*, se llegaría a un texto de consenso. Origen del *Estatuto de Autonomía del País Vasco*, que tras ser sometido a *referéndum* el 25 de octubre de 1979 con un nada desdeñable apoyo popular (*9 de cada 10 vascos votaron a favor del sí*), fue aprobado el 18 de diciembre de 1979.

Hoy, cercanos a la celebración del vigésimo quinto aniversario de la vigencia y aprobación del *Estatuto de Gernika*, y según los datos del *Euskobarómetro* (2003), el 70%

de los vascos se halla más que *satisfecho con el balance de estos años*, frente a un 5% que no se pronuncia y el 25% restante que lo hace claramente en contra. Pero también son destacables otros resultados demoscópicos que hay que traer a colación en estos momentos.

Desde el inicio de la década de los 90, *la opción manifiesta y abiertamente independentista va perdiendo fuelle*. Hace una década, el 40% era proclive a la independencia, mostrándose muy o bastante favorable a obtener tal resultado. Hoy, esa opción la suscriben, pronunciándose claramente a favor de la opción independentista, el 35% de los consultados, cinco puntos por debajo de los resultados de 1993; frente a ellos, un 26% no muestra ningún deseo de independencia y un 25% congrega a aquellos que bien sienten un deseo muy pequeño (12%) bien bastante pequeño (13%). Mientras, un 8% se sienten indiferentes ante el asunto y un 6% no contesta.

Por último, la bipolarización que registra la sociedad vasca también se traduce, casi perfectamente, cuando se les pregunta por el *sentimiento nacionalista*: frente a un 50% que expresamente se declara no nacionalista, un 43% sí lo hace; reflejando una tendencia que se ha hecho cada vez más marcada en los últimos años. Desde 1996, el sentimiento no nacionalista supera al nacionalista en todos los *Euskobarómetros* realizados; pero la brecha, año tras año, va aumentando, a pesar de oscilaciones anuales.

### III

La explicación de las actuales circunstancias históricas exige hacer un poco de memoria. Retrotraerse al 12 de septiembre de 1998, fecha en la cual se suscribiría la *Declaración de Lizarra-Garazi* en la localidad navarra de *Estella*, promovida por la ilegalizada *Herri Batasuna* (HB) con el concurso del *Eusko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco* (EAJ-PNV) y *Eusko Alkartasuna*, junto a las organizaciones sindicales (ELA y LAB) y el apoyo entusiasta del entramado asociativo de extracción *abertzale*, y que suponía un acto de afirmación soberana y territorial de una inédita *Gran Euskal Herria*. Hacía meses que venían celebrándose, en esa misma localidad, unos

foros llamados a utilizar el ejemplo irlandés, y su modelo de pacificación, al caso vasco. Pero, su tercera entrega, supuso el cierre de un acuerdo que dibujaba una auténtica *hoja de ruta* de las aspiraciones soberanistas que a partir de ese momento se ha ido ejecutando a plazos.

Según tales planteamientos, la potencial aplicación para Euskadi de la solución aplicada en el *Ulster*, abre un proceso de negociación que tiene como premisa el cese de la violencia y habilita un acuerdo de solución al «problema vasco» que «no contendrá escenarios cerrados y de carácter definitivo, sino que (todo al contrario) posibilitará marcos abiertos donde puedan tener cabida nuevas fórmulas que den respuesta a la tradición y aspiraciones de soberanía».

Entre otras realizaciones, el acuerdo posibilitó al año siguiente, que el 6 de febrero del año siguiente, una concentración de municipales electos de los territorios de *Lapurdi, Zuberoa, Navarra, Álava, Vizcaya y Guipúzcoa*, mediante la cual declaraban su voluntad de constituir una «institución nacional vasca de base municipal»; cuyos objetivos quedaron fijados el 18 de septiembre de 1999, en la *Declaración de Bilbao*. La *Udalbitza* o *Asamblea de Municipios vascos* se ponía a andar mostrando, desde el mismo momento de su creación, la intención manifiesta de desbordar los límites y hechuras del marco institucional configurado por el *Estatuto de Gernika*.

Ludolfo Paramio ha explicado la intención que se esconde detrás de esta decisión: «(...) A través de negociaciones secretas con ETA la dirección del PNV creía que era el precio a pagar para obtener una tregua que llegaría a ser indefinida y abriría la puerta a la autodisolución de ETA. La última ilusión del PNV era que así se abriría también el camino de regreso a la casa nacionalista de los votantes de HB. Pero, a inicios de 1999, la banda anunció el fin de la tregua ante la escasa voluntad del PNV de avanzar en los objetivos del Pacto de Estella y comenzó un duro enfrentamiento verbal con los nacionalistas en el curso del cual los dirigentes etarras confesaron que la tregua fue una trampa para reorganizarse y poder continuar su actividad en mejores condiciones».

Sin embargo, este foro de unidad nacional pronto se vería sacudido por el disenso interno. La aprobación, en el seno de la *Comisión Permanente*, de un documento responsabilizando a la banda armada de las dificultades por las que el proceso de cons-

trucción nacional atravesaba, hacía más que evidente la puesta en funcionamiento de una estrategia dirigida a desplazar a la izquierda *abertzale* de todo poder orgánico en el seno de la *Udalbitza*.

La contestación no tardaría en llegar. El 30 de septiembre de 2000, una concentración de 550 cargos electos se daba cita en Pamplona, a instancias de EH, con el objeto de reactivar dicho foro; dos meses más tarde la escisión ya se había consumado. Por parte del nacionalismo democrático la creación de un nuevo órgano de dirección en la *Udalbide*, entidad gestora de la *Asamblea de Electos*, confirmaba la escisión interna; frente a ella, se gesta *Udalbitza Kursaal*, situada más allá de los órganos oficiales de la institución que constituye, lisa y llanamente, una «*plataforma bajo el control directo*» de la banda armada.

En paralelo a la recién estrenada (inérita, hasta entonces) *vía soberanista*, y tras el *pacto insurreccional* alcanzado en *Lizarra*, el siguiente objetivo será la reactivación de la *Galeuzca* (acrónimo, inventado en 1933, y que responde a las primeras siglas de *Galicia, Euskadi y Cataluña*), movimiento reivindicativo, que había reunido en diferentes ocasiones a los nacionalismos periféricos en la España de la primera mitad del siglo XX. Desde el pacto radical e independentista que se expresa en la *Triple Alianza de 1923* hasta el más autonomista y federal, que tiene lugar una década más tarde; y ello, sin olvidar la *Galeuzca* del exilio, de claras y evidentes connotaciones confederalizantes y autodeterministas.

La actualización en el tiempo de tales pasajeras y fracasadas tentativas históricas de *solidaridad trinacional*, se produce como consecuencia de la *Declaración de Barcelona*, suscrita 16 de julio de 1998, y las subsidiarias de *Vitoria-Gasteiz* y *Santiago de Compostela*, que se celebrarán algunos meses más tarde. Lo común a tales documentos es la insatisfacción por la «*articulación del Estado español como plurinacional*», y el déficit de reconocimiento de las nacionalidades históricas que aquella lleva aparejado. Presupuestos desde los cuáles se plantean una transformación de los mimbres políticos del Estado, en una nítida dirección confederalizante y con la vista puesta en un eventual y deseado horizonte independentista; y lo que, ahora es más importante, resucitar la idea de una «*trinchera común en contra del Estado*».

En vísperas de las generales del 2000, los firmantes de la Declaración de Barcelona sus-

criben un programa conjunto, con la única finalidad de cerrar filas ante una más que evidente mayoría absoluta de los populares en el Congreso de los Diputados y en el que pretenderán, nuevamente sin éxito, formar un «*bloque parlamentario nacionalista*».

La excepcional presencia del PNV en todos los pactos trilaterales suscritos hasta la fecha y la supeditación de éstos a cada una de las coyunturas políticas por las cuáles atraviesa son muy ilustrativos de su estrategia actual. En pleno *giro soberanista*, busca sustituir viejas alianzas en Madrid y Vitoria, con las fuerzas políticas estatales, por un renovado *frentismo* de signo nacionalista; únicamente cerrado, internamente, con el *abertzalismo* radical, y que al resucitar la *Galeuzca*, pretende extenderlo fuera de su estricto ámbito territorial. Pero, como señala muy acertadamente, el historiador José Luis de la Granja Sáinz, «*el Pacto de Estella, de carácter rupturista e independentista, iba mucho más allá y se impuso claramente en la política del PNV durante el año de la tregua de ETA (1998-1999)*».

Como el historiador señala, «*desde su viraje soberanista de 1998, el PNV ha desarrollado una triple estrategia (...), con su solución optimista (Estella), su solución pesimista (Estatuto de Gernika) y su solución intermedia (Declaración de Barcelona). Esta última, reformadora del Estado de las Autonomías, resulta contradictoria con la vía de Estella, conducente a la ruptura con España y a la independencia de la Gran Euskal Herria, pues, de lograr ésta, el acuerdo de Barcelona, que no contempla la independencia, carecería de todo sentido*». A su juicio, la *Declaración de Barcelona* se demuestra que ha sido «*un mero instrumento o una solución de recambio para el PNV, útil en el supuesto de que la decidida apuesta por Estella fracasase, pero deseable si Lizarra triunfaba*».

#### IV

El *Plan de Ibarretxe* ha abandonado el campo de las ideas desde que el Tripartito vasco aprobó, el pasado 25 de octubre, su *Propuesta de Estatuto político de la Comunidad de Euskadi*, trasladando el debate hasta parcelas jurídicas.

El acuerdo del Gobierno Vasco ha adoptado la forma de propuesta que, materialmente, se proyecta con el alcance de una *reforma estatutaria*. Sin embargo, la reacción jurídica producida desde posiciones constitucionalistas cuestiona ambos extremos: ni es, propiamente, una propuesta, ni tampoco es una mera reforma estatutaria, ya que su alcance es rigurosamente constitucional.

El presentar el acuerdo como una propuesta ha sido, desde la perspectiva de la estrategia política, una trampa saducea: cualquier posición jurídica que se adopte frente a dicha propuesta es mala para la parte constitucionalista. El Presidente Aznar anunció que utilizaría «*todos los resortes*» para defender el orden constitucional<sup>1</sup>, y Mariano Rajoy<sup>2</sup> se comprometió a poner en marcha «*todas las medidas jurídicas y políticas*» contra la propuesta. Desde otras formaciones (y, marcadamente, desde las filas del socialismo) no se ha demostrado tal contundencia (y no parecen previsibles en un futuro próximo, tras la alianza resultante de los comicios catalanes de noviembre) y, en cambio, sí que se han producido declaraciones desde el nacionalismo catalán marcando distancias (Roca: «*Catalunya no es el país Vasco. Ni por historia, ni por su composición sociológica*»<sup>3</sup>).

Partiendo de estas posiciones, la reacción jurídica contra el *Plan Ibarretxe* ha venido desde un doble flanco: por una parte, el *Gobierno de la Nación* ha interpuesto un recurso de inconstitucionalidad fundado en el artículo 161.2 de la Constitución contra el referido acuerdo del Gobierno vasco; y, por otro lado, (y esta reacción, considero, no debía entrar en las previsiones del ejecutivo autonómico) la *Diputación foral de Álava* ha formalizado un recurso contencioso administrativo contra el acuerdo, bajo la premisa de constituir «*un pleito entre vascos*».

Dentro de este cuadro jurisdiccional concurren dos enjuiciamientos sobre un mismo acto jurídico (el acuerdo del Gobierno vasco de 28 de octubre) que serán conocidos por dos órganos jurisdiccionales distintos y atendiendo a parámetros de enjuiciamiento diversos: por un lado, el *Tribunal Superior de Justicia del País Vasco* debe conocer si el mencionado Plan se ajusta a la legalidad ordinaria; por otro lado, el *Tribunal Constitucional* decidirá si tal propuesta es acomodada al orden constitucional; para lo cual atenderán no

1 *El País*, 28 de octubre de 2003.

2 *ABC*, 26 de octubre de 2003.

3 *La Vanguardia*, 28 de octubre de 2003.

sólo al texto de la norma fundamental, sino también al llamado bloque de constitucionalidad, del cual forma parte el propio *Estatuto de Autonomía del País Vasco*.

La argucia del proceso abierto por Ibarretxe con su propuesta radicaba en que, precisamente al ser presentada formalmente como mera propuesta, mal podía llevarse a enjuiciamiento algo que, según sus autores, no pasaba de ser un borrador o documento sin transcendencia jurídica.

Esta sutileza, en contra de lo que racionalmente hubiese sido previsible, ha abierto una brecha entre la doctrina constitucionalista, que ha entrado en una discusión intranscendente sobre si una propuesta puede ser enjuiciada o no por el *Tribunal Constitucional*.

El debate ha resucitado el fantasma del llamado «*recurso previo de inconstitucionalidad*», desaparecido de la *Ley Orgánica del Tribunal Constitucional* hace casi dos décadas, llevando el debate a un campo que, como poco, puede calificarse de resbaladizo.

Las primeras voces doctrinales se alzaron claramente contra la posibilidad de impugnar el *Plan Ibarretxe* en su actual estado de gestación<sup>4</sup>. Se expresó que «*ni la Constitución ni la LOTC consideran impugnables los proyectos de ley, llámense así o propuestas*» (Rubio Llorente); que «*se permite impugnar normas jurídicas o actos ya firmes, pero no una propuesta de reforma de un Estatuto de Autonomía*» (Pérez Royo); o que «*no es posible impugnar un simple acto preparatorio*» (Torres del Moral). La única voz discordante en este panorama inicial fue la de Pedro García Trevijano, quien señaló, por una parte, que «*frente a la hipotética calificación de la Mesa del parlamento Vasco cabría la interposición de recurso*», mientras que, por otro lado, «*debería estudiarse la viabilidad de interponer recurso de inconstitucionalidad contra el acto administrativo del Gobierno vasco que pone fin al procedimiento administrativo, al amparo del artículo 161.2 de la Constitución*».

El problema de sustantivizar una cuestión meramente formal radicaba en que la defensa del Gobierno vasco consistía en ampararse en su legítimo derecho a abrir un de-

<sup>4</sup> Para un resumen de estas posiciones, véase *El País*, de 1 de noviembre de 2003 (página 16) y de 1 de diciembre de 2003 (páginas 22 a 24).

bate sobre el *Estatuto Político de Euskadi* y (ahí la paradoja) en invocar precisamente el orden constitucional como garantía de su derecho a abrir tal debate.

El recurso de inconstitucionalidad formulado por el *Gobierno de la Nación* contra el *Plan Ibarretxe* arranca de un informe elaborado por el *Servicio Jurídico del Estado*, que contiene más de un centenar de motivos impugnatorios de constitucionalidad, y en el que se aborda también la cuestión de la impugnabilidad de la propuesta. Se aduce, por una parte, que excede del ámbito de las facultades en que se ampara, ya que el artículo 47 del Estatuto de Autonomía habilita un procedimiento para la reforma estatutaria, no para la ruptura constitucional. Por otro lado, se califica la propuesta como supuesto de *fraude de ley*, ya que a través de un procedimiento legalmente previsto pretende conseguirse un resultado abiertamente prohibido por el ordenamiento jurídico español.

La tesis de la Abogacía del Estado es interesante, ya que en el fondo se trata de dar una respuesta sustantiva al problema básico que se ha puesto de manifiesto por diversos comentaristas políticos: «*Para el Gobierno de Ibarretxe lo más importante no es el resultado, sino el procedimiento parlamentario que ha provocado con trampas*»<sup>5</sup>.

La tesis de la admisibilidad del recurso parece reunir crecientes adhesiones, habiéndose alzado una opinión tan autorizada como la de Tomás Ramón Fernández, quien ha puesto sobre el tapete dos argumentos importantes: el de los llamados «*actos de trámite cualificados*» y la construcción jurídica del «*excés de pouvoir*».

En primer término, ha sido punto común de la doctrina jurídica la de asimilar a efectos impugnatorios las resoluciones y los actos de trámite, cuando éstos determinan la causación de efectos jurídicos sustantivos (la cláusula tradicional lo expresa en la finalización del procedimiento o en la causación de indefensión). En segundo término, y esto es lo sustancial, la radical inconstitucionalidad de la propuesta demanda una declaración *ab initio*, tan pronto como sea posible, e incluso de oficio por el propio *Tribunal Constitucional*.

El mérito de Tomás Ramón Fernández es el de haber puesto el acento a la «*insoportabilidad*» del efecto buscado. ¿Debe soportarse una actuación administrativa abierta-

5 Editorial *ABC*, 14 de noviembre de 2003.

mente nula de pleno derecho, por la única razón de que aún no se ha producido una externalización formal, que no material? El Derecho Administrativo ya descubrió en la magnífica construcción del Consejo de Estado francés la distinción entre nulidad de pleno derecho y anulabilidad, y las actuales circunstancias permiten vislumbrar una «*inconstitucionalidad de pleno derecho*», que no es un simple pleonasma, sino un modo de desterrar las vías de hecho inconstitucionales.

La voluntad de abrir un debate que no podía abrirse de otro modo constituye, en su más estricto sentido, el único objetivo que encierra el *Plan Ibarretxe*. En su cobertura formal ha tenido, sin embargo, su más claro error, ya que para posibilitar esta apertura en falso ha omitido la audiencia del *Territorio Histórico de Álava*; lo que ha generado, esta vez sí de modo claro, un acto de trámite productor de indefensión que es la base jurídica del recurso contencioso administrativo interpuesto por su *Diputación Foral*. Aun puestos a rizar el rizo jurídico, podríamos llegar a pensar que el propio *Tribunal Superior de Justicia* pudiera plantearse si el acuerdo del Gobierno vasco es conforme a no a la Constitución, y plantear *ex officio* la correspondiente cuestión ante el *Tribunal Constitucional*, lo que no dejaría de ser sino una reconducción de la propia teoría del *excés de pouvoir* a la esfera constitucional.

Porque, en definitiva, ni los más acérrimos partidarios del *Plan Ibarretxe* dudan que en sí mismo entraña una ruptura constitucional. No es una propuesta de integración de Euskadi en España, sino una alteración de las bases constitucionales que regulan la posición de Euskadi dentro de España, y una mutación, por tanto, de la sustancia del llamado Estado autonómico. Con el anuncio, además, de que dicho plan seguirá adelante con o sin la aprobación de las instituciones del Estado.

Como se ha señalado, «*más que camuflar una reforma de la Constitución, la da por suspendida en el País Vasco, atribuyéndose un poder constituyente. Ningún Parlamento del mundo admitiría algo semejante*»<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Editorial *El País*, 14 de diciembre de 2003.

## VI

La propuesta de *Estatuto Político de Euskadi* desarrolla, sobre tres ejes, el «programa de máximos» nacionalista, a partir de la *Propuesta para la Convivencia* que Ibarretxe expuso en septiembre del pasado año, durante el debate sobre política general, y cuyo contenido más ideológico había sido hecho público a través de las conclusiones del *dictamen de la Comisión de Autogobierno* aprobado por el Parlamento vasco este último mes de julio. Las bases que destilan puro decisionismo político no resultan, pues, tan extrañas. Éstas son «*la autodeterminación de Euskadi, la territorialidad (léase anexión de Navarra y el País Vasco Francés) y la libre asociación con el Estado Español en un régimen de cosoberanía y en pie de igualdad*».

La estructura del borrador del texto articulado no es distinto al de una *Constitutio*, comienza con un *Preámbulo* («*Del Pueblo Vasco o Euskal Herria*») y siete Títulos vienen a concretar la nueva arquitectura pretendida para la nueva «*Comunidad Libre Asociada de Euskadi*»: I, «*Del Autogobierno Vasco*» que se desarrolla en tres capítulos; II, «*De los Poderes de la Comunidad Libre Asociada de Euskadi*», que cuenta con cuatro capítulos; III, «*Del Ejercicio del Poder Público en la Comunidad Libre Asociada de Euskadi*», también con tres capítulos; IV, «*De la Economía, la Hacienda y el Patrimonio*», que despliega sus previsiones normativas en tres capítulos; V, «*De las relaciones en el ámbito europeo e internacional*», cuyas previsiones se desglosan en tres capítulos; VI, «*De las Garantías del autogobierno*»; y VII, «*De la Reforma y actualización del presente marco de relaciones*». El texto finaliza con dos disposiciones transitorias y la derogatoria «*liquidadora*» del vigente Estatuto de Guernika de 1979. En total, 69 artículos para un proyecto de características constitucionales, que plantea la libre asociación desde la soberanía y que deja abierta la puerta a la independencia de *Euskadi*.

Pero vayamos por partes. Como ha señalado el ilustre profesor Eduardo García de Enterría la «*clave de bóveda*» del Plan se plantea, muy tempranamente, en su *Preámbulo*. Las primeras palabras de éste, atribuyen al *Pueblo Vasco* el «*derecho a decidir su propio futuro*», que se hace manifiesta a través de «*la voluntad de formalizar un nuevo pacto político para la convivencia*», en plena «*conformidad con el derecho de autodeterminación*» y «*en virtud del respeto y actualización de los derechos históricos*», y que, finalmente, se materializa en «*un nuevo modelo de relación (de Euskadi) con el*

*Estado, basado en la libre adhesión*. Efectivamente, sus primeras líneas encierran un «pronunciamiento de secesión respecto del Estado español, implícito pero inequívoco, que justifica su posterior adhesión a España».

La invención de la nada de un nuevo e impreciso sujeto constituyente, «portador de esencias históricas» y de unos evanescentes derechos colectivos, contradice manifiestamente un precepto basilar de nuestra *Constitución española de 1978*: «La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado» (artículo 1.2). Ningún «fondo de poder originario» (Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón), ningún «ámbito vasco de decisión» (Benigno Pendás) puede ser capaz de saltarse esta realidad. Por ello, no cabe, atribuir a ningún «poder sectorial constituyente», existente sólo en la mente de los redactores del *documento Ardanza para la pacificación de Euskadi* y del que es ahora tributaria la propuesta de Ibarretxe, facultades como las que se pretenden, puesto que el poder soberano corresponde *in toto* al pueblo español y es incapaz de fragmentarse o parcelarse a beneficio de inventario.

Pero tampoco es de recibo a estas alturas, volver sobre la cuestión de la *autodeterminación*. Gregorio Peces-Barba señala lo extemporáneo de ese debate cuando recuerda que la misma «se planteó en el debate constitucional por el diputado señor Letamendía, y ellos (en referencia al PNV) votaron en contra». Y el profesor García de Enterría se cuestiona acerca de la identificación de su sujeto. Según sus propias palabras: «Dice ejercitar (en referencia al Plan) el derecho de autodeterminación, una «parte integrante del pueblo vasco», concretamente, se precisa, Álava, Vizcaya y Guipúzcoa. Pero del propio Preámbulo se deduce que se pueblo lo forman, en realidad otros cuatro territorios más: Navarra, y los tres del País Vasco francés: Iparralde-Lapurdi, Behe-Nafarroa y Zuberoa, los cuáles no participan en el ejercicio del derecho de autodeterminación que se ejercita. Más aún: es ya público que Álava no sólo no participa en la iniciativa del Plan, contra lo que afirma el artículo 1, sino que se opone a él, lo impugna judicialmente incluso. Así, pues, quedan al final dos territorios entre siete».

Quiénes reniegan de la existencia misma de España como Nación plural, pretenden ahora de forma unilateral levantar, de la nada, una nueva realidad política: *Euskal Herria* (el pueblo que habla euskera), «obligada a abrir un proceso de negociación y pacto» que conduciría a su libre asociación al Estado Español. Pero la propuesta de re-

lación, lleva aparejada e implícita una cláusula de ruptura; la cual, a diferencia de la primera, se barrunta irreversible (Blanco Valdés).

En su dimensión territorial, un aspecto básico del *Estatuto*, «*los territorios históricos se difuminan en favor del Gobierno de Euskadi*»; abriendo una brecha entre los «*foralistas de los territorios históricos*» y los «*centralistas de la nueva Euskadi*» (Benigno Penedás) que, sin duda, se traducirá al más alto nivel orgánico en el seno de la formación política promotora de la propuesta.

Esa naciente *Euskal Herria* disfrutaría de una simbología exclusiva, proyectada sobre los ámbitos cultural y deportivo (selecciones nacionales propias), fundamentalmente; su capitalidad vendría designada «*por una futura ley, sin garantías para Vitoria*»; y contaría, por último, con una ciudadanía diferenciada, sobre la base de una nacionalidad vasca creada *ex novo* y una «*carta de derechos y deberes*» que el futuro Parlamento vasco podría establecer al margen de la Constitución española de 1978.

Pero la propuesta va más allá. Literalmente, pretende dismantelar literalmente al Estado. Como se ha señalado acertadamente, «*las instituciones centrales previstas por la Constitución (el Consejo General del Poder Judicial y el Tribunal Supremo) son suplantadas, respectivamente, por un Consejo Judicial vasco, con capacidad para designar los cargos judiciales y nombrar al Fiscal jefe y demás responsables del Ministerio Público; y por el Tribunal Superior de Justicia, reconvertido en órgano de casación y última instancia de todos los procesos judiciales instados en el País Vasco. Incluso el Tribunal Constitucional deja paso a un nuevo órgano, llamado Tribunal de Conflictos de Euskadi-Estado, creado específicamente para resolver las diferencias sobre la libre asociación*»<sup>7</sup>. Pero, incluso, a través de una arbitraria división de las competencias, que distingue entre «*privativas, exclusivas y de régimen específico*», se consigue el propósito deliberado de vaciar el núcleo duro de las atribuciones de soberanía del Estado.

«*Last but not least*», proyecta un más que ambicioso plan de política exterior, muy distante, por ejemplo, de la *paradiplomacia* de las *naciones sin estado*. En el ámbito exclusivamente europeo, Iñigo Méndez de Vigo, recuerda que su «*eventual participa-*

7 Editorial ABC, de 23 de julio de 2003.

*ción en los procesos decisorios de la Unión Europea se producen porque son parte de un Estado miembro y no en virtud de ninguna otra circunstancia». En otras palabras, cuando se los Estados están representados en el Consejo de la Unión por una entidad subestatal, las decisiones que ésta adopte, «comprometen al Gobierno de dicho Estado»; precisamente, porque «hablan por el Estado y actúan en su representación». La pretensión de una representación propia en el Consejo por parte de Euskadi, tal y como se pronuncia el Plan Ibarretxe, resulta a fecha de hoy imposible porque, como señala acertadamente el eurodiputado, ello «exige la habilitación (previa) por parte del Gobierno español».*

Por último, Méndez de Vigo, ha expresado que la respuesta de la Unión para un eventual referéndum violentando la norma estatal o, incluso, para unos comicios de evidente carácter plebiscitario, como los que pretende el *Lehendakari* en caso de no tener éxito su propuesta. Y ésta viene de la mano del quinto de los preceptos de la futura Constitución Europea, cuando se postula el respeto a «*las funciones esenciales del Estado (miembro), en particular las que tienen por objeto garantizar la territorialidad del Estado, mantener el orden público y salvaguardar la paz interior*». Concluye, subrayando «*la atribución a los Estados de la competencia exclusiva sobre su integridad territorial y la falta de reconocimiento de ningún derecho de secesión*».

## VII

A partir de este momento, comienza un proceso de *reacción del Estado* frente a una propuesta que se ha comprobado manifiestamente *sediciente*, y que de forma inevitable está llamada a resucitar el *irredentismo* en el seno de nuestras fronteras nacionales.

El Gobierno de la Nación ha asumido la responsabilidad de no conformarse con acompañar el devenir parlamentario del *Estatuto Político de Euskadi* sólo con la estrenada vía judicial, que cuestiona abiertamente la legalidad y viabilidad constitucional de la propuesta.

Sin duda, entre sus manos figuran otros importantes resortes, igualmente legítimos, para frenar dicha iniciativa desde los resortes del Estado de Derecho. El anuncio de la nueva reforma de la legislación penal para frenar un más que anunciado movimiento de insurrección civil, en caso de no plegarse a sus manifestadas e ilegítimas pretensiones; o el desarrollo legal futuro del artículo 155 de nuestra Ley de Leyes, que permite dejar en suspenso la autonomía política de una nacionalidad que «*incumpliera las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general e España*», son también instrumentos en manos del Estado para superar este importante desafío.

Pero no hay que perder de vista que, en los próximos meses, se darán a conocer importantes decisiones judiciales que pueden ser concluyentes. La decisión sobre la admisión del recurso planteado en sede constitucional puede determinar el fallo final sobre el fondo del asunto.

Paradójicamente, cuando nos disponemos a clausurar la efeméride del vigésimo quinto aniversario de nuestra Constitución, nos encontramos de bruces ante el desafío más trascendental de nuestra joven democracia, y que afecta de lleno al *busilis* del modelo plural de Estado que, entonces nos dimos, y nos ha acompañado de forma más que exitosa hasta el momento presente.

## BIBLIOGRAFÍA

BLAS GUERRERO, ANDRÉS DE (1986): *Nacionalismos del exilio: Gaeuzca, 40 años después*. «Sistema», núm 74.

CARRILLO, SANTIAGO (2003): *El Estado Autonómico y la unidad de España*. «El País», de 24 de noviembre.

CASTELLS ARRECHE, JOSÉ MANUEL (coord.) (2003): *Estudios sobre la Propuesta Política para la Convivencia del Lehendakari Ibarretxe*. IVAP, Oñati.

ELORZA, ANTONIO (2003): *El Estado nacionalista*. «El País», de 5 de agosto.

— *La sedición*. El País, de 18 de noviembre.

ESTEBAN, JORGE DE (2003): *La ficción de Ibarretxe*. «El Mundo», de 26 de septiembre.

— *La impugnación*. «El Mundo», de 14 de noviembre.

ESTÉVEZ, XOSÉ (2003): *El Galeusca*. «Gara.net», de 4 de julio.

FERNÁNDEZ, TOMÁS-RAMÓN (2003): *Sobre la viabilidad de la impugnación*. «ABC», de 14 de noviembre.

GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO (2003): *Una reflexión Jurídica sobre el Plan Ibarretxe*. «ABC», de 8 de noviembre.

GONZÁLEZ-TREVJANO, PEDRO (2003): *La careta de una «propuesta»*. «ABC», de 29 de octubre.

GRANJA SAINZ, JOSÉ LUIS DE LA (2003): *El siglo de Euskadi. El nacionalismo Vasco en la España del Siglo XX*. Tecnos, Bilbao.

HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, MIGUEL (2003): *Lo crudo y lo cocido*. «El País», de 13 de noviembre.

IBARRETXE, JUAN JOSÉ (2000): *Euskadi-España ante el siglo XXI: un punto de encuentro para convivir*. Club Siglo XXI, de 23 de marzo.

MÉNDEZ DE VIGO, IÑIGO (2003): *El Plan Ibarretxe y la Constitución Europea*. «ABC», de 28 de noviembre.

PARAMIO, LUDOLFO (2000): *Eta 25 años después. Demasiado tiempo, demasiados muertos*. «Etcéter@. Política y cultura en línea», núm. 400.

PECES-BARBA MARTÍNEZ, GREGORIO (2003): *La consumación de la ignominia*. «El País», de 3 de noviembre.

PENDÁS, BENIGNO (2003): *Autodeterminación y Derechos históricos*. «ABC», de 28 de julio.

— *El éxito de la España consitucional*. «ABC», de 3 de agosto.

— *Euskadi en el mundo*. «ABC», de 2 de agosto.

— *Fragmentos del Poder Judicial*. «ABC», de 30 de julio.

— *La invención del sujeto consituyente*. «ABC», de 27 de julio.

— *Nacionalidad, Partidos y Referéndum*. «ABC», de 29 de julio.

— *Todas las competencias*. «ABC», de 1 de agosto.

— *Trámites para una ley imposible*. «ABC», de 8 de septiembre.

PÉREZ ROYO, JAVIER (2003): *Propuesta constituyente*. «El País», de 31 de octubre.

PRADERA, JAVIER (2003): *El Cuento de la Buena Pipa*. «El País», de 12 de noviembre.

RECALDE, JOSÉ RAMÓN (2003): *Los albores de la historia*. «El País», de 12 de noviembre.

ROCA I JUNYENT, MIQUEL (2003): *El modelo catalán*. «La Vanguardia», de 28 de octubre.

RUBIO LLORENTE, FRANCISCO (2003): *Una impugnación equivocada*. «El País», de 8 de noviembre.

URÍA, MARGARITA (2003): *El Constitucional y el Estado preventivo de Derecho*. «El País», de 16 de noviembre.