

PARLAMENTO VASCO
Ponencia de actualización del autogobierno vasco
Bases y principios del Nuevo Estatus Político
Grupo Técnico

Comisionado Jaime Ignacio del Burgo
Grupo Parlamentario del Partido Popular Vasco

VOTO PARTICULAR

**RECHAZO A LAS PROPUESTAS PRESENTADAS POR EL COMISIONADO
DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE BILDU Y POR LOS COMISIONADOS
DESIGNADOS POR LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DEL PNV,
PODEMOS Y PARTIDO SOCIALISTA DE EUSKADI (EE-PSE)**

Vitoria, 30 de noviembre de 2019

JUSTIFICACIÓN

Primero.- El contenido del encargo a la Comisión de expertos.

El 12 de septiembre de 2018, la Ponencia del Parlamento Vasco para la actualización del autogobierno de Euskadi encomendó a una “Comisión de expertos”, la redacción de un texto articulado de la Proposición de Ley de reforma del Estatuto de Autonomía vigente.

En realidad, el encargo de la Ponencia nada tenía que ver con la reforma del Estatuto de Guernica de 1979, pues contenía el siguiente mandato imperativo:

“El grupo técnico redactará la propuesta inicial de texto articulado del Estatuto de Autonomía vigente, en congruencia y de conformidad con las Bases y Principios aprobados por la Ponencia parlamentaria para la actualización del autogobierno de Euskadi. Asimismo, desde el respeto y salvaguarda de las bases consensuadas, se contemplará y procurará la posibilidad de hallar puntos de conexión de éstas con los votos particulares presentados en la búsqueda de ampliar, si fuera posible, los consensos ya alcanzados. Dichos consensos serán identificados a efectos de su consideración por parte de la Ponencia”.

De modo que aunque se abría la puerta a la posibilidad de ampliar el consenso alcanzado por los grupos parlamentarios del Partido Nacionalista Vasco y de Bildu, los acuerdos alcanzados no deberían incorporarse al texto resultante de la articulación sino que habrían de ser identificados en texto aparte a efectos de su consideración por la Ponencia que decidiría si los tenía en cuenta o no a la hora de aprobar su dictamen para su debate en el pleno del Parlamento. De modo que las Bases constituían un punto de partida pero también de llegada. Y esto es precisamente lo que ha impedido alcanzar un texto de consenso en el seno de la Comisión.

Desde el inicio de los trabajos del Grupo Técnico sostuve que las Bases y Principios eran incompatibles con la Constitución, pues no se trataba de reformar el Estatuto vigente sino de alcanzar un **NUEVO ESTATUS POLÍTICO**, en ejercicio del **DERECHO A DECIDIR** y en los **DERECHOS HISTÓRICOS** amparados por la

Disposición adicional primera de la Constitución española para la creación de un nuevo **SUJETO JURÍDICO-POLITICO** que en plano de igualdad pacte con el Estado una **RELACIÓN CONFEDERAL**. Asimismo defendí la conveniencia de partir del Estatuto de Guernica para introducir en él, a la vista de la experiencia de cuarenta años de vigencia, las reformas y actualizaciones necesarias para fortalecer el autogobierno vasco y posibilitar la actualización general de los derechos históricos por parte de los Territorios Forales con la finalidad de incrementar la cohesión y solidaridad de la Comunidad vasca en el marco de la Constitución.

También me opuse desde un principio al procedimiento fijado por la mayoría de los comisionados de iniciar la articulación por la Base VI (Derechos y Libertades). Argumenté que lo primero que debía hacerse era articular los aspectos esenciales del Nuevo Estatus que se reflejaban de manera especial en la Base II (Título preliminar) y en la Base III (Competencias) para saber a qué atenernos. No se hizo así. Durante doce meses desde el 30 de septiembre de 2018, la Comisión debatió, por este orden, las Bases VI (Derechos y Libertades), VII (Acción Exterior), VIII (Reforma), IV (Poderes del País Vasco) y V (Economía y Hacienda). Por fin, el 30 de septiembre de 2019 se pasó al debate de la Base II (Título preliminar) y III (Competencias), que es donde se definen los pilares del futuro régimen autonómico.

Previamente, en junio de 2019, el comisionado Don Iñigo Urrutia, comisionado a propuesta de Bildu, presentó su propio texto de articulación al advertir que no se estaba cumpliendo estrictamente el mandato de la Ponencia sobre Nuevo Estatus Político.

Por mi parte, el 21 de octubre de 2019 presenté una propuesta provisional de reforma del Estatuto de Guernica, que no fue tenida en consideración porque el comisionado designado por el PNV, Don Mikel Legarda, tenía siempre a la vista las Bases aprobadas conjuntamente por su propio partido y Bildu en el Parlamento Vasco, aunque trataba de conciliarlas con la Constitución. Finalmente, el 19 de noviembre el Sr. Legarda, presentó un texto articulado global acompañado de un gran número de votos particulares en su mayor parte del Sr. López Basaguren y en menor medida de la Sra. Elizondo. El día 28 de noviembre, los tres comisionados acordaron presentar un texto articulado conjunto, reflejando en el mismo sus discrepancias.

De modo que no existe en el texto de los tres comisionados un criterio unánime sobre aspectos esenciales. Hago esta precisión porque en realidad no se trata de una propuesta unitaria sino de dos, ya que las diferencias no son de matiz. Prueba de ello es que el comisionado designado a propuesta del PSE-PSOE ha incluido nada menos que 29 votos particulares. Y se da la paradoja de que en ocasiones, cuando el texto refleja el parecer conjunto del Sr. López Basaguren y de la Sra. Elizondo (comisionada a propuesta de Podemos) quien presenta voto particular es el propio Sr. Legarda por fidelidad al mandato recibido. Esto permite concluir que la conjunción de objetivos del PNV y Bildu para alcanzar el Nuevo Estatus Político, aunque se reflejen en sus respectivas propuestas con distinta intensidad, permite aventurar que en el debate en el seno del Parlamento vasco ambas formaciones mantendrán el consenso que alcanzaron el 22 de junio de 2019 en la Ponencia para la actualización del autogobierno vasco y llegarán a la articulación definitiva de un proyecto claramente inconstitucional. De ser así se avecina una nueva confrontación con el Estado. Bien entendido que para consumir sus pretensiones tendrían que impulsar una reforma de la Constitución para que el pueblo español abdique de la soberanía nacional y acepte la destrucción de la nación española.

En esta fecha elevo a la consideración de la Ponencia del Parlamento Vasco un texto articulado para la REFORMA DEL ESTATUTO DE GUERNICA.

Segundo.- Reivindicación del Estatuto de Guernica de 1979.

Las Bases aprobadas por la Ponencia incluyen como punto de partida un extenso Preámbulo que no ha sido objeto de debate en el seno de la Comisión por entender que ha de redactarse a la vista del texto que definitivamente apruebe el Parlamento vasco. Pero en la Base primera se hace una escueta referencia al Estatuto de Guernica que no puedo pasar por alto y reproduzco a continuación:

“El Estatuto de Gernika de 1979 ha contribuido a la consolidación del autogobierno vasco, a la institucionalización y a la mejora de la calidad de vida y bienestar de los ciudadanos y bienestar de los ciudadanos, y supuso un pacto –no en total libertad, dado el contexto histórico- entre

diferentes sensibilidades. No obstante, no es posible soslayar que el Estatuto de Autonomía de la CAPV, aprobado mediante ley orgánica en 1979, no se ha desarrollado plenamente, y su incumplimiento es debido a que los diferentes gobiernos de España han bloqueado el proceso de transferencias durante estos 39 años, a la ubicación expansiva de la legislación básica y a la doctrina erosionadora del Tribunal Constitucional. El cumplimiento del Estatuto es un derecho y un mandato del conjunto de la ciudadanía de la CAPV, cuyo cumplimiento no debe estar sujeto a otros acuerdos y variables de ninguna índole.

“El nuevo estatuto político necesita bases para el reconocimiento del sujeto jurídico-político, una bilateralidad efectiva y el blindaje de nuestro autogobierno.”

Lo primero que conviene destacar es que el Estatuto de Guernica fue el punto final a un largo período de reivindicación de la ciudadanía vasca a raíz de la abolición de los Fueros de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya contenida en la Ley de 21 de julio de 1876 y rematada respecto a Guipúzcoa y Vizcaya por la injusta supresión de sus respectivos Concierdos Económicos decretada por la Ley de 21 de junio de 1937.

Por otra parte, el Estatuto representa un hito excepcional en la historia vasca por cuanto por vez primera se reconoce la existencia del Pueblo Vasco como sujeto político, que es quien decidió en 1979 constituirse en Comunidad Autónoma dentro del Estado español en ejercicio del derecho a la autonomía reconocido por la Constitución de 1978 a las nacionalidades y regiones que integran la Nación española.

Una Constitución que expresa además la voluntad de los constituyentes de reparar cualquier agravio histórico y por ese motivo –y también por vez primera– ampara y respeta los derechos históricos o regímenes privativos de los territorios forales, es decir, de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya. Gracias a la disposición adicional primera de la Constitución, se restablecieron las antiguas instituciones –Juntas Generales y Diputaciones Forales–, se restableció para Guipúzcoa y Vizcaya el régimen de Concierto Económico del que ya venía disfrutando Álava, que asegura a las Provincias y, por ende, al propio Gobierno de Euskadi, la percepción de recursos económicos suficientes para financiar la

educación, la sanidad, las infraestructuras y los demás servicios de carácter social y cultural que prestan las Administraciones vascas.

Desde entonces la ciudadanía vasca –al igual que el resto de la población española– vive en una de las democracias más avanzadas del mundo desde el punto de vista del reconocimiento y protección de los derechos fundamentales de la persona, al tiempo que en virtud del Estatuto de 1979 el País Vasco dispone de un estatus autonómico que le asegura un nivel de autogobierno superior al reconocido en Estados federales de nuestro entorno y del que nunca disfrutó en el pasado. Un Estatuto que fue negociado con el Gobierno y acordado por la Asamblea de Parlamentarios Vascos con la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados y, una vez aprobado por las Cortes, sometido a referéndum del Pueblo Vasco el 25 de octubre de 1979.

En el marco del Estado democrático español y del Estatuto de 1979, el País Vasco ha alcanzado las mayores cotas de progreso económico y bienestar social. La participación en las instituciones comunes de la nación española le permite al País Vasco poder influir en las decisiones de uno de los países con mayor peso en el seno de la Unión Europea.

Por todo ello, no es aceptable que en las Bases aprobadas por la Ponencia se dediquen tan sólo tres líneas a destacar la contribución del Estatuto de Guernica a la consolidación del gobierno vasco y a la institucionalización. Como tampoco lo es sembrar dudas sobre la legitimidad del Estatuto porque aunque se reconoce que supuso un pacto entre diferentes sensibilidades, no se negoció “en total libertad, dado el contexto histórico”. Lo cierto es que en aquel contexto histórico de 1979 los únicos que no gozaron de total libertad fueron quienes padecieron la coacción criminal del terrorismo.

No se puede tampoco descalificar el Estatuto argumentando que no se ha desarrollado del todo porque hay transferencias pendientes. Se alega principalmente que no se ha transferido la gestión económica de la seguridad social, asunto muy complejo por cuanto supondría la ruptura de la caja única de las pensiones de jubilación, y la transferencia de la gestión de la política penitenciaria que en realidad se reivindica no porque suponga un extraordinario incremento del autogobierno sino para tener la facultad de aplicar medidas dirigidas al excarcelamiento de condenados por delitos que

repudia la inmensa mayoría de la sociedad vasca y del conjunto de España.

En cuanto al Tribunal Constitucional, árbitro de los conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas, se olvidan también las Bases que han sido numerosas las sentencias favorables al País Vasco. Y no se tiene en cuenta que autogobierno no es sinónimo de poder absoluto, pues tanto el Estado como las Comunidades deben actuar con sujeción al imperio de la ley conforme a la Constitución y al Estatuto.

No es necesario un nuevo estatus para el reconocimiento del sujeto jurídico político vasco, de la bilateralidad efectiva y del blindaje del autogobierno. El sujeto político existe desde el momento en que fue la ciudadanía vasca la que decidió constituirse en Comunidad Autónoma mediante un Estatuto constitucional, refrendado por el pueblo vasco. La bilateralidad también la hay en las facultades amparadas por la disposición adicional primera, como es el caso de los Conciertos Económicos. Y el blindaje del autogobierno vasco está en la Constitución y el propio Estatuto pues no se puede vulnerar por el Estado y si lo hace existe el recurso al Tribunal Constitucional.

Los antecedentes deberían incluir una descripción pormenorizada del autogobierno vasco. Más aún, deberían completarse con otra compilación de las facultades y competencias que ejerce el Estado en la Comunidad Autónoma Vasca. La sociedad vasca tiene, asimismo, el derecho a conocer hasta el último detalle a dónde le conduce la propuesta de un nuevo estatus político cuyos autores saben perfectamente que constituye un claro desafío al Estado y no tiene encaje en la legalidad constitucional. De modo que si se pretende conseguir mediante la presión política y la agitación social se entrará en un proceso de inestabilidad que no sólo puede poner en peligro la convivencia sino suponer un enorme retroceso en cuanto al progreso económico y el bienestar social.

Es cierto que el Estatuto ha cumplido cuarenta años. Pero eso no es razón para decretar la defunción de un régimen autonómico que ha producido resultados tan positivos para la ciudadanía vasca. Prueba de ello es que, según el Euskobarómetro elaborado por el Departamento de Ciencia Política de la Universidad del País Vasco publicado el mes de julio de este mismo año, el Estatuto de 1979 si

hoy se sometiera a referéndum obtendría el voto favorable de un 57% del censo electoral, porcentaje superior al 53,13% que consiguió en el referéndum fundacional de la Comunidad Autónoma. Esto quiere decir que el Estatuto de Guernica se ha convertido en el punto de encuentro de una sociedad tan plural y políticamente fragmentada como la del País Vasco.

Otra cosa es que a la vista de la experiencia de estos cuarenta años de vigencia y de las nuevas realidades surgidas durante este tiempo sea aconsejable proceder a su revisión y actualización, igual que han hecho otras Comunidades españolas, para mejorar la protección por parte de los poderes vascos de los derechos y libertades, perfeccionar el ejercicio del autogobierno de forma que la actuación de aquéllos respondan siempre al interés general, eliminar toda discriminación lingüística así como el constante adoctrinamiento desde el poder mediante la utilización de las facultades que otorga el Estatuto a las instituciones de la Comunidad en materia de educación, cultura y medios de comunicación dirigido a imponer un pensamiento único sobre la historia y la cultura del País Vasco.

Tercero.- Inconstitucionalidad de las Bases aprobadas por la Ponencia de actualización del autogobierno.

Uno.- Las Bases aprobadas por la Ponencia, que no se olvide han estado siempre presentes en el debate de la Comisión, contienen los siguientes pronunciamientos fundamentales:

1. Euskal Herria es un pueblo con identidad propia, en el conjunto de los pueblos de Europa, que ha pervivido a lo largo de la historia, que está asentado geográficamente sobre siete territorios la Comunidad Autónoma Vasca que comprende Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, la Comunidad Foral de Navarra que integra a Navarra y el territorio gestionado por la Mancomunidad de Iparralde (Lapurdi, Zuberoa y Baxe Nafarroa).

2. Su lengua -el euskera- y su cultura propias junto con el sentido de pertenencia a una misma comunidad política en conjunción con el resto de factores precitados son los que forjan la identidad nacional vasca.

3. El nuevo Estatus Político será la expresión jurídico-política de la voluntad democrática –el derecho a decidir- del Pueblo Vasco,

que es Nación porque cumple con todos los parámetros establecidos en el derecho comparado y porque, además, así lo reconoce e identifica una mayoría de su ciudadanía.

4. El titular de los derechos históricos es el Pueblo Vasco, cuya identidad nacional fundamenta su realidad jurídico-institucional.

5. La decisión de la ciudadanía vasca se impondrá sobre el principio de legalidad.

6. Álava, Vizcaya y Guipúzcoa, como parte integrante del Pueblo Vasco, en desarrollo de los Derechos Históricos y fundamentándose en la libre y democrática decisión de la ciudadanía, se articula y constituye en Sujeto Jurídico Político Institucional (SJP), que adoptaría una de las siguientes denominaciones:

- Comunidad Estatal Vasca*
- Comunidad Foral Vasca* (remite a los Derechos Históricos y a la foralidad que inspiran la propuesta)
- Comunidad Nacional Vasca* (pone en relieve la identidad nacional del Pueblo Vasco).
- Estado Autónomo Vasco* (definición utilizada en el proyecto de Estatuto de 1931, nos remite el concepto estatal propio de modelos federales o confederales que han sido propuestos por distintos partidos).
- Estado Foral Vasco* (aúna el concepto estatal con nuestra singularidad foral histórica que ahora quiere actualizarse).

Ninguna de tales denominaciones tiene fundamento constitucional.

7. Se configurará un nuevo modelo de relación con el Estado, bilateral, de igual a igual, de respeto y reconocimiento mutuo, de naturaleza confederal.

8. La creación del nuevo SJP se fundamenta en los derechos históricos del Pueblo Vasco, reconocidos por la disposición adicional primera de la Constitución y la disposición adicional del Estatuto de 1979. En virtud de esta última, el Pueblo Vasco no renuncia a los derechos históricos que le hubieran podido corresponder a lo largo de la historia. Pues bien, son tales supuestos derechos históricos los que amparan su derecho a

decidir sobre su Nuevo Estatus Político para convertirse en un Ente político soberano que pacta de igual a igual con el Estado español una relación confederal, que es la más tenue de las uniones de Estados.

9. Los ciudadanos y ciudadanas vascos ostentarán la nacionalidad vasca.

10. El nuevo modelo de relación confederal implicará el establecimiento de un sistema de garantías y mecanismos de blindaje competencial de forma que las diferencias y controversias entre el Estado español y el SJP vasco habrán de resolverse en un foro de naturaleza arbitral –paritario y bilateral- que haga posible la resolución de conflictos competenciales “mediante fórmulas de autocomposición”, que implican la renuncia a la intervención de un tercero, en este caso el Tribunal Constitucional. Y para el caso de que hubiera que llegar hasta dicho Tribunal habría que reformar su composición y funcionamiento para garantizar la imparcialidad y objetividad requeridas por el nuevo sistema relacional mediante la creación de una Sala paritaria especial.

Dos. Los pronunciamientos anteriores seleccionados entre los muchos que podrían extraerse de las Bases son manifiestamente inconstitucionales por los siguientes motivos:

1. No existe una nación llamada Euskal Herria pues nunca, a lo largo de la historia, los territorios que supuestamente la integran han constituido una unidad política.

2. La Constitución reconoce la existencia en el seno de la nación española de nacionalidades, como es el caso del País Vasco. Las nacionalidades no tienen derecho de secesión sino derecho a la autonomía que se ejerce conforme a las normas constitucionales (Título VIII).

3. La Constitución ampara y respeta, en su disposición adicional primera, los derechos históricos de los Territorios Forales. Tales derechos históricos se expresan a través de sus respectivos regímenes forales cuya actualización general puede hacerse en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.

4. El Pueblo Vasco, como sujeto político, nace al mundo jurídico-constitucional, gracias a la Constitución española y en virtud

del Estatuto de Autonomía de 1979. Para ello la ciudadanía de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya refrendó la decisión de constituirse en Comunidad Autónoma. En consecuencia de lo anterior, el Pueblo Vasco nunca fue titular de derechos históricos, pues jamás hubo Fueros del País Vasco, sino Fueros de Álava, de Guipúzcoa y de Vizcaya.

5. El nuevo SJP priva de sus derechos históricos a los Territorios Forales y les impide proceder a la actualización general de sus regímenes forales, que sí está amparada por la Constitución aunque no se hubiera ejercido en su plenitud en 1979. Resulta incongruente exigir una relación confederal con el Estado y establecer en el interior del País Vasco un sistema centralizado que priva de sus derechos históricos a Álava, Guipúzcoa y Vizcaya impidiéndoles que puedan incorporar a sus respectivos regímenes forales facultades y competencias que antes del Estatuto de 1979 ejercía el Estado en aplicación de las normas abolicionistas de los Fueros del siglo XIX y que desde hace cuarenta años las asume directamente el Gobierno vasco y están sujetas a la legislación del Parlamento autonómico.

6. La única nacionalidad de la ciudadanía vasca es la española. No cabe la concesión una nacionalidad vasca porque la Comunidad Autónoma del País Vasco no es un Estado independiente y, por tanto, carece de reconocimiento internacional por lo que la expedición de un pasaporte de nacionales vascos carece de validez.

7. No se puede eludir ni limitar la jurisdicción del Tribunal Constitucional para resolver las controversias entre el Estado y las Comunidades Autónomas tanto sobre la presunta inconstitucionalidad de las leyes o disposiciones normativas con fuerza de ley como en el caso de conflicto de competencias.

Cuarto.- Puntos comunes de las articulaciones propuestas por los comisionados de los grupos que aprobaron las Bases para un Nuevo Estatus Político vasco.

Aunque los comisionados de los dos grupos parlamentarios que acordaron las Bases en el seno de la Ponencia para la actualización del autogobierno no han sido capaces de presentar un texto unitario, eso no significa que no haya puntos comunes en los

aspectos esenciales de sus respectivas propuestas, que resumo a continuación:

-Ambos pretenden articular un Nuevo Estatus Político, que surge de lo que llaman voluntad democrática del Pueblo Vasco, de la identidad de Euskal Herria como nación y de su derecho a la autodeterminación, a pesar de que tan solo tres de los siete territorios que supuestamente la componen comparten semejante petición de principio.

-Ambos consideran que el elemento esencial de la identidad nacional vasca es el euskera.

-Ambos vulneran la Constitución al tratar de conseguir, aun por vías diferentes, una relación confederal con el Estado, al que expulsan en la práctica del País Vasco mediante un sistema competencial dirigido a impedir o dificultar el ejercicio de las competencias que la Constitución le atribuye a aquel para garantizar la igualdad básica de todos los españoles y la aplicación de políticas comunes de interés general para el conjunto de la nación española.

-Ambos coinciden asimismo en la implantación impositiva del euskera como lengua sustitutiva del castellano o español mediante medidas coercitivas que supondrán el establecimiento de una barrera lingüística, auténtica frontera con el exterior y de discriminación interior, condenando a quienes no conozcan el euskera a ser ciudadanos de segunda en su propia tierra.

-Ambos asumen el sistema de Concierto Político en materia de competencias, consistente en un modelo de relación política concertada con el Estado español, basado en la voluntad democrática de la ciudadanía vasca y en la actualización de los derechos históricos que la Constitución reconoce, según ambas articulaciones, al Pueblo Vasco. Solo difieren en que en que para el comisionado de Bildu el ejercicio del poder político por el SJP ha de ser fruto de un Concierto Político con el Estado mediante un pacto de relación confederal en el que se fijan las políticas públicas que se atribuyen al SJP, en lo sucesivo inmunes a cualquier intervención del Estado, mientras que en la articulación encabezada por el comisionado del PNV se “foralizan” por una interpretación torticera de los derechos históricos las competencias incluidas en las Políticas públicas atribuidas al SJP, que por su naturaleza

paccionada pasan a formar parte del Concierto Político, constituido a imagen y semejanza del Concierto Económico en materia tributaria. Interpretación torticera porque nunca el Pueblo Vasco como tal fue titular de derechos históricos, pues -insistiré cuantas veces sea necesario- su titularidad corresponde a cada uno de los Territorios Forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya.

-Esta coincidencia sobre los aspectos claramente inconstitucionales de las articulaciones defendidas por los comisionados del PNV y de Bildu se ha vuelto a poner de manifiesto recientemente en el Parlamento Vasco. Ambos Grupos parlamentarios han defendido en la sesión plenaria del 21 de noviembre pasado una enmienda conjunta a la proposición no de Ley de 11 de octubre de 2019 del Grupo de socialista, en la que, con motivo del cuarenta aniversario del Estatuto de Guernica, proponía a la Cámara valorar positivamente los cuarenta años del Estatuto, instar al Estado a completar las competencias pendientes y ratificarse en su voluntad de abordar un proceso de actualización del autogobierno que garantice el encaje jurídico legal de la reforma y tramitado de acuerdo con las normas y procedimientos legales vigentes, respetando el ordenamiento jurídico, los métodos democráticos y los derechos y las libertades de la ciudadanía, con el propósito de profundizar en la convivencia democrática y avanzar en la cohesión y la justicia social. La respuesta conjunta del PNV y Bildu, en un tono que sorprende por su agresividad dando por sentado que nos hallamos en medio de un proceso de involución centralista, manifiesta que

“...resulta imprescindible un **nuevo modelo relacional** con el Estado, basado en **la igualdad, la bilateralidad y el pacto**, con la incorporación del consiguiente **régimen o sistema de garantías, tal y como se recoge en las bases y principios acordados en la Ponencia de Autogobierno**. Además, igual que en otros países del **entorno** europeo, dará cauce al ejercicio del **derecho a decidir** de la ciudadanía”¹.

¹ La última frase de la enmienda conjunta del PNV y Bildu pretende sugerir que en el entorno europeo se admite el derecho a decidir como si se trata de un derecho amparado por el Derecho internacional. Lo cierto es que el referéndum de Escocia no supone ejercer el derecho de autodeterminación, sino que se trata de la denuncia consensuada del Tratado de unión del Reino escocés con el Reino de Inglaterra de 1707, que fue rechazada por la población escocesa en 2016. La declaración de independencia de Montenegro de 2006 fue consecuencia de la disolución de Yugoslavia, reino surgido en 1918 de la agregación de una serie de territorios dispares pertenecientes que habían desaparecido al Imperio Austro-húngaro derrotado en la I Guerra Europea. E invocar el caso de Kosovo, tutelado por Naciones Unidas tras una guerra sangrienta entre la etnia serbia y la etnia albanesa en la que se cometieron

Quinto.- Inconstitucionalidad de la articulación propuesta por el comisionado designado por Bildu. La Comunidad Estatal Vasca.

El comisionado don Iñigo Urrutia advirtió desde el comienzo de los trabajos de la Comisión que no podíamos apartarnos del mandato de las Bases. A fines de junio de 2019, a la vista de las propuestas de articulación sobre las Bases VI (Derechos), VII (Acción exterior), VIII (Reforma), IV (Poderes vascos), V (Hacienda), pues por ese orden se debatieron por decisión mayoritaria alegando que en todas ellas podían existir puntos de encuentro, decidí presentar su propia propuesta de articulación global y antes de fijar su texto definitivo requirió a la Comisión para que se emprendiera el estudio de las Bases II (Título preliminar) y Base III (Competencias), donde ya hemos dicho se encuentran los pronunciamientos fundamentales del Nuevo Estatus Político. (Esta pretensión coincidía con la que expuse de palabra y por escrito desde el comienzo de los trabajos de la Comisión, en los que denunciaba la improcedencia de no abordar la articulación desde el Título preliminar en adelante y no a la inversa, lo que suponía empezar a construir la casa por el tejado. Pretensión que no fue atendida hasta un año más tarde pues fue el 30 de septiembre de 2019 cuando se emprendió el estudio del Título preliminar y del Título de las competencias.)

El texto del comisionado Urrutia es fiel reflejo del contenido de las Bases y responde al mandato recibido. De modo que sin ningún circunloquio confiere en el Título preliminar a la ciudadanía de los territorios de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, como parte integrante del Pueblo Vasco o Euskal Herria, el poder constituyente de un Nuevo Estatus Político como expresión de su condición de nación o de su identidad nacional. Y a partir de ahí, el proyecto se articula como si se tratara de la Constitución de un Estado independiente. La Constitución de la **Comunidad Estatal Vasca**, nombre elegido por el comisionado Sr. Urrutia.

atrocidades genocidas y cuyo Parlamento regional declaró en 2008 la independencia de forma unilateral, debiera sonrojar a quienes lo hacen, pues la propia Comisión europea ha proclamado que no establece ningún tipo de precedente. Nunca ha existido ningún conflicto bélico entre España y las Provincias Vascongadas.

El título preliminar da por sentado que Navarra forma parte de Euskal Herria y en consecuencia el SJP podrá establecer con la Comunidad Foral los vínculos políticos y las relaciones de coordinación, colaboración y cooperación que se consideren convenientes en todos los ámbitos, sin más límite que la libre voluntad democrática de la ciudadanía e instituciones de los respectivos territorios. Asimismo, el SJP, la Comunidad Foral y las instituciones de Iparralde podrán crear estructuras políticas u órganos institucionales comunes permanentes con las competencias que libremente acuerden y desde el respeto a la libre decisión de la ciudadanía y las instituciones representativas de cada ámbito territorial. Este texto quebranta lo establecido en la disposición transitoria cuarta de la Constitución. En ella se prevé que Navarra puede llegar a integrarse en Euskadi previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la Constitución y en el Amejoramiento del Fuero, lo que exigiría una reforma del Estatuto vasco que también fija el procedimiento a seguir en tal caso. La propuesta del comisionado de Bildu da por supuesto que Navarra forma parte de Euskal Herria, afirmación puramente voluntarista y que no ha contado ni cuenta con el respaldo democrático del pueblo navarro, y la libre creación de estructuras políticas comunes carece de cobertura constitucional.

Lo mismo sucede con la relación que se pretende con el Estado español. El SJP, por sí y ante sí, actualiza los inexistentes derechos históricos del Pueblo Vasco mediante una relación confederal con el Estado español. Vínculo confederal que se fundamenta en el derecho de la ciudadanía vasca a decidir y, además, no supone renuncia a los derechos que al pueblo vasco le correspondan en virtud de su historia y de su libre voluntad democrática. El problema reside en que para establecer un vínculo confederal con el Estado, el País Vasco tiene que convertirse en un Estado independiente aunque sólo sea por el tiempo que tarde en firmarse el pacto con aquél en plano de igualdad. Y además requiere que la Constitución española haya sido reformada para reconocer el derecho de secesión de los territorios que integran España.

Habida cuenta de que se considera que el euskera es el elemento esencial de la identidad nacional vasca, se establece no sólo el derecho –que ya existe- sino el deber o la obligación de de la ciudadanía vasca de conocer el euskera. En la Constitución sólo resulta de obligado conocimiento la lengua castellana o española.

Pero la cooficialidad del euskera no conlleva la facultad de imponer su conocimiento obligatorio a toda la sociedad vasca.

La relación confederal, articulada por esta propuesta, invocando siempre los derechos históricos amparados por la disposición adicional primera de la Constitución, conduce a la implantación de órganos de relación paritaria bilateral, de igual a igual con el Estado, como si el Sujeto Político-Jurídico Vasco fuera un Estado soberano, que escapa al control del Tribunal Constitucional al establecer mecanismos de resolución de conflictos similares a los que actúan en el ámbito internacional. Se rescata el “pase foral”, una institución propia de la foralidad histórica de Vizcaya y Guipúzcoa, incompatible con un régimen constitucional democrático donde los conflictos de competencias o las vulneraciones del ordenamiento jurídico tienen su cauce de solución en el ámbito de la Justicia ordinaria o constitucional. Pretender que el Parlamento Vasco pueda decidir qué norma del Estado es contraria a las competencias fijadas en el Concierto Político mediante la fórmula “se obedece pero no se cumple” acuñada en la Edad Media por los clanes nobiliarios para hacer frente a la autoridad del rey, además de ser un anacronismo contraviene los fundamentos del Estado de Derecho en el que la división de poderes es principio básico.

En materia judicial, la propuesta prevé un Poder Judicial vasco, independiente del Poder Judicial español, a quien correspondería la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, cuya organización y ordenación se llevaría a cabo por una ley del Parlamento vasco. Todas las funciones que actualmente ejerce el Consejo General del Poder Judicial pasarían a desempeñarse por un Consejo Vasco de Justicia, al que le correspondería elevar al lendakari la propuesta de nombramiento como Presidente del Tribunal Superior de Justicia y los nombramientos de jueces y magistrados. El Fiscal Superior del SJP sería designado por el Gobierno Vasco. Y se crearía una escuela judicial vasca.

La otra originalidad inconstitucional de la articulación propuesta conforme a las Bases es el denominado Concierto Político. Consiste en el ejercicio del poder político en Euskadi (SJP) sobre la base de la voluntad democráticamente expresada de la ciudadanía vasca y de la actualización de los Derechos Históricos, de acuerdo con el sistema de concierto político.

Sexto.- Inconstitucionalidad de aspectos esenciales de la articulación presentada por tres comisionados, según la versión resultante de las propuestas suscritas por el Sr. Legarda.

Debo aclarar que no toda la articulación propuesta es inconstitucional. Pero sí lo son los puntos fundamentales sobre los que se asienta el Nuevo Estatus que sólo tendrían respaldo constitucional si con carácter previo se procediera a una profunda reforma de la Constitución que afectaría a su Título preliminar (artículos 1º, 2º y 3º), al Título VI (Del Poder Judicial), al Título VIII (Estado autonómico) y al Título IX (Tribunal Constitucional).

A) Título preliminar.

Uno. Euskadi. (Versión Legarda)

“Artículo 1º. Euskadi.

La ciudadanía de los territorios de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa, como parte integrante de Euskal Herria, en expresión de su identidad nacional y de su voluntad democrática, se constituye en (NOMBRE) de acuerdo con la Constitución y con el presente Estatuto, que es su norma institucional básica”.

En el artículo 1º queda acreditado que no se trata de una reforma estatutaria sino de la creación “ex novo” de un nuevo Sujeto Jurídico Político, dando así cumplimiento a la Base segunda. La Comunidad Autónoma nacida en 1979 deja de existir. En su lugar emerge una nueva figura que carece de encaje constitucional.

En primer lugar, la afirmación de que la ciudadanía de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya es parte integrante de Euskal Herria no se sostiene. Puede ser un desideratum del nacionalismo vasco pero Euskal Herria ni es ni ha sido nunca tenida como nación desde el punto de vista jurídico-político tanto a nivel interno como a nivel internacional.

Tampoco Álava, Guipúzcoa y Vizcaya ostentan la condición de nación, pues si son una parte integrante de Euskal Herria no pueden actuar en nombre de todo el conjunto nacional. Y si Euskal Herria no es una nación ni ha sido reconocida como tal, ni se reivindica para Álava. Guipúzcoa y Vizcaya dicha condición, en tal

caso el nuevo Sujeto Jurídico-Político –al que ni siquiera se atreve la propuesta a darle un nombre– no puede nacer como expresión de una identidad nacional, que en todo caso correspondería a Euskal Herria en su conjunto, ni tampoco puede fundarse en la voluntad democrática de esa nación pues si el Pueblo Vasco lo componen siete territorios repartidos en tres comunidades políticas, dos de ellas en España y una en Francia, nunca ha existido un pronunciamiento conjunto. Por cierto, se habla de Euskal Herria como nación fundada en los derechos históricos del Pueblo Vasco, pero no consta que los hubiera en los territorios vascos del Sur de Francia (salvo quizás en la Baja Navarra), pero lo que sí consta es que si los hubo nunca los han reivindicado ni han sido reconocidos por el Estado francés.ppo

Después de tales pronunciamientos carentes de respaldo jurídico y que no tienen encaje alguno en el actual Estado autonómico español, es sarcástico que pueda decirse que el nuevo SJP sin nombre se constituye de acuerdo con la Constitución. Estamos ante un puro voluntarismo que intenta encubrir una articulación manifiestamente inconstitucional.

El Estatuto de Guernica, en su vigente artículo 1º, proclama que “el Pueblo Vasco o Euska-Herria (nótese que por aquel entonces ambos términos eran sinónimos) como expresión de su nacionalidad se constituye en Comunidad Autónoma dentro del Estado español”. Pero no es conforme a la Constitución sustituir "nacionalidad" por "identidad nacional". Ni se puede obviar ahora que el País Vasco es una nacionalidad cuyo autogobierno se expresa en una Comunidad Autónoma que no se refunda en 2019 en virtud de la voluntad democrática de su ciudadanía sino que es la misma que nació en 1979 en virtud de un Estatuto que puede reformarse pero sin que tal reforma pueda afectar a su condición de Comunidad Autónoma. Es bien sabido que conforme a la Constitución y a la doctrina del Tribunal Constitucional el reconocimiento como nacionalidad del País Vasco sólo da derecho a disfrutar de un régimen de autonomía cuyas normas no pueden vulnerar sus preceptos. Cuando se reconoce que el Pueblo Vasco ejerce su autogobierno de acuerdo con la Constitución quiere decirse que se acepta, como no podría ser de otro modo, la primacía incondicional de aquélla y, por tanto, que su fundamento es la unidad indisoluble de la nación española y la soberanía corresponde única y exclusivamente al pueblo español del que el pueblo vasco forma parte inseparable.

Es evidente que la Constitución no es un texto inamovible. Se puede sostener legítimamente cualquier opción en relación a la configuración del Estado de las autonomías e, incluso, promover una ruptura de la unidad de España siempre que no se lleve a cabo con violencia. Pero ello sólo podría hacerse si el titular de la soberanía nacional, es decir, el pueblo español así lo acepta, previo cumplimiento de los trámites previstos en las normas de reforma constitucional, que culminan en un referéndum. Pero mientras no sea así, no se puede introducir en el marco de un Estatuto de autonomía normas claramente contrarias a los fundamentos de nuestro Estado Social y Democrático de Derecho.

Sentado lo anterior, reitero que la omisión de la palabra “nacionalidad” y su sustitución como fuente de legitimación del autogobierno vasco por una supuesta “identidad nacional” y “la voluntad democrática de su ciudadanía” es contrario a la Constitución. Por otra parte, se ha renunciado incluso a fijar la nueva denominación del País Vasco so pretexto que debe ser el Parlamento quien la fije. Y por supuesto el País Vasco no tiene legitimidad para llevar a cabo ninguna alteración de su actual condición de Comunidad Autónoma como “parte integrante” de Euskal Herria.

Comparto la conclusión del voto particular del Sr. López Basaguren contrario a la redacción de este precepto, aunque no algunas de sus consideraciones al hilo de otras experiencias internacionales. Lo cierto es que en España, por voluntad de la Constitución se reconoció la existencia de nacionalidades pero dejando bien sentado que la única nación dotada de soberanía es la española y que aquéllas sólo pueden ejercer el derecho a la autonomía. Es cierto que un miembro de la Ponencia constitucional, Miquel Roca, llegó a definir a España, advirtiendo de que se trataba de un concepto innovador, como una “nación de naciones”. Ahora bien, nación de naciones no es sinónimo de Estado plurinacional. Un Estado puede agrupar por vía federativa o confederativa a varias naciones en una unión basada en la cesión de la soberanía de estas últimas. Pero una nación de naciones presupone que hay una nación superior a las naciones que la integran con un sólo pueblo y, por tanto, una sola soberanía cuya titularidad corresponde a la ciudadanía del conjunto de las naciones que la integran.

La idea de la existencia de las naciones culturales puede ser admitida por la UNESCO a los efectos de dar protección a culturas moniritarias, que no han de confundirse con culturas minorizadas tras un proceso de imposición política. El euskera es una lengua minoritaria en el País Vasco, pero no es una lengua minorizada sino todo lo contrario.

Dos. Territorio.

“Artículo 2. Territorio.

1. Araba, Gipuzkoa y Bizcaia, así como Navarra, tienen derecho a formar parte del (NOMBRE)”.

No es inconstitucional la referencia a Navarra pues figura en el Estatuto de Guernica. La disposición transitoria cuarta de la Constitución contempla la posibilidad de que Navarra se incorpore a Euskadi o de manera más exacta “al Consejo General Vasco o al régimen autonómico vasco que lo sustituya”. La iniciativa para proceder a la incorporación corresponde al Órgano Foral competente –el Parlamento de Navarra- que si se decanta por la incorporación a Euskadi por mayoría absoluta de sus miembros, dicha decisión ha de someterse a referéndum del pueblo navarro. El Estatuto de 1979 prevé cómo ha de procederse en este caso. El modo de proceder lo fijan las Cortes Generales en sesión conjunta de Congreso y Senado. Por mayoría absoluta, siguiendo el procedimiento reglamentario que de común acuerdo fijen ambas Cámaras, se determinarán los requisitos que han de cumplirse de los establecidos en el artículo 46 del Estatuto para su reforma, que deberán en todo caso incluir la aprobación del Parlamento de Navarra, la aprobación mediante Ley Orgánica por las Cortes Generales, y el referéndum de los territorios afectados, de modo que el pueblo navarro tiene la última palabra en esa segunda consulta popular.

Ha de tenerse en cuenta que cuando la ciudadanía vasca refrendó el 25 de octubre de 1979 el Estatuto de Guernica, Navarra había elegido el 3 de abril de ese mismo año su primer Parlamento democrático, que tenía ante sí dos opciones: activar la transitoria cuarta de la Constitución para incorporarse a Euskadi o emprender el proceso de negociación con el Estado para la reintegración y mejoramiento del Fuero, al amparo de la disposición adicional primera de la Constitución. El 17 de diciembre de 1979, un día antes de la promulgación del Estatuto vasco, el Parlamento navarro

rechazó la primera opción y se decantó por la segunda que culminó en 1982 con la promulgación de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto que incorporó al ordenamiento jurídico el pacto alcanzado con el Estado para la Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

En virtud del Amejoramiento, Navarra constituye una Comunidad Foral. Considerarla como si fuera un Territorio más de Euskal Herria y citarla en el precepto que define el territorio de Euskadi supone tratar a Navarra como si fuera el *Anchluss* vasco², expresión que utilizó el histórico dirigente nacionalista Manuel de Irujo en 1938, es decir, como un territorio irredento. Algo que se pone gráficamente de manifiesto en el escudo de la actual Comunidad Autónoma que incorpora los escudos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya y que tiene un cuarto cuartel vacío esperando la llegada de Navarra, una actitud poco congruente con las previsiones del Estatuto actual y de las propias Bases que abogan por intensificar las relaciones con la Comunidad Foral mediante convenios de cooperación. Es difícil apelar a tal cooperación cuando una de las partes tiene como objetivo acabar con la personalidad jurídica de la otra para reducirla a la condición de un Territorio más sujeto a la voluntad de las instituciones comunes del País Vasco. Pretenden pasar por alto que si el Nuevo Estatus Político vasco nace de la voluntad de tres de los siete territorios que según el imaginario nacionalista componen Euskal Herria, cuyos derechos históricos corresponden al Pueblo Vasco, la incorporación de Navarra supondría la pérdida de tales derechos pues dos Comunidades iguales en instituciones y competencias no pueden convivir en el seno de una de ellas.

En mi texto articulado de la reforma del Estatuto de Guernica se mantiene la denominación del País Vasco como Comunidad Autónoma, en coincidencia con el voto particular que presentan en este punto de forma conjunta la Sra. Elizondo y el Sr. López Basaguren.

² Por aquel entonces, Adolf Hitler consideraba a Austria como el Anschluss alemán, pues consideraba que debía pasar a formar parte de la Gran Alemania. El canciller austríaco Schussnigg rechazó el ultimatum del Führer para acordar la unión y convocó al pueblo austríaco a pronunciarse en referéndum. En vista de ello, el 12 de marzo de 1938 ordenó la ocupación de Austria y la incorporó a Alemania. Los austríacos recuperaron plenamente su libertad en 1955. La referencia al Anschluss vasco la escribió Irujo en Bayona el 6 de enero de 1938.

Tres. Enclaves (artículo 2º, 2 de la propuesta).

El texto que figura en la propuesta sobre los enclaves existentes en territorio vasco pertenecientes a otras Comunidades, como es el caso de Treviño, no se ajusta a la doctrina del Tribunal Constitucional. El Estatuto de Castilla y León establece el procedimiento a seguir para el caso de que la población de los enclaves muestre su voluntad de incorporarse a la Comunidad Autónoma Vasca. Por su parte, el Tribunal Constitucional ha reconocido que el Estatuto vasco puede establecer a su vez un procedimiento democrático para constatar la voluntad de incorporación. Ahora bien, ese procedimiento sólo puede aplicarse después de haberse cumplido los trámites exigidos en el Estatuto de Castilla y León. Haciendo caso omiso de la Sentencia 99/1986, de 11 de julio, del Tribunal Constitucional, la propuesta del comisionado del PNV prevé que en el caso de fracaso de la iniciativa de incorporación se someta el asunto a una comisión mixta integrada por representantes del SJP vasco y por la Comunidad autónoma afectada (Castilla y León) a fin de solventar, en su caso, las diferencias que hubieran motivado el rechazo. El Tribunal Constitucional considera que el Estatuto de una Comunidad no puede regular de un modo “completo y acabado” la segregación y correspondiente agregación de los enclaves ubicados en su territorio cuando éstos pertenecen al de otra Comunidad Autónoma. El Parlamento Vasco es competente para aprobar la solicitud de integración tramitada conforme a lo dispuesto en su Estatuto, pero sólo puede hacerlo en el momento en que se haya completado el procedimiento establecido en el Estatuto de Castilla y León. Al Estatuto vasco le está vedado imponer una obligación a dicha Comunidad, como sería la pertenencia obligatoria a esa comisión mixta.

Cuatro.- Euskera. (Artículo 6)

Se define al euskera como lengua propia del Pueblo Vasco y se niega tal condición al castellano. Esta definición conduce a un bilingüismo de prevalencia del euskera sobre el castellano y generador de discriminación. El castellano es tan lengua propia como el euskera en el País Vasco, no sólo porque así lo demuestra la actual realidad lingüística de la sociedad vasca sino porque el castellano nació en los albores de la Edad Media y se consolidó en estrecho contacto con la lengua vasca. Durante muchos siglos la

lengua vasca y la castellana convivieron sin tensión social, con una convivencia respetuosa e incluso integradora. No es una casualidad que los Fueros estuvieran escritos en idioma castellano. Sólo surgen los problemas cuando por motivos políticos se pretende imponer el euskera como un elemento esencial de la identidad nacional vasca mediante políticas y disposiciones dictadas so pretexto de “*permitir superar el desequilibrio entre ambas lenguas oficiales*”, como se establece en el número 4 del artículo 6 de la propuesta.

Cinco.- Ciudadanía. La nacionalidad vasca.

En el borrador presentado por el Sr. Legarda el 19 de noviembre se incluía en el número 2 del artículo 7 el siguiente texto:

2. El ejercicio de los derechos políticos contenidos en el artículo 23 de la Constitución española corresponderá a las ciudadanas y ciudadanos que tengan la condición política vasca a los que, a estos efectos, podrá denominarse nacionales vascos.

Al comentar dicho precepto en el primer borrador de mi voto particular remitido a la Comisión dije que se trataba de y artículo que quería dar respuesta a lo dispuesto en las Bases, que defienden la existencia de una “nacionalidad vasca” con la siguiente justificación: “Habida cuenta del carácter plurinacional del Estado español y las características del nuevo modelo de relación con el Estado contenidas en el nuevo estatus político, se reconocerá la nacionalidad vasca a la ciudadanía vasca en los términos regulados por una ley aprobada por el Parlamento Vasco”.

Decía que en el Estatuto de Guernica se atribuye la “condición política de vascos” a quienes tengan la vecindad administrativa en cualquiera de los municipios integrados en el territorio de la Comunidad Autónoma “de acuerdo con las Leyes Generales del Estado”. En la nueva articulación se sustituye condición política vasca por ciudadanía vasca que se supone son equivalentes pues se vinculan a la vecindad administrativa. En el número 2 se especifica que el ejercicio de los derechos políticos del artículo 23 de la Constitución (derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal así como a acceder en

condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos) corresponderá quienes tengan la condición política de vascos. Ahora bien, se establece, sin ningún respaldo jurídico, que a estos ciudadanos y ciudadanas que tengan la condición política de vascos se les denominará “nacionales vascos” en virtud de una ley del Parlamento vasco.

Y concluía que esta denominación de “nacionales vascos” es manifiestamente inconstitucional. Pero además tal como está redactado este artículo el acceso a las funciones y cargos públicos estaría reservado a los nacionales vascos algo que vulnera el principio de igualdad de los españoles. El acceso a la condición de funcionario es un derecho fundamental para todos los españoles a lo largo y a lo ancho del territorio nacional. Hay cargos políticos para los que no se puede exigir la vecindad administrativa, como es el caso de los diputados y senadores. Por otra parte, los extranjeros residentes en España tienen derecho a participar en las elecciones municipales y europeas. Además, a ningún ciudadano o ciudadana del País Vasco se le puede imponer la denominación de “nacionales vascos”, una expresión rayana en el ridículo por su falta de reconocimiento nacional e internacional.

Pues bien, en la última propuesta el Sr. Legarda ha sustituido el texto comentado por el siguiente:

“3. Se reconoce la nacionalidad vasca a la ciudadanía vasca sin que ello pueda afectar la igualdad del individuo y los grupos en que se integra, ni suponer factor de discriminación alguna”.

Se ha atenuado la inconstitucionalidad. Pero conforme a la Constitución no hay más nacionalidad que la española.

Seis.- Territorios con vínculos históricos, lingüísticos y culturales con el SJP.

Artículo 9

“Las instituciones vascas promoverán, para el desarrollo y el bienestar económico, social y cultural de su ciudadanía la comunicación, el intercambio cultural y la colaboración y cooperación con las comunidades y territorios pertenecientes o no al Estado español, que tienen vínculos históricos, lingüísticos y culturales con el (NOMBRE). A tales efectos, las Instituciones vascas y el Estado, según proceda, podrán

suscribir en todos los ámbitos, y de conformidad con los procedimientos que corresponda, convenios, tratados y cualquier otro instrumento de colaboración, incluyendo, en su caso, la creación de organismos comunes, de conformidad con los procedimientos que correspondan”.

La la propuesta del comisionado del PNV sólo se refiere a Euskal Herria como nación en el artículo 1º, es en este artículo 9 donde reaparece sin mencionarla expresamente. ¿Cuáles son esos territorios que tienen vínculos históricos, lingüísticos y culturales con el SJP sin nombre? La respuesta es clara: son los que forman parte de la nación euskalherriaca y aunque no formen un solo ente jurídico-político están llamados, en el futuro, a conformar el Estado vasco. Mientras tanto, la vía elegida es promover una colaboración universal con la Comunidad Foral de Navarra y con los territorios vascos del sur de Francia. He dicho “colaboración universal” porque se trata de establecer convenios (con Navarra), tratados (con el Estado francés en relación con “Iparralde”) o cualquier otro instrumento de colaboración para promover espacios comunes legislativos o de ejecución en todas las materias de la competencia del País Vasco para conformar un ámbito jurídico-político único mediante la creación de órganos comunes que ofrezcan la imagen tanto en el ámbito internacional (para ello es imprescindible contar con el Estado) como en el español de la existencia de una nación llamada Euskal Herria.

El Estatuto de Guernica y el Amejoramiento del Fuero otorgan al País Vasco (artículo 22, 2 y 2) y a Navarra (artículo 70 del Amejoramiento del Fuero navarro) la facultad de formalizar convenios para la gestión de servicios propios correspondientes a materias de su competencia y acuerdos de cooperación. En el primer caso, resulta imprescindible comunicar su celebración a las Cortes y en el segundo, se exige la aprobación de las Cortes. Esto en los textos vigentes, porque la propuesta que se presenta elude hacer referencia a la intervención de las Cortes limitándose a decir que los convenios habrán de formalizarse “de conformidad con los procedimientos que procedan” que, en realidad, no pueden ser otros que los previstos en el artículo 145,2 de la Constitución.

Hay que tener en cuenta que diga lo que diga el futuro Estatuto, Navarra se rige por lo dispuesto en el Amejoramiento del Fuero. Ahora bien, tal como está redactado el artículo revela la voluntad de crear un Órgano Común Permanente para acordar la

puesta en común de todas las materias de competencia vasca y navarra en el plano legislativo y ejecutivo. Estaría presidido por los presidentes de las dos Comunidades y compuesto por miembros de cada Gobierno. Y tendrían instrumentos propios de ejecución de sus acuerdos. Sería una manera de establecer una relación confederal entre Euskadi y Navarra eludiendo así la aplicación de la disposición transitoria cuarta de la Constitución y su artículo 145, 1 que prohíbe la federación de Comunidades Autónomas. Las Bases con total claridad dejan constancia de que este artículo debe promover la creación de “estructuras u órganos institucionales permanentes y comunes para lograr “la plasmación de un principio de territorialidad abierta”.

Hay un voto particular del Sr. Legarda que pretende que este artículo se traslade al artículo 2, relativo al Territorio, “desde una concepción más abierta de éste”, es decir, más abierta a la absorción de Navarra. Por otra parte, se trata de dejar bien claro que el Territorio de Euskal Herria incluye a Navarra e Iparralde. Y los órganos comunes no son otra cosa que instrumentos confederales para preparar el camino hacia la plena integración política eludiendo la aplicación de la Transitoria Cuarta de la Constitución. De ahí que en el Título de la Acción Exterior del nuevo SJP se haya eliminado la referencia a las relaciones con la Comunidad Foral de Navarra que figuraban en las primeras aproximaciones.

B) Poderes.

Artículo 38. Estatuto personal

- 1. Los miembros del Parlamento Vasco serán Inviolables por los votos y opiniones que emitan en el ejercicio de su cargo.*
- 2. Durante su mandato, los miembros del Parlamento Vasco gozarán, asimismo, de inmunidad y sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito.*
- 3. No podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara.*

La exigencia de previa autorización para la inculpación o procesamiento de los miembros del Parlamento Vasco es inconstitucional. Eso con independencia de que el Tribunal Constitucional haya dejado reducido este privilegio del que gozan los diputados y senadores a un mero formulismo.

Hay coincidencia en este punto entre mi posición y la del Sr. López Basaguren, que propone la supresión del número 3.

C) Competencias.

Uno. Artículo 65. Competencias del (NOMBRE)

1. Sin perjuicio de las materias y potestades que en este Estatuto se atribuyen específicamente a la competencia de las Instituciones vascas, también le corresponden las que los poderes del Estado no se hayan reservado expresamente.

Este precepto es inconstitucional. Basta con la simple lectura del artículo 149, 3 de la Constitución:

“Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se haya asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónoma en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas”.

Dos. Artículo 66. Tipos de competencias y potestades.

1. Se reconocen en este Estatuto, las siguientes competencias del (NOMBRE)

a) Competencias reconocidas en virtud de la actualización del régimen foral prevista en la Disposición adicional primera de la Constitución, y sin perjuicio, cuando proceda de la aplicación de los principios esenciales contenidos en la normativa del Estado.”

b) Competencias en materias de régimen común.

Esta redacción es inconstitucional.

a) Porque la titularidad de los derechos históricos / regímenes forales corresponde a los Territorios históricos. La Comunidad Autónoma como tal no puede invocar la disposición adicional para convertir en forales la casi totalidad de las competencias que ya

tiene en virtud del Estatuto de Autonomía vigente o de las nuevas que puedan atribuírsele, porque el pueblo vasco como tal no tiene derechos históricos ni además puede en el siglo XXI el Estado conceder un *ex novo* un régimen foral –institución nacida en la Edad Media para limitar mediante un pacto de lealtad recíproca el alcance de la autoridad o soberanía del rey– a una Comunidad Autónoma sin título alguno para ello.

b) Porque la referencia a los principios esenciales de la normativa del Estado es incompleta, ya que las facultades para el ejercicio de sus competencias exclusivas del artículo 149 no se limitan a la fijación de principios, sino también a la determinación de las bases y directrices.

c) Porque el precepto deja en manos de los poderes vascos la determinación de cuáles son los principios que informan la normativa del Estado. Es el legislador estatal el que determina cuáles son los principios, bases y directrices de obligatoria aplicación en todo el Estado siempre claro es en ejercicio de sus propias competencias exclusivas y respetando a su vez las competencias reconocidas a las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos.

d) Porque las competencias que llama forales son en realidad de régimen común pues todas las Comunidades Autónomas pueden acceder a ellas.

2. En las materias englobadas en las distintas políticas públicas el (NOMBRE) dispondrá de las potestades legislativas y de ejecución en los términos establecidos en el presente estatuto.

3. Con carácter general, corresponden a la Comunidad Autónoma Vasca, dentro de su territorio las potestades de ejecución de todas las materias englobadas en las distintas políticas a las que se refiere el presente Estatuto, salvo en aquellas atribuidas por la Constitución al Estado con carácter exclusivo.

Las potestades de ejecución derivadas de la aplicación de la legislación del Estado o de la normativa de las Instituciones europeas comprenderá todas aquellas que por su naturaleza resulten inherentes para su pleno ejercicio, tales como la potestad de fomento, la potestad de dictar los reglamentos de

desarrollo y de organización de las leyes, así como la completa gestión y administración de los servicios, incluida la función inspectora, sancionadora y revisora.

A estos efectos, únicamente serán aplicables en el ámbito territorial de la Comunidad Vasca las normas reglamentarias e instrucciones dictadas por las instituciones vascas y sus correspondientes autoridades

Este artículo parece respetuoso con el ordenamiento constitucional, pero en realidad está inspirado en la voluntad de expulsar al Estado del País Vasco al privarle de cualquier posibilidad de intervención en todas las materias, incluidas la potestad de fomento y la de dictar los reglamentos de desarrollo y organización. En ningún caso se acepta la alta inspección del Estado.

El Tribunal Constitucional considera que cuando la Constitución utiliza el término “legislación” y lo atribuye a la competencia estatal incluye los reglamentos tradicionalmente denominados ejecutivos, esto es, los dictados en desarrollo de la Ley u complementarios de la normativa en ella recogida, con la finalidad de mantener la uniformidad en la ordenación jurídica de la materia, facilitando la colaboración entre la Ley y el Reglamento” (SSTC 18/1982, de 4 de mayo; 7/1985, de 25 de enero y 100/1991, de 13 de mayo; 196/1997; 103/1999, de 3 de junio; 102/2013, de 23 de abril; 32/2016, de 18 de febrero y 141/2016, de 21 de julio, entre otras).

Tres. Artículo 67. Criterio de atribución por políticas públicas.

1, Para la asignación y reparto de competencias previstas en este Estatuto, se atenderá prioritariamente al criterio de atribución por políticas públicas, aplicándose el reparto por materias de forma subsidiaria y a los efectos de su incorporación en una política pública determinada.

2, Constituye una política pública, a los efectos del presente Estatuto, el conjunto de materias competenciales y actividades administrativas sobre las que las instituciones ejercen las potestades legislativas y de ejecución precisas para su plena conformación y desarrollo, en orden a las ciudadanas y ciudadanos vascos.

Este criterio de atribución competencial no se ajusta a la Constitución. El artículo 148 de la CE fija las materias de la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas. Y el 149 enumera las competencias exclusivas del Estado, aunque en muchos casos son compartidas con aquéllas pero con la reserva de poder llevar a cabo políticas públicas de aplicación generalizada en todo el territorio nacional para garantizar la igualdad básica de todos los ciudadanos españoles y el cumplimiento de objetivos de interés general para toda la nación.

De la redacción de este precepto se desprende que en todas las competencias que se incluyen bajo el paraguas de una política pública, el País Vasco se atribuye las potestades legislativas y de ejecución precisas para su plena conformación y desarrollo, en orden a prestar un servicio integral a toda la ciudadanía vasca. Se alega que esta definición no priva al Estado de ninguna de sus facultades y competencias con arreglo a la Constitución, pero la redacción propuesta no deja lugar a dudas. Si el objetivo es prestar un servicio integral a toda la ciudadanía vasca y las facultades legislativas y de ejecución se ejercen para una plena conformación y desarrollo –incluidas las potestades reglamentarias y las de fomento- no hay lugar para el Estado y, por tanto, para la aplicación de políticas comunes en los términos que establece la Constitución.

El Tribunal Constitucional tiene declarado que la Constitución al conferir a los órganos generales del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de la ordenación de una materia determinada, persigue que se aplique una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la Nación, con lo cual se asegura, en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un común denominador normativo, a partir del cual cada Comunidad, en defensa del propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que le convengan dentro del marco de competencias que la CE y su Estatuto le hayan atribuido sobre aquella misma materia (STC 1/1982, 1/2003 y 109/2003).

Asimismo, sostiene el Tribunal Constitucional que por principios, bases y directrices hay que entender los criterios generales de un sector del ordenamiento jurídico o de una materia jurídica que deben ser comunes a todo el Estado. Por ello, la mencionada idea posee un sentido positivo y otro negativo: el sentido positivo manifiesta los objetivos, fines y orientaciones generales para todo el Estado, exigidos por la unidad del mismo y

por la igualdad sustancial de todos sus miembros; en sentido negativo, por la misma razón, constituye el límite dentro del cual tienen que moverse los órganos de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias cuando aún definiéndose éstas como exclusivas la CE y el Estado los dejan así limitadas (STC 25/1983). Las bases son aspectos centrales, nucleares del régimen jurídico de una determinada institución (STC 76/1986).

Cuatro. Artículo 68. Principio de prevalencia

El Derecho propio de Euskadi en materias de su competencia es aplicable con preferencia a cualquier otro y sólo en su defecto será de aplicación supletoria el Derecho del Estado.

Otro precepto claramente inconstitucional. El Derecho propio de Euskadi es aplicable con preferencia a cualquier otro en el caso de que se trate de competencias exclusivas de la Comunidad reconocidas como tales en el Estatuto. Pero no existe semejante prevalencia cuando se trata de materias en las que el Estado se reserva la regulación de las bases, principios y directrices para asegurar un marco jurídico común a todo el Estado por razones de interés general o de garantizar la igualdad básica de todos los españoles. Así se establece de forma incuestionable en el artículo 149, 3 de la CE y en el artículo 40,3 del Amejoramiento del Fuero de Navarra, que ha sido tenido como ejemplo a seguir donde se especifica que la prevalencia del Derecho navarro tiene lugar cuando se trata de competencias exclusivas de la Comunidad Foral.

Cinco.- De las competencias en materias propias forales.

Artículo 70. Disposición general.

En virtud de la actualización del régimen foral prevista en la Disposición adicional primera de la Constitución y sin perjuicio, cuando proceda, de la aplicación de los principios esenciales contenidos en la normativa del Estado en virtud de sus competencias, corresponden a la Comunidad Autónoma como materias propias forales las siguientes políticas públicas.

Desde el inicio de los trabajos del Grupo Técnico hemos advertido por activa y por pasiva, de palabra y por escrito, que no existe título alguno para convertir en forales las competencias que se atribuyen al País Vasco en el Estatuto en función de su condición de Comunidad Autónoma. Todo el entramado de este título se

desploma porque le faltan los cimientos de la foralidad en la que pretenden apoyarse. Más aún, con la finalidad de impedir la presencia del Estado en la Comunidad Autónoma Vasca – reduciéndolo en la práctica a la expedición del DNI, algunas actuaciones de policía de fronteras y poco más– no dudan en usurpar a los Territorios Forales la titularidad de sus derechos históricos en una interpretación antihistórica del alcance de los regímenes forales vascongados.

Respecto a la aplicación de los principios esenciales de la normativa del Estado ha de recordarse que el Estado no sólo fija principios esenciales sino también las bases y las directrices tal y como dispone el artículo 149 de la Constitución.

Para demostrar cómo a la práctica totalidad de las políticas públicas atribuidas a la Comunidad se les confiere la condición de forales para incluirlas en el denominado Concierto Político, otro concepto inconstitucional pues en su condición de Comunidad Autónoma el País Vasco no tiene facultades políticas concertadas fruto de sus inexistentes derechos históricos sino las que le atribuye el Estatuto con arreglo a los preceptos de aplicación general conforme a la Constitución. Ni puede apartarse de los preceptos constitucionales reguladores del Estado de las Autonomías. Basta la mera reproducción de los epígrafes del Capítulo II (competencias forales) y III (competencias compartidas) del Título III, donde se especifican las competencias del SJP, para concluir que se pretende “foralizar” la mayor parte de las materias de competencia autonómicas con el fin de “blindarlas” de las intromisiones del Estado mediante su inclusión en el Concierto Político y que reseñamos a continuación:

CAPÍTULO II. DE LAS COMPETENCIAS EN MATERIAS PROPIAS FORALES.

SECCIÓN PRIMERA. POLÍTICAS INSTITUCIONALES Y DE AUTOGOBIERNO

Artículo 71. Instituciones de autogobierno

Artículo 72. Políticas públicas referidas a las administraciones vascas

Artículo 73. Régimen local

Artículo 74. Hacienda vasca

Artículo 75. Política penitenciaria y de reinserción social.

Artículo 76. Derecho civil vasco

Artículo 77. Fundaciones y Asociaciones

Artículo 78. Corporaciones del derecho público; colegios profesionales y ejercicio de profesiones tituladas.

Artículo 79. Notariado y registros públicos

SECCIÓN SEGUNDA. POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIALES

Artículo 80. Sistema público de protección social y servicios sociales.

SECCIÓN TERCERA. POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE COOPERATIVAS Y ENTIDADES DE ECONOMÍA SOCIAL

Artículo 81. Cooperativas y Entidades de economía social

SECCIÓN CUARTA. POLÍTICAS PÚBLICAS RELATIVAS AL PRIMER SECTOR Y SU SECTOR DE TRANSFORMACIÓN

Artículo 82. Primer Sector.

Artículo 83. Sector de transformación.

...

SECCIÓN QUINTA. POLÍTICAS PÚBLICAS CULTURALES Y DEPORTIVAS

Artículo 84. Cultura

Artículo 85. Ocio y deporte

Artículo 86. Medios de comunicación social

SECCIÓN SEXTA. POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE SANIDAD Y SALUD

Artículo 87. Sanidad y salud

Artículo 88. Enseñanza no universitaria

Artículo 89. Enseñanza universitaria

Artículo 90. Igualdad de oportunidades

Artículo 91. Investigación, desarrollo e innovación científica y tecnológica

SECCIÓN OCTAVA. POLÍTICAS PÚBLICAS EN RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE, ESPACIOS Y RECURSOS NATURALES Y ENERGÍA.

Artículo 92. Medio ambiente y ecología

Artículo 93. Espacios naturales protegidos

Artículo 94. Recursos naturales y energía

Artículo 95. Vertidos y Residuos

SECCIÓN NOVENA. POLÍTICAS PÚBLICAS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DEL LITORAL, URBANISMO, VIVIENDA

Artículo 96. Ordenación del territorio y del litoral

Artículo 97. Suelo, urbanismo y vivienda

SECCIÓN DÉCIMA. POLÍTICAS PÚBLICAS DE OBRAS PÚBLICAS, INFRAESTRUCTURAS Y ACTIVIDADES VINCULADAS AL TRANSPORTE

Artículo 98. Infraestructuras del transporte y otras obras públicas

Artículo 99. Transportes de mercancías y viajeros

SECCIÓN UNDÉCIMA. POLÍTICAS PÚBLICAS EN SEGURIDAD

Artículo 100. Seguridad

CAPITULO III. COMPETENCIAS EN OTRAS MATERIAS

Artículo 101. Disposición general

SECCIÓN PRIMERA. POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA SOCIO-LABORAL Y DE EMPLEO

Artículo 102. Materia socio-laboral y de empleo

Artículo 103. Empleo

Artículo 104. Organización de servicios

...

SECCIÓN SEGUNDA. POLÍTICAS DE PREVISIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL

Artículo 105. Previsión social voluntaria

Artículo 106. Seguridad Social

SECCIÓN TERCERA. POLÍTICAS PÚBLICAS RELATIVAS AL SECTOR ECONÓMICO E INDUSTRIAL

Artículo 107. Promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica del País Vasco.

Artículo 108. Comercio y personas consumidoras y usuarias.

Artículo 109. Casinos, juegos y apuestas desarrollados en el País Vasco

Artículo 110. Industria

Artículo 111. Propiedad Intelectual e Industrial

Artículo 112. Turismo

Artículo 113. Entidades de crédito y de Seguros y Cajas de ahorro

Artículo 114. Bolsas y Centros de contratación de valores y mercancías

Artículo 115. Organismos económicos y sociales del Estado en el ámbito territorial del (NOMBRE)

Artículo 116. Infraestructuras y servicios de comunicaciones.

D) Relaciones con el Estado. El Concierto Político.

El Título V se refiere a las relaciones de Euskadi con el Estado y otros entes territoriales, entre ellas las Comunidades Autónomas. No se hace una referencia expresa a la Comunidad Foral, aunque a ella se refiere –sin citarla- el artículo 9 del Título Preliminar que ya vimos en su momento.

Es en esta regulación donde se reproduce una vez más el intento de dar respuesta satisfactoria a las Bases inspiradoras de la creación del nuevo SJP. El Concierto Político es la expresión que se utiliza para proyectar la idea del nacimiento del Nuevo Estatus Político como fruto de un acuerdo entre el Estado español y el Sujeto Jurídico-Político todavía innominado. Un acuerdo cuya legitimación, según sostienen, se encuentra en la disposición adicional primera de la Constitución a la que hacen decir que ampara y respeta los derechos históricos del Pueblo Vasco y por tanto legitima el derecho de autodeterminación y la facultad de transformar en competencias forales todas las que sin ese carácter fueron atribuidas al País Vasco por su condición de Comunidad Autónoma conforme a lo dispuesto en el Título VIII de la Constitución y las que le puedan corresponder en el nuevo Estatus. Una vez producida esta metamorfosis foralizante, habida cuenta del carácter paccionado o concertado de la foralidad histórica, ya puede hablarse de un Concierto Político entre el País Vasco y el Estado. El

siguiente paso ha de ser la articulación de la bilateralidad de igual a igual como eje conductor de las relaciones entre el SJP y el Estado tanto en el ámbito de la cooperación como sobre todo en el de la resolución de conflictos. La materialización de este salto al vacío constitucional se pretende llevar a cabo mediante la creación de una Comisión Mixta del Concierto Político.

Así se refleja en los artículos 129 y 130 de la propuesta. En ellos se establece que las competencias forales, precisamente por fundamentarse en los derechos históricos constitucionalmente amparados, tienen naturaleza singular –su carácter concertado-, especificidad que ha de respetarse en todo momento.

Artículo 129. Principio de salvaguarda de las materias propias forales.

1. En el marco de la Disposición adicional primera de la Constitución, tienen carácter concertado las materias propias forales cuya actualización se lleva a cabo en este Estatuto con carácter general, o en otras normas con la misma finalidad.

2. La legislación y resto de normativa propias de régimen foral se aplicarán de conformidad con las especificidades que ambas partes acuerden en el seno de la Comisión Mixta del Concierto Político y así se disponga en aquella legislación”

*Artículo 130. Comisión Mixta de **

1, La Comisión Mixta del Concierto Político entre el (NOMBRE) y el Estado es el órgano paritario de relación bilateral en cuyo seno se analizan y, en su caso, acuerdan las especificidades derivadas de las materias propias de régimen foral a los efectos de lo previsto en el artículo anterior del presente Estatuto. La Comisión se reunirá a petición de cualquiera de las partes, con carácter preceptivo y previo a la aprobación de la legislación y resto de normativa del Estado.

2. Igualmente, todas las discrepancias que se susciten respecto a la aplicación del presente Estatuto les serán planteadas cumpliendo, en su caso, la función de prevención de aquellas a la que se refiere la regulación del Tribunal Constitucional.

Que exista una Comisión Mixta o Bilateral de Cooperación para la conciliación y resolución no contenciosa de las discrepancias sobre la aplicación e interpretación del Estatuto no es contrario a la Constitución. En cambio, que la Comisión del Concierto Político acuerde las “especificidades derivadas de las materias propias de régimen foral” no tiene encaje constitucional. Tampoco lo tiene que la Comisión haya de reunirse con carácter preceptivo y previo a la aprobación de la legislación y resto de normativa del Estado, que además es una bilateralidad de una sola dirección pues no se prevé que la Comisión se reúna a petición de los representantes estatales con carácter preceptivo y previo a la aprobación de la legislación y resto de normativa del SJP.

Nada hay que nada que objetar tampoco que en una Comisión Mixta Estado-Euskadi se planteen las discrepancias sobre la aplicación del Estatuto y ejerza la función de prevención a la que se refiere la regulación del Tribunal Constitucional que es de aplicación a todas las Comunidades Autónomas. Pero no tiene encaje en la Constitución que en caso de no llegar a ningún acuerdo la discrepancia se someta a una Junta Arbitral que se regula en el artículo 130 bis propuesto por el Sr. Legarda, que cuenta con el rechazo de la Sra. Elizondo y Sr. López Basaguren.

Artículo 130 bis. Junta Arbitral (Sr. Legarda)

Los conflictos de competencia entre el (NOMBRE) y el Estado, tras la aprobación y publicación de la correspondiente disposición, resolución o actuación administrativa, cuando afecte a materias propias del régimen foral serán planteados ante una Junta Arbitral que resolverá conforme a derecho, teniendo sus acuerdos carácter ejecutivo.

La Junta Arbitral estará formada por un número igual de miembros designados por el (NOMBRE) y el Estado, siendo su composición y funcionamiento establecido conforme a la naturaleza pactada del régimen foral, formalizándose de acuerdo a la disposición que corresponda.

Lo dispuesto en los apartados 1 y 2 anteriores se entenderán sin perjuicio de las acciones que correspondan ante la jurisdicción constitucional y ordinaria.

Dado que la gran mayoría de las competencias asumidas por el SJP pasarán a tener la consideración de competencias forales la Junta Arbitral, absolutamente paritaria, será la competente para resolver los conflictos. Sus acuerdos tendrán carácter ejecutivo sin perjuicio de las acciones que correspondan ante la jurisdicción constitucional y ordinaria.

Todo este entramado dirigido a “blindar” el autogobierno vasco, como si el Estado fuera un enemigo a batir, aparte de que tiene grandes aristas inconstitucionales, va a ser generador de una conflictividad extrema. Primero hay que ponerse de acuerdo en la Comisión Mixta del Concierto Político sobre cuáles son las especificidades de cada competencia, concepto indeterminado y por tanto fuente inevitable de conflictos de interpretación. Al hacerse la atribución competencial no por materias sino por políticas públicas la determinación del alcance de cada una de ellas también será fuente de conflictos. De modo que padecerá inevitablemente la seguridad jurídica y la relación con el Estado se convertirá en un duelo permanente que enrarecerá el clima político en una sociedad con demasiadas heridas abiertas y que necesita aumentar los espacios de entendimiento para una convivencia en paz y en libertad.

Se alega que en el Concierto Económico se prevé una Junta Arbitral y por tanto nada impide que pueda establecerse en el Concierto Político. Lo que no tiene en cuenta es que el Concierto Económico es el derecho histórico fundamental de los Territorios Forales que es anterior a la propia Constitución. Pero no hubo una Junta Arbitral de las competencias administrativas que tales Territorios asumieron históricamente al calor de los Conciertos. El Concierto Político es una creación artificial que carece de encaje jurídico. Los conflictos sobre las competencias autonómicas transferidas tienen su cauce de resolución por vía jurisdiccional, bien ante los tribunales ordinarios o, en su caso, ante el Tribunal Constitucional.

Los artículos anteriores cuentan con un voto particular de los comisionados Elizondo y López Basaguren, que no aceptan la denominación de Comisión Mixta de Concierto Político y la sustituyen por Comisión Mixta de Cooperación, ni la Junta Arbitral.

F) Acción exterior.

El Título VI sobre las relaciones en el ámbito europeo y la acción exterior de Euskadi no contiene, en principio, tacha de inconstitucionalidad, aunque no deja de ser significativo que el Sr. Legarda no haya aceptado la propuesta del Sr. López Basaguren que proponía precisar en el artículo 132 que las actuaciones en el exterior de las instituciones del innominado se realizarán no sólo con respeto a la política exterior del Estado sino “con plena lealtad”.

La lealtad no existe cuando la última finalidad es romper toda relación con el Estado. Y prueba de ello es el número 2 del artículo 140 que establece que “las instituciones del (NOMBRE) podrán promover la proyección internacional de organizaciones sociales, culturales y deportivas del (NOMBRE) y formalizar, si procede, su afiliación a las entidades afines de ámbito internacional, en el margen del cumplimiento de sus objetivos”. Esta redacción algo críptica persigue que en el futuro exista, por ejemplo, una Federación Vasca de Fútbol de modo que algún día podríamos asistir a un partido “internacional” de España contra Euskadi.

E) La reforma del Nuevo Estatus. Introducción de la consulta habilitante.

El Título VII regula la reforma del Estatuto. Y en él, después de determinar las instituciones legitimadas para poner en marcha el procedimiento de reforma, se incluye el siguiente precepto:

Artículo 144, 3.

“Durante su tramitación se habilitarán procesos de participación ciudadana en la forma que prevea el Reglamento de la Cámara, pudiendo, en su caso, con carácter previo a la remisión a las Cortes Generales del Estado, consultarse, sin carácter vinculante, al cuerpo electoral sobre la reforma aprobada”.

Supongamos que el Parlamento Vasco consigue sacar adelante, por mayoría absoluta, un proyecto de reforma que desborda el marco constitucional e incluye el derecho a decidir o cualquier otra fórmula de desconexión con el Estado. Nada le impediría someterlo a referéndum de la ciudadanía vasca antes de remitirlo a la Cortes Generales. Se proclamaría a los cuatro vientos que la consulta al cuerpo electoral era un auténtico plebiscito, por lo que si las Cortes rechazaban o modificaban el proyecto suponía una agresión contra la voluntad democrática del pueblo vasco.

No hace falta argumentar que estamos ante otro gran motivo de inconstitucionalidad. La Constitución, en su artículo 149, 1, 32ª reserva al Estado la facultad de convocar consultas populares por vía de referéndum. Por otra parte, el artículo 92 dispone que las decisiones políticas de especial transcendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos. El referéndum será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados y, en todo caso, las condiciones y el procedimiento para la convocatoria de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución corresponde a la ley orgánica, cuya aprobación es competencia de las Cortes Generales.

A mayor abundamiento, el Tribunal Constitucional ha sentado doctrina sobre el artículo 149, 1, 32ª declarando que “en todo caso, queda fuera del alcance la la competencia de la Comunidad Autónoma formular, convocar o realizar actuaciones formalizadas o no jurídicamente, que auspicien la convocatoria de consultas populares, sean referendarias o no, que desboerden el ámbito de las competencias propias, pues no pueden afectar al ámbito competencial privativo del Estado, o que incidan sobre las sustraídas a la decisión de los poderes constituidos por afectar al fundamento mismo del orden constitucional, dado que el parecer de la ciudadanía sobre tales cuestiones ha de encauzarse a través de los procedimientos de reforma constitucional. (SSTC 31/2015, de 25 de febreroM 138/2015, de 11 de junio y 51/2017, de 10 de mayo),

F) Disposiciones adicionales y la burda manipulación de los derechos históricos.

Ocurre que todo el sistema de ingeniería jurídico-foral diseñado para convertir en materia de Concierto Político y, por tanto, inmune a cualquier “injerencia” del Estado español, se basa en una antijurídica, antihistórica y arbitraria atribución al SJP de los derechos históricos amparados y respetados por la Constitución, privando de su titularidad a los territorios forales. Prodigiosa taumaturgia manifiestamente inconstitucional.

Y además se asienta en otra consideración falsa, cual es la del alcance de los derechos históricos. Aunque fuera cierto que la titularidad de los derechos históricos pertenece al pueblo vasco y no

a los territorios forales, no hay precedente que pueda invocarse para justificar el derecho a decidir, ni para la invención de un régimen foral vasco, ni para convertir en forales las competencias que en su mayor parte corresponden al reparto competencial propio del Estado autonómico, ni para establecer un régimen de garantías y de resolución de conflictos *sui generis* so pretexto de la existencia de un Concierto Político cuya configuración será en sí mismo causa de un incremento exponencial de los conflictos competenciales y los recursos de inconstitucionalidad de las leyes del Estado y de la Comunidad vasca.

Además de apoyarse, para todo lo que acabo de exponer, en la disposición adicional primera de la Constitución, las Bases y las articulaciones que pretenden ser fieles a ellas invocan una extravagante disposición incluida en el Estatuto de Guernica que dice así:

“La aceptación del régimen de autonomía que se establece en el presente Estatuto no implica renuncia del Pueblo Vasco a los derechos que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su historia, que podrán ser actualizados de acuerdo con lo que establezca el ordenamiento jurídico”.

Algunos han querido ver en este precepto la reserva de la soberanía originaria vasca. En realidad es un brindis al sol. En la tramitación del Estatuto vasco la Comisión Constitucional del Congreso aceptó algunas cuestiones de difícil justificación. La presión nacionalista consiguió, por ejemplo, incluir a Navarra entre los territorios llamados a ser parte de Euskadi, para integrar el pueblo vasco -o Euskal Herria- titular a su vez del poder estatuyente. Pues lo mismo ha de decirse de esta sorprendente declaración retórica.

Por otra parte, la articulación propuesta por el comisionado del PNV reproduce esta misma disposición adicional y, además, añade otra nueva donde se reivindica el derecho a decidir, universalmente conocido como derecho de autodeterminación:

Segunda.- La plena realización de los Derechos Históricos del Pueblo Vasco, como manifestación institucional de su autogobierno, se exterioriza a través del derecho a decidir

de su ciudadanía libre y democráticamente expresado, siendo su ejercicio pactado con el Estado.

Pues bien, ambas disposiciones parten de un supuesto radicalmente falso. El Pueblo Vasco nunca fue titular de derechos históricos, como ya he señalado anteriormente, porque su existencia como una unidad o comunidad política dotada de instituciones y poderes comunes surge en el Estatuto de 1979. Y eso lo sabe bien el PNV, promotor inicial de las Bases, como lo demuestra su actuación en las Cortes constituyentes de 1978.

En aquella ocasión tan trascendental, el Grupo Parlamentario Vasco (PNV) en el Congreso presentó el 29 de enero de 1978 una enmienda al proyecto de Constitución que fue el detonante de la discusión de los constituyentes para resolver la cuestión foral. Aunque la enmienda nacionalista no fue aceptada en sus propios términos representó la fuente inspiradora de la disposición adicional primera. En el momento de su presentación, era portavoz del Grupo Vasco, Xavier Arzallus, diputado por Guipúzcoa, y presidente del Euskadi Buru Batzar, Carlos Garaicoechea, que se convertiría dos años después en el primer lendakari de Euskadi democráticamente elegido. Dos históricos dirigentes del PNV, Juan Ajuriaguerra, que había sido durante el franquismo presidente del EBB, y Manuel de Irujo, uno de los negociadores del Estatuto de 1936 y exministro de Justicia en el Gobierno republicano de Largo Caballero, eran también miembros de las Cortes constituyentes, el primero como diputado por Vizcaya y el segundo como senador por Navarra. Paso a analizarla punto por punto porque la enmienda no sólo permite desentrañar de quien son los derechos históricos sino que es reveladora del pensamiento del PNV en el momento constituyente, que nada tiene que ver con el actual.

a) Punto de partida: derogación de las leyes abolicionarias.

“1. Se derogan las leyes de 6 a 19 de septiembre de 1837, 25 de octubre de 1839 y 21 de julio de 1876, quedando, asimismo, sin efecto cuantas disposiciones resulten incompatibles con la reintegración foral”.

Este punto perseguía la derogación de las leyes abolicionarias de los Fueros vascos y navarros. Los nacionalistas incluían como tales no sólo la Ley de 1876, dictada a propuesta del Gobierno de Cánovas respecto a los Fueros vascongados, sino también a la Ley

de 1839. En este último extremo había controversia, pues para buena parte de los juristas navarros la ley de 1839 era el anclaje jurídico de la Ley paccionada de 1841.

Pero para los nacionalistas no había discusión posible. Las Leyes de implantación territorial de la Constitución centralista de 1837 debían derogarse por constituir el inicio de la liquidación de los regímenes forales. También la Ley de 25 de octubre de 1839, porque –alegaban– aunque su propósito era confirmar los Fueros dicha ley, fruto del Convenio de Vergara que puso punto final en el Norte a la primera guerra carlista (1833-1839), en la práctica los abolía al imponer como límite para el desenvolvimiento de la foralidad la unidad constitucional de la Monarquía. Respetaban, claro es, la Ley Paccionada de 1841, y rechazaban de plano la Ley de 21 de julio de 1876, aboloria de los Fueros vascongados. Dicha Ley se había promulgado, también como consecuencia de la tercera guerra carlista (1872-1876) –finalizada esta vez sin convenio–, a iniciativa del Gobierno de Antonio Cánovas del Castillo después de fracasar todos los intentos conducentes a convencer a las Juntas Generales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya de la necesidad de aportar hombres al ejército y de contribuir a las cargas generales del Estado, lo que suponía renunciar a las dos exenciones que los vascongados consideraban como la niña de sus ojos. Las Juntas se habían enrocado con intransigencia numantina a juicio de Cánovas pues no podía entender la negativa a aportar hombres al ejército cuando el núcleo principal de las tropas de Carlos VII había estado constituido por voluntarios vascongados ni a contribuir con cantidad alguna a los gastos comunes del Estado español, pues de ellos también se beneficiaba la ciudadanía vasca. No obstante, Cánovas no aplicó una política de tierra quemada sino que sustituyó la foralidad histórica por el régimen de Conciertos Económicos, que se convertiría en el pilar fundamental del actual régimen autonómico vasco.

Pues bien, la Constitución de 1978 satisfizo en este punto las aspiraciones vasca y navarra. El número 2 de su disposición derogatoria dice así:

“En tanto en cuanto pudiera conservar alguna vigencia se considera definitivamente derogada la Ley de 25 de octubre de 1839 en lo que pudiera afectar a las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya. En los mismos términos se considera definitivamente derogada la Ley de 21 de julio de 1876”.

b) Devolución de instituciones y poderes originarios.

“2. Se devuelven a las regiones forales de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya sus instituciones y poderes políticos originarios”.

Este punto era de enorme trascendencia. Reivindicaba la reintegración foral, aunque utilizaba un lenguaje más moderno al referirse a la “*devolución*” de sus instituciones y poderes políticos originarios, quizás por mimetismo con lo ocurrido en Gran Bretaña donde en aquellos momentos se debatía una “ley de devolución de poderes” a Escocia y Gales.

Los constituyentes no negaron el derecho a la devolución de los Fueros. El problema residía en cómo hacerlo. La reintegración foral pura y simple o la devolución de las instituciones y de los poderes originarios, según la expresión utilizada en la enmienda, podía conducir al restablecimiento del Reino de Navarra (con sus instituciones propias como el virrey, las Cortes estamentales, el Consejo Real –órgano de gobierno y tribunal supremo–, la Diputación del Reino, las aduanas, la facultad de acuñar moneda y el derecho anterior a 1841). No tenía mucho sentido, pues al minuto siguiente habría de pactarse la integración en el Estado español y llegar a una situación no muy distinta de la susceptible de alcanzarse mediante el “*amejoramiento*” del régimen foral existente.

En el caso vascongado la cuestión era algo más sencilla de resolver, porque fundamentalmente los Fueros históricos garantizaban un sistema de descentralización administrativa, al carecer las Juntas Generales de competencia legislativa y estar presididas por corregidores nombrados por el rey. A pesar de ello, debía de tenerse en cuenta la imposibilidad de retrotraer la devolución al momento anterior a la Ley abolitoria de 1876. Nadie en su sano juicio podía pretender la vuelta a la condición de “*provincias exentas*” tanto en sus aspectos financieros como en lo relativo a las obligaciones militares. Y lo mismo podía decirse respecto a la recuperación de las aduanas con Castilla o de la jurisdicción de la Chancillería de Valladolid o de la restauración de las Juntas Generales -en las que Bilbao, por ejemplo, sólo tenía un representante-, presididas por los Corregidores, figura equivalente a los gobernadores civiles, que gobernaban en nombre del Rey..

Los constituyentes llegaron a la siguiente conclusión: no era posible proceder a la restauración automática de los regímenes abolidos en 1876. Para ello resultaba imprescindible adaptar las viejas instituciones y los poderes forales a la realidad democrática, a la evolución de los tiempos y al nuevo marco constitucional mediando, por supuesto, el previo acuerdo con los organismos forales una vez reconstituidos. Este criterio es el que preside el párrafo segundo de la vigente disposición adicional que se refiere a la “actualización general”, “en su caso”, de los regímenes forales en el marco de la Constitución y de los Estatutos de autonomía”.

c) Renovación del Pacto Foral con la Corona.

“3. Se renueva el Pacto Foral con la Corona, manteniendo el Rey en dichos territorios los títulos y facultades que tradicionalmente hubieran venido ostentando sus antecesores”.

En un sistema constitucional el rey ostenta la jefatura del Estado pero no ejerce ninguna función soberana. La Revolución liberal supuso la traslación de la soberanía del rey a la nación y, por tanto, al pueblo español. En consecuencia, la pretensión de renovar con el rey los pactos medievales de integración en la Corona de Castilla de los territorios de Álava y de Guipúzcoa (algo que contradice el nuevo discurso manipulador que habla de la sumisión por la fuerza a la Monarquía española) era manifiestamente contraria a los principios esenciales de la nueva Constitución. En el caso de Vizcaya resultaba impropio hablar del pacto foral con la Corona, pues el Señorío en el siglo XIV se integró en la Corona de Castilla por confusión del título de rey de Castilla y Señor de Vizcaya en la misma persona por razones hereditarias.

Por otra parte, la enmienda era técnicamente incorrecta. La renovación del Pacto con la Corona no podía hacerse “en” la Constitución sino, en todo caso, amparada “por” la Constitución. No era posible restablecer los Fueros sin un previo acuerdo con el Estado. La consecuencia de tal acuerdo, en el caso de haber sido constitucionalmente posible, sería la renovación del pacto con la Corona.

Los autores de la enmienda se equivocaron en este punto crucial. Se centraron en un pacto imposible con la Corona y obviaron la constitucionalización del procedimiento de pacto como

instrumento para proceder a la devolución de las instituciones y el reconocimiento de sus poderes originarios.

La reivindicación del pacto con la Corona demostraba por otra parte que los territorios vascos ni eran ni habían sido entidades independientes. Nunca los Fueros habían constituido reductos de soberanía, pues el presupuesto de su existencia era precisamente el reconocimiento de la soberanía de otro. La del rey en el Antiguo Régimen. La de la nación o pueblo español a partir de la Constitución de 1812. Otra cosa, bien distinta, es la idea de la foralidad histórica como limitación de la soberanía del rey mediante un pacto con cada territorio foral, pero que fuera consecuencia del ejercicio de su soberanía, pues el rey era el soberano.

Una nación no tiene Fueros sino soberanía. En el caso vascongado, el Señorío de Vizcaya y las Provincias de Álava y de Guipúzcoa poseían un régimen foral al amparo de Fueros concordados con el señor o el rey. Cuando se rebelan contra el rey de Navarra y se ponen bajo la protección del rey de Castilla a condición de ver respetados sus Fueros no ejercen ningún derecho de soberanía. Vizcaya era un Señorío y la integración en la Corona castellana se produjo por vía matrimonial. Los Fueros también constituían un pacto con el rey para reservar a los vizcaínos un ámbito de poder propio, inmune a la expansión del poder real. También lo eran los fueros alaveses y guipuzcoanos. Pero nunca fueron entidades independientes, dueñas de su propio destino.

d) Posibilidad de una confederación vasca.

“4. Las regiones forales mencionadas que así lo decidieren podrán formar un único ámbito territorial, creando de común acuerdo las instituciones necesarias y conservando cada una de las facultades que le sean propias y considere oportuno reservarse”.

Este punto merece una singular atención porque la constitución de un único ámbito territorial, forma sutil de decir Euskadi, habría de hacerse mediante la unión voluntaria, federal o confederal, de las regiones forales. El contenido de esa propuesta es desconcertante si se tiene en cuenta la batalla política acabada de librar por el Partido Nacionalista Vasco para la creación del Consejo General del País Vasco con inclusión de las tres provincias vascongadas, fracasando rotundamente en el intento de incorporar a Navarra al ente preautonómico vasco. Precisamente, la resistencia de los

parlamentarios centristas navarros a aceptar la integración del antiguo reino en el Consejo General sin someter tal decisión a referéndum del pueblo navarro, tesis defendida frente a nacionalistas y socialistas vascos, había sido determinante de la firma un mes antes de la presentación de la enmienda 689, de un pacto político entre UCD, el PSOE y el PNV para incluir en la Constitución una disposición transitoria con un procedimiento específico a fin de dar cauce a una hipotética integración de Navarra en Euskadi. Por todo ello, tal y como está redactada la enmienda, no resultaba congruente con la solución dada al contencioso Navarra-Euskadi ni con la literalidad de esta punto de la enmienda 689 donde se prevé que la reintegración foral de cada territorio histórica preceda a la posibilidad de establecer un marco político común.

La consecuencia de la aceptación de la enmienda hubiera supuesto la hibernación de la configuración de Euskadi como nacionalidad. En otras palabras, una traslación de facultades de las todopoderosas Diputaciones Forales, una vez restauradas, a las instituciones comunes de Euskadi, podría haber tropezado con resistencias tal vez insuperables.

De modo que, paradójicamente, el rechazo a la aprobación en sus propios términos de la enmienda 689 permitió dar personalidad política al Pueblo Vasco o Euskal Herria como tal al constituirse en Comunidad Autónoma por su condición de nacionalidad conforme a lo dispuesto en el artículo 2º de la Constitución.

d) Negociación con el Gobierno de la Corona.

“5. Hasta que no se establezcan plenamente los órganos forales, el Consejo General Vasco u órgano foral competente ostentarán la iniciativa y capacidad necesarias para llevar a cabo la negociación con el Gobierno de la Corona, constitutiva de su régimen funcionamiento y traspaso de facultades, cuyo resultado se someterá a refrendo popular”.

Este último punto venía a ser contradictorio con el anterior, pues el Consejo General del País Vasco –organismo preautonómico creado por el Real Decreto-Ley 1/1978, de 4 de enero, por decisión del Estado– no debía tener ni arte ni parte en el proceso de reintegración foral. Las negociaciones para el restablecimiento de los regímenes forales debían llevarse a cabo por los órganos forales una vez producidas las correspondientes elecciones democráticas a

celebrar después de aprobada la Constitución. Por eso, la intervención del Consejo, organismo ajeno a la foralidad histórica instituido por voluntad del Estado, suponía una intromisión en los poderes originarios de los territorios forales. Distinto era el caso de Navarra, pues la decisión de incorporarse al Consejo General Vasco se reservaba al órgano foral competente (el futuro Parlamento de Navarra) y, por tanto, nada había de objetarse desde el punto de vista del respeto al Fuero navarro. Sin embargo, el Consejo General Vasco quedaría legitimado por la disposición transitoria segunda de la Constitución para poner en marcha el proceso de elaboración del Estatuto de autonomía de Euskadi abandonando todo intento de transitar a través del cauce abierto por la disposición adicional de la Ley fundamental. De modo que también recibió satisfacción este punto de la enmienda del Grupo Parlamentario vasco del PNV.

De lo anterior se desprende que en el momento constituyente el nacionalismo vasco no reivindicó el derecho de autodeterminación [llegó a votar en contra de una propuesta formulada en tal sentido por el diputado de Euskadi Esquerra por Guipúzcoa Francisco Letamendía], ni planteó el principio de unidad territorialidad de Euskadi, ni el reconocimiento como nacionalidad del Pueblo Vasco. Por el contrario, defendió la reintegración foral y la devolución de sus instituciones y poderes originarios a Álava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra.

Más aún. El PNV fundamentó su decisión de no votar a favor de la Constitución en el referéndum de 1978 porque en la Disposición adicional en que no quedaba reconocida la reintegración foral.

e) La doctrina del Tribunal Constitucional sobre la disposición adicional y el alcance de los derechos históricos.

Se sostiene asimismo que el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 76/1988, de 26 de abril, declarando la adecuación a la Constitución de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, del Parlamento Vasco, sobre “Relaciones entre las Instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus Territorios Históricos”, reconoce la existencia de una novación modificativa de los derechos históricos cuya titularidad ya no pertenece a los Territorios Forales sino a la Comunidad Autónoma.

Se invoca en apoyo de esta interpretación dos artículos del Estatuto de Guernica donde se invoca la disposición adicional primera de la Constitución para la atribución a las instituciones de la Comunidad Autónoma de las competencias en materia de enseñanza (artículo 16), exactamente iguales que las atribuidas a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía conforme a lo dispuesto en el artículo 151 de la Ley fundamental, así como la facultad de refundir los Cuerpos de Miñones de Álava y de Miñones y Miqueletes de Guipúzcoa y Vizcaya en un solo Cuerpo (artículo 17), precepto que daría lugar a la creación de la Policía Autónoma Vasca (Ertzaintza), pero que sin que eso suponga la privación de la titularidad de la competencia policial a los Territorios Históricos.

Sin necesidad de recurrir a la disposición adicional, el Estatuto de Guernica regula en el Capítulo IV del Título III las instituciones de los Territorios Históricos, declarando expresamente en su artículo 37,2 que *“lo dispuesto en el presente Estatuto no supondrá alteración de la naturaleza del régimen foral específico o de las competencias de los regímenes privativos de cada Territorio histórico”*. Lo mismo sucede en el título III, regulador de la Hacienda, que establece, también sin apoyarse en la disposición adicional primera, que *“las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional de Concierto Económico o Convenio”* (artículo 41), dejando bien sentado que son las instituciones competentes de los Territorios Históricos (las Juntas Generales y las Diputaciones Forales) las que podrán *“mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, el régimen tributario”* (artículo 41, 2, a), dictando normas que marcan el alcance de la potestad tributaria de los Territorios históricos. El cupo global del País Vasco al Estado, para contribuir a las cartas del Estado no asumidas por la Comunidad Autónoma, es la suma de los cupos parciales asignados a cada Territorio.

El Tribunal Constitucional no avala los puntos de partida de esta propuesta del comisionado del Grupo Parlamentario del PNV (ni por supuesto la del comisionado de Bildu) pues su doctrina no ampara que el Pueblo Vasco sea titular de derechos históricos ni tampoco que tales derechos, cuya titularidad es de los Territorios Forales, amparen el derecho a decidir ni a establecer una relación confederal con el Estado.

Antes de resolver los artículos de la Ley de Territorios Históricos objeto del recurso de inconstitucionalidad planteado, el Tribunal define el alcance de la disposición adicional. Declara en primer lugar en su Fundamento Jurídico núm. 3 que la previsión del segundo párrafo de tal disposición al establecer que *“la actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y los Estatutos de Autonomía”* supone un *“complemento indisoluble”* del primer párrafo de aquélla, *“que ha de ser considerada en su conjunto y no únicamente en cuanto reconocimiento y respeto de derechos históricos, sin otra matización”*. De modo que *“el carácter de norma suprema de la Constitución, a la que están sujetos todos los poderes del Estado (art. 9) y que resulta del ejercicio del poder constitucional del pueblo español, titular de la soberanía nacional, y del que emanan todos los poderes del Estado (art. 1.2 C.E.) imposibilita el mantenimiento de situaciones jurídicas (aun con una probada tradición) que resulten incompatibles con los mandatos y principios constitucionales. La Constitución no es el resultado de un pacto entre instancias territoriales históricas que conserven unos derechos anteriores a la Constitución y superiores a ella, sino una norma del poder constituyente que se impone con fuerza vinculante general en su ámbito, sin que queden fuera de ella situaciones «históricas» anteriores. En este sentido, y desde luego, la actualización de los derechos históricos supone la supresión, o no reconocimiento, de aquellos que contradigan los principios constitucionales. Pues será de la misma Disposición adicional primera C.E. y no de su legitimidad histórica de donde los derechos históricos obtendrán o conservarán su validez y vigencia”*.

Sentado lo anterior, el Tribunal señala en el mismo FJ3 que las Comunidades Autónomas aparecen como *“nuevos sujetos públicos”*, con un *“status”* propio, siendo los Estatutos, como normas institucionales básicas de cada Comunidad, los que asumen la definición y regulación de su propia organización así como de las competencias que asuman. En el caso vasco, dado que los derechos históricos de los Territorios Forales ha de hacerse en el marco de la Constitución y también de los Estatutos de Autonomía, eso hace que *“determinados derechos históricos incompatibles con el hecho autonómico deban suprimirse, o que deban atribuirse a unos nuevos sujetos, las Comunidades Autónomas, aquellos que resulten imprescindibles para su misma configuración o funcionamiento”*.

El FJ4 sostiene a continuación que *“el amparo y respeto por parte de la Constitución de los derechos históricos de los territorios forales no puede estimarse como una garantía de toda competencia que pueda legítimamente calificarse de histórica; la idea de derechos históricos no puede considerarse como un título autónomo del que puedan deducirse específicas competencias. Lo que la Constitución ha venido a amparar y respetar no es una suma o agregado de potestades, facultades o privilegios, ejercidos históricamente, en forma de derechos subjetivos de corporaciones territoriales, susceptibles de ser traducidos en otras tantas competencias de titularidad o ejercicio respaldadas por la Historia. Como resulta de la misma dicción del párrafo segundo de la Disposición adicional primera C.E., lo que se viene a garantizar es la existencia de un régimen foral, es decir, de **un régimen propio de cada territorio histórico de autogobierno territorial**, esto es, de su «foralidad», pero no de todos y cada uno de los derechos que históricamente la hayan caracterizado... Dentro de estos límites, es al proceso de actualización previsto en la Disposición adicional primera C.E. al que corresponde precisar cuál es el contenido concreto que, en el nuevo marco constitucional y estatutario, se da al **régimen foral de cada uno de los territorios históricos**, garantizado por la C.E.”*.

El FJ5 se plantea cómo ha de conciliarse la existencia en el seno de la Comunidad vasca de los Territorios Forales, titulares de derechos históricos o, lo que es lo mismo, de su propio régimen foral, con las nuevas instituciones comunes que a su vez poseen competencias propias derivadas de su condición de Comunidad Autónoma. Considera el Tribunal que *“junto a la actualización que la Constitución por sí misma lleva a cabo, es el Estatuto de Autonomía el elemento más decisivo de actualización en lo que a los regímenes forales de los tres territorios históricos integrados en la Comunidad Autónoma del País Vasco se refiere”*. Eso significa, que el Estatuto *“reconoce a la nueva organización política una serie de competencias, cuyo ejercicio deberá corresponder, en unos casos, a unas Instituciones comunes de nueva creación y, en otros, a los órganos de poder de dichos territorios históricos, **quienes continuarán, en virtud de la garantía institucional de la Disposición adicional primera C.E., conservando un régimen de autogobierno en una Comunidad Autónoma interiormente descentralizada... Por medio del Estatuto, Álava, Guipúzcoa y Vizcaya pasan a organizar su derecho histórico al autogobierno, amparado por la Constitución, de modo distinto***

a como lo venían haciendo hasta el presente; de manera que su fondo de competencias de raíz histórica (no incompatibles con los principios constitucionales) pasa a ejercerse en dos niveles diferentes: Uno, común, por parte de las Instituciones comunes, habida cuenta de su naturaleza y funciones en la Comunidad Autónoma; y otro, no centralizado, sustentado en los órganos de poder tradicionales de cada uno de los territorios históricos. En este sentido cabe afirmar que el Estatuto de Autonomía del País Vasco es, al mismo tiempo, expresión del derecho a la autonomía que la Constitución reconoce a la nacionalidad vasca, y expresión actualizada del régimen foral, como régimen foral actualizado, en el sentido de la Disposición adicional primera C.E. Así se explica que las Instituciones comunes del País Vasco hayan recibido del Estatuto de Autonomía funciones en materias directamente vinculadas al régimen foral (como son los conciertos económicos), y, viceversa, que el Estatuto haya posibilitado la asunción por órganos forales de los territorios históricos de diversas competencias sin necesaria relación con su ejercicio histórico [art. 37.3.º f) EAPV].”

Obsérvese que en ningún momento el Tribunal Constitucional dice que se ha producido una novación de los derechos históricos propios de los Territorios Históricos a favor del Pueblo Vasco de la Comunidad Autónoma sino que la existencia de un nuevo poder común obliga a realizar una redistribución de competencias forales cuyo ejercicio, en algún caso, se atribuye a los órganos comunes, pero eso no significa que sea la Comunidad Autónoma la titular de los derechos históricos que ampara la Constitución. Y así lo aclara el Tribunal cuando a renglón seguido dice: ***“El Estatuto de Autonomía lleva a cabo, pues, una labor de actualización de los regímenes forales que supone, y hace posible, la integración de éstos en la nueva estructura territorial española. Tal actualización se lleva a cabo mediante dos vías: Por un lado, reconociendo de forma genérica la existencia de los regímenes forales; por otro, concretando y especificando su contenido mínimo”***. Es decir, lo que se actualiza son los regímenes forales.

En el FJ6 se amplían las consideraciones anteriores. La garantía constitucional consagrada en la Disposición adicional primera CE y refrendada en los artículos 3 y 37,2 del Estatuto en el sentido de que ***“lo dispuesto en el presente Estatuto no supondrá alteración de la naturaleza del régimen foral específico o de las competencias de los regímenes privativos de cada territorio***

histórico”, implica que **“los poderes y atribuciones que se confieren a los nuevos órganos que se crean –las Instituciones comunes– como el reparto competencial que se efectúa en relación con las Instituciones centrales del Estado habrán de entenderse siempre sin menoscabo de la garantía del régimen foral y las inherentes competencias de los territorios históricos que el mismo Estatuto determina. Se trata, pues, de una regla de garantía e interpretación, que coloca en lugar preferente, en cuanto a su respeto y protección, a los regímenes forales en su definición estatutaria, tanto frente a las Instituciones comunes del País Vasco como a los poderes centrales del Estado; regímenes forales que el mismo Estatuto precisa en cuanto a cuál sea su contenido esencial, intocable por los poderes autonómicos o estatales”**.

Hechas las consideraciones anteriores, el Tribunal advierte sobre la existencia de **“dos tipos de competencias”** que corresponden a los Territorios Forales:

*“a) **Competencias exclusivas** que derivan directamente del Estatuto: Se trata de las especificadas nominalmente en el apartado 3, subapartados a) a e), y de las comprendidas en el primer inciso del subapartado 1), «todas aquellas que se especifiquen en el presente Estatuto».*

*b) **Competencias que habrán de precisarse a través de la actuación concreta de los poderes de la Comunidad**, y que comprenden, tanto competencias exclusivas «que les sean transferidas» [art. 37.3 f)], sin que el Estatuto precise por parte de quién, como «el desarrollo normativo y la ejecución, dentro de su territorio, de las materias que el Parlamento Vasco señale» (art. 37.4).*

*Aparecen así definidos un núcleo intangible, por prescripción estatutaria, del contenido del régimen foral -y que resulta por tanto ser el mínimo sin el que desaparecería la misma imagen de la foralidad- y, además, **un ámbito de expansión de ese régimen**, que se hace depender de la actuación de otros órganos. **Se contempla pues la posibilidad de transferencia o atribución de competencias adicionales al núcleo de la foralidad, competencias que pueden derivar, bien del Estatuto de Autonomía, bien de los procedimientos previstos en el art. 150.1 y 2 de la Constitución.**”*

He destacado los anteriores pronunciamientos del Tribunal porque tienen indudable importancia para su aplicación al caso que nos ocupa. Los derechos históricos amparados por la Constitución pertenecen a los Territorios Forales y no al Pueblo Vasco. No se ha producido ninguna novación. Por el contrario, la disposición adicional es un mandato ineludible para el legislador estatutario que no puede vulnerar la garantía de permanencia de tales derechos o regímenes forales. En segundo lugar, ningún derecho histórico goza del amparo de la disposición adicional si es contrario a la Constitución. Y, por último, las competencias autonómicas pueden pasar a ser competencias forales de los Territorios históricos en un proceso de actualización interno.

Volviendo a la disposición adicional primera del vigente Estatuto, en la que se expresa que el Pueblo Vasco no renuncia a los derechos que “como tal” le hubieran podido corresponder a lo largo de su historia, carece de contenido. Nadie puede renunciar a lo que no tiene. Pero aún en el supuesto de que alguien, después de arduas investigaciones históricas pudiera esgrimir algún derecho histórico, dice el Tribunal Constitucional, *“no puede admitirse en modo alguno que tal investigación pueda sustituir o desplazar los mandatos estatutarios o legales que actualicen el régimen foral, ni cabe sostener que ese régimen deriva única y directamente de una legitimidad histórica, independientemente de las normas que lo actualicen”* (FJ6).

En cambio, sí hay en esta Sentencia del Tribunal Constitucional un pronunciamiento que debiera ser tenido en cuenta. La actualización general de los regímenes forales no se ha consumado todavía. Adviértase que la disposición adicional faculta a cada Territorio Foral a llevar a cabo su propio proceso de actualización general de sus derechos históricos. Nada impedía que en 1979, en vez de emprender el proceso de creación de una Comunidad Autónoma conforme al artículo 151 de la Constitución, cada Territorio Foral –cuyas Juntas Generales ya estaban en funciones desde las elecciones forales de 3 de abril de 1979-, Alava, Guipuzcoa y Vizcaya, conjunta o separadamente, hubieran decidido negociar directamente con el Estado la actualización general de su propio régimen foral. No se hizo así, pues prevaleció la voluntad de constituirse en Comunidad Autónoma para dotar al País Vasco de instituciones comunes. Pero nada impide que los Territorios Forales puedan proceder a la actualización general de

sus respectivos regímenes forales. Así lo declara el Tribunal Constitucional en el FJ6: “*Se contempla pues la posibilidad de transferencia o atribución de competencias adicionales al núcleo de la foralidad, competencias que pueden derivar, bien del Estatuto de Autonomía, bien de los procedimientos previstos en el art. 150.1 y 2 de la Constitución*”.

G) SOBRE EL DERECHO A DECIDIR

El derecho a decidir es sinónimo de derecho de autodeterminación. Toda nación tiene derecho a convertirse en Estado independiente. Quienes defienden su extensión a todos los pueblos del mundo consideran que se trata de un derecho humano fundamental. Si la libertad y los restantes derechos humanos, dicen, son inherentes a la persona en su individualidad, puesto que todo ser humano forma parte de una etnia o pueblo determinado, con conciencia de su propia identidad singular, es evidente que el derecho a decidir libremente su propio destino y a ser tratado como igual en la comunidad internacional es también un derecho humano fundamental, aunque su ejercicio deba realizarse de forma colectiva.

Sin embargo, la calificación del derecho a la autodeterminación como derecho humano no encuentra apoyo en el Derecho internacional, puesto que desde las Naciones Unidas se ha considerado que la autodeterminación tan sólo ha de aplicarse a situaciones coloniales o de opresión claramente definidas como tales.

En efecto, en los Pactos de Derechos Humanos aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1966 —el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos—, ratificados por España a raíz de la instauración de la Monarquía, se formula en sus respectivos artículos 1º, 1, la siguiente declaración:

«Todos los pueblos tienen el derecho de **libre determinación**. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural».

En la propia Carta fundacional de las Naciones Unidas (1945) se hacía referencia —entre los «propósitos» de la Organización— al fomento entre naciones de relaciones de amistad.

Como puede observarse las Naciones Unidas utilizan los términos «pueblo» y «nación» de forma indistinta. En realidad, al margen de la discusión acerca de si este derecho de autodeterminación se refiere sólo a los países bajo dominación colonial, es evidente que la discusión acerca de qué se entiende por «pueblo» o «nación», con la dificultad de encontrar una definición pacíficamente aceptada, representa un escollo de capital importancia a la hora de resolver sobre la procedencia o improcedencia de una reivindicación concreta del controvertido derecho.

En cualquier caso, la doctrina interpretativa de las Naciones Unidas circunscribe el derecho de libre determinación a los pueblos sometidos a dominación colonial. Más aún, la ONU se manifiesta decididamente contraria a toda actuación que menoscabe la unidad e integridad territorial de los países soberanos existentes.

Así, en 1960, la Asamblea General aprobó una declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales en la que, tras proclamar el principio de que «todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación», razón por la que los «pueblos dependientes» pueden ejercer pacífica y libremente su «derecho a la independencia completa», se expresaban los límites al ejercicio del mismo:

«Todo intento encaminado a quebrantar total o parcialmente la unidad nacional y la integridad territorial de un país es incompatible con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas».

Por si fuera poco —y, aparte del hecho de que la ONU ha circunscrito en la práctica el reconocimiento del derecho de autodeterminación a inequívocas situaciones coloniales o de dominación (Nigeria, Congo belga, Palestina, Sahara, Namibia, etc.)-, en una «Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas», de 24 de octubre de 1970, se insiste en que ninguna de las disposiciones relativas al ejercicio del derecho a la

libre determinación «se entenderá que autoriza o fomenta cualquier acción encaminada a quebrantar, total o parcialmente, la integridad territorial de Estados soberanos e independientes que se conduzcan de conformidad con el principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos antes descritos (colonias o territorios no autónomos sujetos a la dominación de otro país) y estén, por tanto, dotados de un gobierno que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción alguna por motivos de raza, credo o color...». Añadiéndose que *«todo Estado se abstendrá de cualquier acción dirigida al quebrantamiento total o parcial de la unidad nacional o integridad territorial de cualquier Estado o país»*.

Aunque algunos autores han pretendido destacar la supuesta «ambigüedad» de las resoluciones de la ONU, la mera lectura de los textos transcritos demuestra por sí sola que en la concepción de la ONU la secesión de un territorio integrado en un Estado, nación, pueblo o país soberano, que no haya sido como consecuencia de una situación colonial o de un acto de dominación ejercido contra el Derecho Internacional carece de amparo a la luz de los Pactos de Derechos Humanos.

La conclusión anterior bastaría para dar por zanjada la controversia sobre la legitimidad de plantear en España el derecho a la libre determinación de cualquiera de los pueblos que la integran. No existe en España ninguna situación de dominación colonial. (Por el contrario, es ella la que la padece en el caso de Gibraltar). En el Estado español no se produce ninguna discriminación económica, social y cultural que tenga su origen en la dominación política de un pueblo sobre otro. Todos los ciudadanos están dotados de los mismos derechos y todas las culturas que tienen su origen en diferencias étnicas están plenamente garantizadas, hasta el punto de asegurarse en su plenitud la oficialidad de las lenguas propias en sus respectivos ámbitos territoriales. El gobierno de la nación es fruto de la libre decisión de un Parlamento que representa democráticamente a la totalidad de los ciudadanos del Estado. Lo mismo ha de decirse de los gobiernos de las Comunidades Autónomas y de los municipios españoles. Es claro que sólo el fanatismo y la ceguera de algunos pueden inducir a la reivindicación de un derecho basado en una hipotética situación de territorio colonial o en una situación de opresión o dominación política.

Conscientes de la imposibilidad de reivindicar el derecho a decidir con base en las declaraciones universales de derechos humanos se utiliza ahora otro argumento. Se invoca el “*principio democrático*”. Si un pueblo se considera nación y democráticamente expresa su voluntad de irse del Estado al que pertenece, hay que respetar su derecho a decidir. Se pone como paradigma el caso de Quebec donde se han celebrado consultas populares para decidir su permanencia en Canadá. También el de Escocia. Pero Alava, Guipúzcoa y Vizcaya nada tienen que ver ni con Quebec (que es una etnia francesa en un entorno anglosajón) ni con Escocia (que fue un reino que mediante el “acta de la Unión” de 1707, un tratado sujeto al derecho internacional, acordó con el reino de Inglaterra constituir el Reino Unido).

Ahora bien. Aun en el supuesto de la prevalencia de este “principio democrático”, ¿cumple el País Vasco los requisitos o las circunstancias que justificarían el ejercicio de ese principio democrático.

En primer lugar, si fuera cierto que existe una nación llamada Euskal Herria sería su pueblo quien tendría derecho a exigir la aplicación de ese supuesto “principio democrático”. Es decir, tendrían que participar en él la ciudadanía vasca, navarra y vasco-francesa. ¿Acaso puede defenderse con rigor jurídico e histórico que Alava, Guipúzcoa y Vizcaya son una nación? Su historia lo desmiente. Por el contrario, las tres forjaron su personalidad y desarrollaron sus capacidades en el mundo gracias a su pertenencia a la comunidad española, primero bajo las banderas de Castilla, más tarde de la Monarquía de los Austrias y Borbones, y finalmente, desde el triunfo de la Revolución liberal en 1812 en la España constitucional que se definió como nación, precisamente por constituir, con independencia de las singularidades territoriales, una comunidad nacional con quinientos siglos de vida en común y que hoy se ha convertido en una de las democracias más avanzadas y con mayor nivel de progreso y bienestar de los países de nuestro entorno.

No hay una nación vasca que pueda reivindicar el derecho a decidir, porque la Comunidad Autónoma Vasca, aunque se defina estatutariamente como nacionalidad, dicho término sólo incluye por decisión democrática del pueblo español y del propio pueblo vasco el derecho a la autonomía.

Pero además el “principio democrático” exige respetar la Constitución y el ordenamiento jurídico constitucional fruto de la voluntad democrática de la ciudadanía española de la que la ciudadanía vasca forma parte. Exige respetar el artículo 1º de la Constitución que proclama que la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado. Obliga a respetar el artículo 2º que proclama asimismo que la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.

La disposición adicional pretendida por el comisionado del PNV es manifiestamente inconstitucional. Pretende además un referéndum “pactado con el Estado”. Pero el Estado no puede pactar tal cosa porque si lo hiciera cometería una gravísima violación de la Constitución. El pacto para la celebración del referéndum de autodeterminación sólo sería posible previa reforma de la Constitución. Y eso supondría que el pueblo español habría decidido libre y democráticamente renunciar a la titularidad de la soberanía nacional y autorizado la posibilidad de destruir la unidad de España.

FINAL

Estas son las razones por las que el Comisionado que suscribe expresa su voto particular contra las propuestas de articulación presentadas tanto por el comisionado designado en representación del Grupo Parlamentario de Bildu, don Iñigo Urrutia, como por los comisionados don Mikel Legarda, doña Arantxa Elizondo y don Alberto López Basaguren, designados por el Grupo Parlamentario del PNV, de Podemos y del Partido Socialista de Euskadi (EE-PSE), respectivamente.

Vitoria, 30 de noviembre de 2019



Fdo. Jaime Ignacio del Burgo