

EL PLAN IBARRETXE Y SU GRAVE DÉFICIT DEMOCRÁTICO DE PARTIDA

ALBERTO PÉREZ CALVO

SUMARIO

1. UNA TEORÍA DEMOCRÁTICA DE LA BASE SOCIAL DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: 1.1. *La construcción democrática del pueblo y de la nación españoles en la Constitución.* 1.2. *El principio dispositivo y la creación de los pueblos de España, de las nacionalidades y de las regiones.* 1.3. *El marco constitucional para la construcción de los pueblos, nacionalidades y regiones.* 1.4. *Los pueblos de España en la Constitución y su creación.*—2. EL PUEBLO VASCO EN LA PROPUESTA DE ESTATUTO POLÍTICO DE LA COMUNIDAD DE EUSKADI: 2.1. *El punto de partida del nacionalismo vasco: un concepto antidemocrático de pueblo.* 2.2. *Algunas consecuencias de esta concepción:* 2.2.1. El concepto apriorístico o antidemocrático de pueblo: la inclusión de pueblos en contra de su voluntad. 2.2.2. La tendencia a la exclusión de ciudadanos vascos de la calidad de tales. 2.2.3. La pretensión de la soberanía del pueblo vasco.

1. UNA TEORÍA DEMOCRÁTICA DE LA BASE SOCIAL DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

1.1. *La construcción democrática del pueblo y de la nación en la Constitución española*

Creo que se puede afirmar que los españoles constituíamos un pueblo en la época del franquismo, lo que ocurre es que carecíamos de los elementos que adornan a un pueblo democráticamente construido, o sea, de la soberanía para decidir sobre nosotros mismos, sobre nuestra organización política.

La ley para la Reforma Política configuró, sin duda, otro pueblo distinto al anterior, dotado de soberanía, como se decía en la propia Ley y, por tanto, con posibilidad de decidir sobre sí mismo.

Posteriormente, cuando el pueblo surgido de la Ley para la Reforma Política ratifica la Constitución, se organiza a sí mismo de una manera precisa y pensando en dotarse de una estructura a largo plazo.

El pueblo español que surge de la Constitución es la organización política de todos los ciudadanos españoles. Y la Constitución se convierte en la norma fundamental porque justamente ha sido ratificada por ese pueblo español que se constituye de una nueva manera, de una manera democrática, al aprobar la Constitución misma.

Una muestra clara de todo ello nos la proporciona la propia Constitución en su Preámbulo («el pueblo español ratifica la siguiente Constitución») y en su artículo 1.1: «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho...». Y en su párrafo 2 donde se dice que la soberanía reside en el pueblo español del que emanan los poderes del Estado.

Todo lo que se acaba decir es elemental en un mundo en el que predomina el valor cultural de la democracia. Es decir, cuando la soberanía procede del pueblo o, lo que es lo mismo, que el pueblo tiene la última palabra sobre su propia organización política e incluso sobre su propia configuración como pueblo. Es decir, en democracia no caben pueblos que no hayan decidido sobre su propia existencia. Y, asimismo, su decisión supone el nacimiento de los lazos jurídicos entre todos los ciudadanos que el propio constituyente haya decidido mediante la Constitución.

El constituyente español construyó también otro ente colectivo que es la Nación española. No es una nación que se pueda definir étnicamente. Es simplemente una creación intelectual, a la que se atribuyen unos caracteres concretos. Entre estos caracteres está el de la pluralidad ya que está integrada, además de por nacionales españoles, por nacionalidades y regiones. Cuando digo que la Nación española es una creación intelectual no por ello quiero decir que las naciones pretendidamente étnicas no dejen de ser también puras creaciones intelectuales. Lo que ocurre es que mientras que las naciones cívicas nacen sustentadas en la voluntad ciudadana, las pretendidamente étnicas, además de ser imposibles desde el punto de vista democrático, se pretende que nazcan con el estigma de la exclusión de algunos de sus lógicos miembros y de la inclusión de otros que no tienen nada que ver en esa aventura. Es decir, sin el apoyo democrático de la voluntad de sus miembros pretendidos y de los excluidos.

O sea, en el mundo jurídico, sólo existen los pueblos en el sentido democrático de la palabra, cuando se han organizado a sí mismos como tales. Y hoy, en el ámbito cultural y jurídico en que nos toca vivir, su creación tiene

lugar mediante el acto de la constitución jurídica que es la única técnica que da fe de la existencia de un pueblo. Ese pueblo es soberano y es capaz de proporcionar legitimidad a los representantes del mismo y a sus decisiones.

No estamos hablando, por tanto, del pueblo tal como lo puede ver un etnógrafo. Puede resultar una visión apasionante, la del etnógrafo, pero no tiene ninguna eficacia jurídica sobre la organización de las personas concretas. Sólo esas mismas personas concretas disponen de la capacidad de organizarse a sí mismas como pueblo, insisto, en democracia.

Finalmente, como se ha puesto de relieve, el hecho de que la «soberanía nacional» resida en el pueblo español supone la indivisibilidad de la soberanía, o sea, la imposibilidad de que el poder constituyente pueda ser atribuido a una fracción del pueblo español, de modo que queda por tanto excluida cualquier pretensión de un planteamiento jurídico de la secesión. Es decir, cualquier paso en ese sentido debe partir de la reforma del Título preliminar de la Constitución, del artículo 1.1 y 2. Y ello porque el compromiso adquirido por todo el pueblo español, el pacto social llevado a cabo por todos los españoles, no puede ser alterado sino a través de las vías previstas por el conjunto del pueblo en la Constitución misma.

1.2. *El principio dispositivo y la creación de los pueblos de España, de las nacionalidades y de las regiones*

Creo que para abordar mejor el presente epígrafe resulta conveniente tratar de responder a la siguiente pregunta metodológica: ¿Preexisten los pueblos de España, las nacionalidades y regiones a la Constitución y a los Estatutos?

El Preámbulo de la Constitución habla de los pueblos de España... Y en el artículo 2, de las nacionalidades y regiones, como dos de los elementos integrantes de la Nación española.

Tanto la fórmula del Preámbulo (Proteger a todos los españoles y pueblos de España...) como la del artículo 2 CE («reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran») parecen dar a entender que tanto los pueblos de España como las nacionalidades y regiones preexisten a la Constitución.

Sin duda, ello puede ser quizá cierto desde un punto de vista sociológico y para un sector concreto de la población que participa de un posible ideal colectivo de pertenecer a una nacionalidad o región. Pero, como sabemos, desde un punto de vista jurídico lo determinante para la existencia de una de estas entidades es su plasmación en el Estatuto de Autonomía. O sea, el Estatuto es el que determina la existencia jurídica de un pueblo, de una na-

cionalidad o región. Y esos posibles ideales de constituir un pueblo han podido hacerse realidades jurídicas sólo cuando la mayoría de la población de un territorio ha decidido con el concurso de las Cortes, mediante el Estatuto, constituirse en pueblo y quizás en nacionalidad o región al mismo tiempo que en Comunidad Autónoma.

De hecho, ha habido Estatutos de Autonomía que desde el principio han calificado a su base social como nacionalidad o como región mientras que en otros casos la decisión de calificar a esa base social como nacionalidad sólo se ha incorporado al Estatuto tras la reforma de éste. Es decir, la calificación de una u otra categoría va unida a la declaración que de la misma se hace en el Estatuto de Autonomía. De modo que, aunque pudieran haber existido nacionalidades y regiones sociológicas con anterioridad a la Constitución, incluso con el apoyo mayoritario de la población que tras el Estatuto iba a ser considerada nacionalidad o región, hemos debido esperar a su configuración como Comunidades Autónomas y a una manifestación expresa en sus propios Estatutos para saber quiénes podían ser calificadas de una u otra manera.

Por tanto, cuando hoy vemos que un Estatuto se refiere a su base social como a una nacionalidad o región, sabemos que actualmente estamos realmente ante una nacionalidad o región y que tal entidad ha nacido con la certeza que da el Derecho, en el momento de aprobar el Estatuto de Autonomía correspondiente.

Tras esta reflexión, cabe incluso pensar que la Constitución, cuando dice en el artículo 2 que «reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran» no se está refiriendo al pasado sino al tiempo posterior a cuando determinados grupos asentados en un territorio se configuran como nacionalidades o regiones al aprobarse el Estatuto. Es en ese momento, cuando la Nación española comienza a estar integrada por nacionalidades y regiones que antes no existían. Y lo mismo cabría decir en relación con los pueblos de las Comunidades autónomas. Es decir, considerada en un momento anterior a la existencia de las Comunidades Autónomas, se trata de una previsión hacia el futuro, y hoy, aprobados los Estatutos de Autonomía, es también una afirmación referida al presente en la medida en que la previsión se ha hecho realidad.

Esta discusión no es un mero juego académico. Detrás de ella está el significado último del principio dispositivo de nuestra Constitución. Este principio, que constituye una fórmula técnica de construcción del Estado autonómico es, sobre todo, una consecuencia del principio democrático. Sólo cuando la mayoría de una población decide constituirse directamente o por medio de representantes en Comunidad Autónoma, puede nacer ésta tras la acción del legislador nacional. Y lo mismo se puede decir de la constitución

de un pueblo, una nacionalidad o región. Éstos no existen jurídicamente hasta que la mayoría de una población decide constituirse en una entidad, nacionalidad o región, que hasta ese momento no era más que una pretensión política de un sector específico más o menos amplio de esa población. Por tanto, sólo cuando esa pretensión ha sido aceptada por la mayoría de esa población, o de sus representantes y por las Cortes, pasa a existir realmente.

De todas formas, no podemos pasar por alto las excepciones que se dan a esta regla. Se trata de pueblos de España que existían con anterioridad a la Constitución. Es el caso de Navarra y de Álava, que conservaban y ejercían su foralidad, lo que implica forzosamente la existencia de dos sujetos políticos que mantienen una relación, la foral.

1.3. *El marco constitucional para la construcción de los pueblos, nacionalidades y regiones*

Los pueblos de España y las eventuales nacionalidades y regiones son creaciones jurídicas y, por tanto, producto de la voluntad de los ciudadanos democráticamente expresada.

De todas formas, las nacionalidades y regiones, tal como están recogidas en nuestra Constitución, tienen encomendado un papel simbólico. De ahí que haya habido quienes han optado por una calificación o por otra. Incluso, como es el caso de Navarra y de varias otras Comunidades Autónomas, sus Estatutos no contemplan este tipo de calificación. No han optado por ninguno de los dos calificativos.

En cambio, todos los Estatutos de autonomía contienen el elemento del pueblo. El pueblo, tal como es concebido por todos los estatutos sin excepción constituye el elemento activo y democrático de la Comunidad.

Esta construcción jurídica es, hasta cierto punto, paralela a la de la Nación española, concepto en el que predominan los elementos simbólicos, y el pueblo español, que es el que actúa y, además, soberanamente.

Sin embargo, a pesar de estas similitudes en las fórmulas empleadas por la Constitución y los Estatutos, a pesar de estos paralelismos, no cabe, como es obvio, trasladar todo lo que pueda decirse del pueblo español a los pueblos de España.

Mientras que la soberanía reside en el pueblo español es evidente que no sucede lo mismo con los pueblos de España que están en la base de cada Comunidad Autónoma.

A partir de esta afirmación podrían sacarse fácilmente una serie de consecuencias fundamentales. Sólo quiero señalar una de esas consecuencias, evidente, por lo demás. Mientras que el pueblo español, cuando se organiza

en Estado, actúa como poder constituyente, o sea, *legibus solutus* o soberanamente, los pueblos de España, en cambio, cuando se organizan en Comunidades Autónomas, lo hacen en el marco definido previamente por el pueblo español en la Constitución.

Así pues, el pueblo español, cuando ratifica la Constitución, establece los cauces y habilitaciones necesarios para que puedan surgir los distintos pueblos de España y, con ellos, las Comunidades Autónomas. Pero no acaba ahí la tarea del pueblo español en relación con las Comunidades Autónomas ya que los Estatutos de Autonomía, en tanto que leyes orgánicas singulares, deben ser aprobadas por las Cortes que, a su vez, representan al pueblo español.

Es decir, el Estatuto de Autonomía no es obra únicamente del pueblo de la Comunidad Autónoma, sino que lo es también del pueblo español a través de las Cortes. Y de ahí, también, que la Comunidad Autónoma obtenga su legitimidad de la decisión de su propio pueblo, ciertamente, pero también de las dos decisiones del pueblo español, una constituyente y otra de carácter legislativo.

1.4. *Los pueblos de España en la Constitución y su creación*

Cuando se acude a los preceptos constitucionales que establecen los procedimientos para el acceso a la autonomía, encontramos los sujetos concretos que pueden poner en marcha estos procedimientos.

De acuerdo con el artículo 143.1 CE, son las provincias dotadas de unas ciertas características las que pueden poner en movimiento el procedimiento. Más en concreto, de acuerdo con el artículo 143.2 CE, la iniciativa del proceso corresponde a las Diputaciones provinciales interesadas u órgano interinsular correspondiente además de las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla.

Según el artículo 151.1 también son las Diputaciones u órgano interinsular correspondiente, además de un número determinado de municipios, quienes tienen la iniciativa del proceso que deberá ser ratificado por la mayoría del censo electoral de las provincias afectadas. En este caso, una vez aprobado el proyecto de Estatuto por las Cortes, deberá ser sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias afectadas (fue la vía seguida por Andalucía).

Finalmente, las Disposiciones Transitorias 1.^a y 2.^a CE, encomiendan la iniciativa del proceso autonómico a los órganos colegiados superiores de los

regímenes provisionales de autonomía (vía seguida por el País Vasco, Cataluña y Galicia).

Creo que cuando la Constitución se refiere en todos estos preceptos a las provincias, municipios o regímenes provisionales de autonomía, hay que entender que no se alude a meras demarcaciones territoriales sino a colectividades humanas capaces de adoptar decisiones por medio de representantes o por sí mismos directamente. Por eso, a continuación, la Constitución se refiere en concreto a las Diputaciones provinciales, a los órganos superiores de los regímenes provisionales de autonomía, órganos representativos de los ciudadanos, o a éstos directamente, cuando se alude a la población de los municipios, al censo electoral o al cuerpo electoral.

Es decir, de acuerdo con el artículo 2 CE, las nacionalidades y regiones son portadoras del derecho a la autonomía, pero son estos órganos concretos de representación popular o los elementos personales incluidos dentro de los conceptos «población», «censo electoral de las provincias afectadas» o «cuerpo electoral de las provincias afectadas» quienes tienen la iniciativa del proceso que puede desembocar en la constitución de un pueblo de España, de una Comunidad Autónoma y, quizá, de una nacionalidad o región.

Cabe preguntarse ahora qué carácter tienen estos elementos personales como la población de ciertos municipios o el censo o cuerpo electoral de las provincias afectadas. Creo que la Constitución ha tenido mucho cuidado en no llamar pueblo a ninguno de estos elementos personales. Y ello, porque creo que no estamos ante pueblos en el sentido de los «pueblos de España» a que se refiere el Preámbulo de la Constitución. Estamos más bien ante «elementos personales dispersos» que pueden llegar a ser un pueblo cuando se constituyan como tal a través de la operación de establecer un Estatuto de Autonomía. Una vez aprobado el Estatuto de Autonomía, esos elementos personales dispersos constituirán ya el pueblo de la Comunidad Autónoma y uno de los «pueblos de España».

Por eso, dado este mecanismo concreto de formación de una Comunidad Autónoma a partir del principio dispositivo que la Constitución pone en manos de órganos representativos o de elementos personales concretos, es lógico que la Constitución no hable de pueblos de España más allá de su mera evocación en el Preámbulo. Esos pueblos han de constituirse tras la emisión expresa de su propia voluntad en ese sentido. La Constitución, con un criterio realmente democrático, no parte de una definición apriorística de la nacionalidad, la región o el pueblo. Serán estos elementos «prepopulares» a que se ha hecho referencia, cada una de las personas concretas en su papel de votante o elector, en definitiva, quien, con el concurso indispensable de las Cortes Generales, decidirá si se constituye esa nacionalidad, esa región y, en última instancia, ese pueblo.

Es ésta la interpretación que ha sido recogida en la práctica estatutaria.

A mi juicio esta construcción democrática de los pueblos de España y, con ellos, de las Comunidades Autónomas ha sido la manera más inteligente de solucionar problemas que desde un hipotético centro de mando hubieran sido muy difíciles de resolver y, al mismo tiempo, el modo más democrático de construir la planta territorial del Estado autonómico o federal español.

2. EL PUEBLO VASCO EN LA PROPUESTA DE ESTATUTO POLÍTICO DE LA COMUNIDAD DE EUSKADI

Frente al modelo constitucional y democrático que se acaba de esbozar, se nos presentó hace un año una propuesta de Estatuto político de la Comunidad de Euskadi claramente antidemocrática, como veremos a continuación.

2.1. *El punto de partida del nacionalismo vasco: un concepto apriorístico de pueblo*

Parece conveniente recordar en estos momentos un texto de un libro publicado hace ya bastantes años (M. Escudero: *Euskadi: dos comunidades*, San Sebastián, 1978) en el que nos da, a mi juicio con exactitud, la idea que de la nación vasca tenían entonces y siguen teniendo los nacionalistas vascos. A este respecto conviene advertir que la base social de una posible entidad política vasca puede ser denominada por los nacionalistas vascos de diferentes formas, por ejemplo: «nación vasca» o, como se hace hoy en la Propuesta que se comenta «pueblo vasco» o «euskal herria».

«Hoy, según decía M. Escudero, la comunidad nacionalista, después de haber abandonado los elementos de la religión y la raza como condiciones para poder ser partícipe de la comunidad nacionalista, o sea vasco, presentaría los elementos de la lengua y cultura nacional vasca, de la reintegración foral, del antiespañolismo, etc.» Y añade M. Escudero que, «desde sus comienzos hasta hoy mismo, puede decirse que el nacionalismo vasco, o si se prefiere, la comunidad nacionalista, ha definido a la nación vasca de acuerdo con moldes exclusivistas, esto es, sus opciones políticas o ideológicas no serán las opciones de un partido sino la expresión de lo vasco; la lengua que defienden, el euskera, no será la lengua originaria, sino la vasca —lo que implica que la castellana, aunque sea usada por la mayoría de los vascos, será una lengua extranjera e ilegítimo su uso—; la cultura no será rural, sino vasca», etc. (M. Escudero, ob. cit., págs. 69 ss.)

En definitiva, según este autor, la nación vasca se define de tal manera que muchos de los individuos que conforman la sociedad vasca quedan excluidos de la misma. Fundamentalmente a partir de su contenido exclusivista deduce M. Escudero lo que denomina «el carácter antidemocrático del nacionalismo vasco» (*Ibidem* pág. 76.)

Javier Corcuera, en su libro *Orígenes, ideología y organización del nacionalismo vasco (1876-1904)*, Madrid, 1979, pág. 591, describe magistralmente esta realidad desde sus comienzos en el propio fundador del Partido Nacionalista Vasco, Sabino Arana Goiri. Recientemente se ha publicado la segunda edición del libro de J. Corcuera aunque yo cito la primera.

De todas formas, después veremos cómo la afirmación de M. Escudero se queda corta porque sólo contempla una de las consecuencias de esta visión, la que excluye de la nación vasca a individuos que conforman la sociedad vasca, y olvida otra, como es la inclusión en la nación vasca de quienes de ninguna manera tienen esa condición de acuerdo con una concepción democrática del pueblo.

A la concepción del pueblo o nación vasca, propia de los nacionalistas vascos, se anuda la idea de que la legitimidad va unida a la nación así concebida.

Esto produce que en el seno de la sociedad vasca tenga lugar una oposición entre dos concepciones antagónicas de esa misma sociedad o, si se prefiere, entre dos fuentes de legitimidad: la legitimidad nacionalista, es decir, la que nace de la nación vasca, tal como es concebida por los propios nacionalistas; y la legitimidad democrática, que es la que nace a partir de la fuente que se estima en democracia como tal, o sea, el pueblo integrado por todos los ciudadanos que conforman esa sociedad, en este caso, la voluntad mayoritaria del pueblo vasco expresada libremente. Hoy esta voluntad mayoritaria se plasma en las reglas y principios políticos recogidos en el Estatuto de Autonomía para el País Vasco que, a su vez, se enmarca en la Constitución española de 1978 que es el producto de otra voluntad mayoritaria, la del pueblo español.

La existencia de esa oposición entre dos fuentes de legitimidad y, en concreto, la antidemocrática creencia en una legitimidad nacionalista, como la descrita, supone para los nacionalistas una constante tentación de caer en el pecado de la intolerancia y negación de la legitimidad para actuar en política como ciudadanos vascos a todos aquellos que, aun reuniendo los requisitos exigidos por el Estatuto para ser tales ciudadanos, no comparten el ideal nacionalista vasco. Es, por ejemplo, el uso del despectivo de «sucursalistas» para calificar a los partidos de ámbito nacional con la intención de descalificarlos, de negarles la legitimidad para actuar políticamente en el País Vasco. Después veremos algún ejemplo de ello.

2.2. *Algunas consecuencias de esta concepción*

2.2.1. *El concepto apriorístico o antidemocrático de pueblo: la inclusión de pueblos en contra de su voluntad*

El carácter antidemocrático de algunas expresiones del Preámbulo del Proyecto de la Comunidad de Euskadi asociada es tan claro que su lectura produce sonrojo tanto por la gravedad de algunas de sus afirmaciones como por la aparentemente ingenua naturalidad con la que se hacen.

Comienza así: «El pueblo vasco o Euskal Herria es un pueblo con identidad propia en el conjunto de los pueblos de Europa, depositario de un patrimonio histórico, social y cultural singular, que se asienta geográficamente en siete territorios actualmente articulados en tres ámbitos jurídico-políticos diferentes ubicados en dos estados».

De la anterior afirmación se ve claramente que, además de los que han decidido constituirse como pueblo vasco al aprobar el actual Estatuto del País Vasco, se incluyen otros que no tienen nada que ver políticamente con ese pueblo vasco: son los ciudadanos de Navarra y del País Vasco francés, como se especifica expresamente en el propio preámbulo.

A partir de esta afirmación inicial, el texto contiene un gran número de manifestaciones en el mismo sentido. Por ejemplo, en varias ocasiones para referirse al actual y único pueblo vasco que existe en democracia, se habla de él como «los ciudadanos y ciudadanas de la actual comunidad Autónoma de Euskadi, como parte integrante del pueblo vasco». En otras ocasiones, como en el artículo 1.º del texto se dice: «Como parte integrante del pueblo vasco o Euskal Herria, los territorios vascos de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa, así como los ciudadanos y ciudadanas que lo integran...»

Por otra parte, debe caerse en la cuenta que, aunque el proyecto parece dirigido sólo a los actuales ciudadanos del País Vasco, la realidad es distinta. Es cierto que la mayoría de los preceptos regulan cuestiones relacionadas con esos ciudadanos. Pero el proyecto contiene también un segundo Estatuto oculto que pretende regular situaciones de los demás ciudadanos de otros pueblos que el proyecto considera vascos, especialmente el de Navarra pero también los del País Vasco francés.

He aquí algunos ejemplos de lo que acabo de afirmar:

a) El párrafo tercero del Preámbulo dice: «El ejercicio del derecho del pueblo vasco a decidir su propio futuro se materializa desde el respeto al derecho que tienen los ciudadanos y ciudadanas de los diferentes ámbitos jurídico-políticos en los que actualmente se articula a ser consultados para decidir su propio futuro. Esto es, respetando la decisión de los ciudadanos y ciudadanas de la actual Comunidad Autónoma vasca [...] de la Comunidad

Foral de Navarra, así como [...] de los territorios vascos de Iparralde (Sur de Francia) —Lapurdi, Behenafarroa y Zuberoa—.»

Lo primero que cabe objetar al texto es que, una vez más, se da por supuesto que los ciudadanos de Navarra y del País Vasco francés forman parte de ese pueblo vasco apriorístico, lo que supone un desprecio a la voluntad de esos ciudadanos, o sea, una declaración antidemocrática. En segundo lugar, se incluye a esos ciudadanos en ese supuesto pueblo vasco en relación con algo tan importante como el de decidir su propio futuro, que es, en definitiva, la decisión fundamental que puede adoptar un pueblo sobre sí mismo. En tercer lugar, se reconoce a los ciudadanos de esas pretendidas partes del pueblo vasco el «derecho a ser consultados para decidir su propio futuro».

Por otra parte, el texto está redactado de tal manera que podría llevar a una interpretación benigna del mismo.

Aparentemente se respeta la voluntad de los ciudadanos del País Vasco, de Navarra y del País Vasco francés según la expresión contenida en el mismo: «respetando la decisión de...». Sin embargo, con independencia del respeto o no a esa decisión, desde el primer momento se ha definido al pueblo vasco sin respetar la decisión de navarros y vasco-franceses.

Igualmente, en una interpretación aislada del texto, se podría entender que el derecho a ser consultados que tienen los «vascos» de los diferentes territorios, debería ser interpretado con arreglo al ordenamiento jurídico vigente en cada uno de ellos. Si fuera así, tendríamos que esa consulta sólo sería posible en Francia después de una reforma sustancial de ese ordenamiento. En cuanto al País Vasco, siguiendo los pasos previstos en la Constitución y en el propio Estatuto vasco. Y en cuanto a Navarra, de acuerdo con la Constitución (Disposición Transitoria Cuarta, sobre la posibilidad de incorporación de Navarra al País Vasco) y la propia Ley Orgánica de Mejoraamiento del Fuero. Aunque esta interpretación benigna fuera posible, ello no impediría que se pudiera tachar de fuera de lugar la postura de quienes han redactado la propuesta por entrar en terrenos en que no deben. Pero, además, esta interpretación benigna tampoco es posible ya que en el párrafo segundo del Preámbulo, el anterior al que ahora vemos, se declara que corresponde al pueblo vasco el derecho de autodeterminación. De modo que todo el párrafo tercero deja de ser aparentemente benigno y confuso cuando se lee junto con el párrafo anterior del que no es más que una derivación para hacerlo efectivo.

b) El artículo 6, en general, plantea el problema de las relaciones entre Navarra y el País Vasco. Éstas son concebidas sin ningún tipo de limitación nacida por su pertenencia tanto de Navarra como del País Vasco al pueblo español. Incluso el texto deja sin aplicación el artículo 145 CE en la medida en que pueda afectar a las relaciones entre Navarra y el País Vasco. Y este

precepto es el que prohíbe la federación de Comunidades Autónomas y establece unas reglas relativas a convenios entre Comunidades.

Entre otras graves y evidentes irregularidades en las que no entro, aparece clara la injerencia en los asuntos de Navarra. Incluso, por esta vía puede quedar vacía de contenido la Disposición Transitoria 4.^a prevista específicamente para una posible incorporación de Navarra al País Vasco. La supresión de la prohibición de una federación entre estas Comunidades, prevista en el artículo 145.1 CE con carácter general, podría dar lugar a un proceso de integración de Navarra en el País Vasco similar al que podría obtenerse por la vía de la Disposición Transitoria 4.^a pero sin las garantías contenidas en ésta. De nuevo estamos ante una intolerable decisión en relación con la Comunidad Foral.

c) Además, la práctica del Gobierno vasco en relación con Navarra es paradigmática en cuanto a la falta de lealtad y de respeto a la autonomía de Navarra e ilustra el hecho de que estas declaraciones no se quedan en meras palabras.

Para comprobarlo, veamos primero brevemente el marco jurídico pasado y presente para una posible incorporación de Navarra a la Comunidad Autónoma vasca. Después aludiré a la ignorancia sistemática de la realidad jurídica por parte del Gobierno vasco.

El primer paso que se dio antes de aprobarse la Constitución para conformar una entidad política vasca fue el Real Decreto-ley 1/1978, de 4 de enero, que instituyó el Consejo General del País Vasco. Mientras que la generalidad de los Reales Decretos-leyes que en su día instituyeron los regímenes provisionales de autonomía determinaban taxativamente el ámbito geográfico de los distintos entes preautonómicos creados, en el caso del Real Decreto-ley que se comenta, y como se señala en su Exposición de Motivos, «no se prejuzga cuál sea el territorio del País Vasco, sino que se deja su determinación a la voluntad de las provincias que se mencionan para que decidan libre y democráticamente su incorporación». Y, en efecto, el artículo 1 del citado Real Decreto-ley establece que «las provincias o territorios de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya decidirán libremente su plena incorporación al Consejo General a través de sus Juntas Generales o, en el caso de Navarra, del Organismo Foral competente».

De esta manera, a diferencia de lo que sucedía en la generalidad de los demás entes preautonómicos, en el caso comentado, para que el Consejo General Vasco pudiera extender su ámbito de competencias a las distintas provincias a las que podría hacerlo, era necesario que previamente éstas siguieran un procedimiento de incorporación voluntaria.

Como es notorio, Álava, Guipúzcoa y Vizcaya decidieron su incorporación al Consejo General Vasco, mientras que el Parlamento Foral de Navarra

que se creó en 1979, que resultó ser el Organismo Foral Competente a que aludía el Real Decreto-ley mencionado, optó por la vía abierta en la Disposición Adicional Primera de la Constitución a fin de actualizar de modo autónomo el Régimen Foral de Navarra.

Tras la puesta en marcha del Consejo General Vasco sin Navarra, se introdujo en la Constitución la Disposición Transitoria Cuarta, que deja la puerta abierta a Navarra para su posible incorporación en cualquier momento al Consejo General Vasco, cuando éste existía o, ahora, a la propia Comunidad Autónoma Vasca.

Por último, el definitivo paso hacia la construcción de la Comunidad Autónoma del País Vasco, el Estatuto de Autonomía, contiene en su artículo 2 una expresión de apertura del siguiente tenor: «Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, así como Navarra, tienen derecho a formar parte de la Comunidad Autónoma del País Vasco».

Lo cierto es que los navarros hicieron caso omiso de esta posibilidad y, en cambio, culminaron su proyecto de actualización de su Régimen foral que dio como resultado la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, de 1982.

A pesar de la claridad de este marco jurídico, Navarra ha sido y sigue siendo objeto de constantes injerencias por parte del Gobierno vasco que resultan injustificables jurídicamente. Probablemente hay más manifestaciones de estas injerencias (en los medios oficiales de comunicación de la Comunidad Autónoma vasca, en general) pero sólo doy cuenta de las más notorias.

Quizás el caso más significativo haya sido la utilización por el Consejo General Vasco del escudo de armas de Navarra. Ante este hecho, la Diputación Foral de Navarra planteó el 25 de enero de 1982 ante el Tribunal Constitucional un conflicto de competencia pidiendo la eliminación de su escudo del País Vasco; la STC 94/1985, de 29 de julio, estimó la pretensión de la Comunidad Foral de Navarra. Pero siete meses después de esta sentencia, una Orden del Departamento de Interior del Gobierno Vasco de 27 de febrero de 1986 incorporaba de nuevo el Escudo de Navarra al del País Vasco en una Medalla al reconocimiento policial. La Comunidad Foral interpuso un nuevo conflicto de competencias al que el Tribunal Constitucional respondió con el Auto de 18 de septiembre de 1986, recordando la doctrina sentada al respecto en la Sentencia ya citada. El 25 de marzo de 1986 el Gobierno vasco adoptó un acuerdo para dar cumplimiento a la sentencia del Tribunal Constitucional al respecto. El acuerdo dice lo siguiente: «1.º Como consecuencia de la imposición derivada de la sentencia 94/1985..., quedan suprimidas las cadenas contenidas en el cuarto cuartel del Escudo... 2.º Por los Consejeros Titulares de los Departamentos del Gobierno se dispondrá lo necesario para el cumplimiento del presente Acuerdo». Destacan en este acuer-

do la impropia e irrespetuosa palabra «imposición» utilizada para designar los efectos derivados de una sentencia pronunciada con justo título por el Tribunal Constitucional así como la utilización de la palabra «cadenas» para eludir la denominación justa del objeto de la discusión que es «Escudo de Armas de Navarra» o simplemente Escudo de Navarra. Por otra parte, es chocante el modo en que se ha cumplido la sentencia en cuanto que el cuartel que estaba ocupado por el escudo de Navarra queda vacío, a la espera, como se dijo entonces, de la incorporación de Navarra a la Comunidad vasca. Por último, lo que supone algo más que una anécdota curiosa, una fotografía publicada hace unos años en un periódico, mostraba que la bandera del País Vasco que el Consejero de Interior mantenía en su despacho oficial continuaba ostentando el escudo de Navarra en contra de la sentencia mencionada.

También son flagrantes las constantes inclusiones de hecho de la Comunidad Foral de Navarra en la del País Vasco en todo tipo de manifestaciones televisivas de *Euskal Telebista* —Televisión Vasca—, organismo dependiente de la Comunidad Autónoma Vasca, radio, publicaciones diversas,...

Uno de los casos más claros es el «mapa del tiempo» que integra dentro de sí, además del territorio de la Comunidad Autónoma vasca, el de Navarra y el del llamado País Vasco francés. O también, libros de texto supervisados por la Consejería correspondiente en los que se enseña que el País Vasco tiene cinco aeropuertos, el de Bilbao, Fuenterrabía (Guipúzcoa), Foronda (Álava), Biarritz y Pamplona.

La actitud continuada del Gobierno vasco en relación con Navarra constituye un asunto grave. Y lo es porque detrás de esta conducta se esconde la extraordinaria dificultad que experimenta para respetar la democracia, o sea, por decirlo en términos más concretos, la voluntad del pueblo de Navarra.

2.2.2. *La tendencia a la exclusión de ciudadanos vascos de la calidad de tales*

Como ya se ha visto antes, el uso del apelativo «sucursalistas» para denominar a las formaciones políticas de ámbito español indicaba el intento de monopolizar la legitimidad política y de mostrar la ausencia de legitimidad para actuar en el País Vasco de tales partidos. Todo ello, porque en el País Vasco, de acuerdo con la concepción nacionalista, la legitimidad sólo surge del propio pueblo vasco concebido según sus esquemas. De este modo, si se interpretan las afirmaciones anteriores en clave política puede decirse que se trata, en verdad, de un intento del nacionalismo por acaparar la representatividad de la sociedad vasca o, si se prefiere, de monopolizar la legitimidad

política para actuar en nombre del pueblo o nación vascos. Lo que se traduce en que sólo los que participan de la comunidad nacionalista están legitimados para actuar políticamente en el País Vasco, mientras que los llamados «españolistas» no lo están.

Ése ha sido un típico comportamiento nacionalista vasco. Ahora bien, ¿hay algún rastro de esta actitud en el texto del proyecto comentado? Parece que sí. Se trata del artículo 4.3 referido a la ciudadanía y nacionalidad vasca. Dice este precepto que «Nadie podrá ser discriminado en razón de su nacionalidad, ni privado arbitrariamente de la misma». Aquí lo que interesa es el trozo que afirma que nadie podrá ser privado arbitrariamente de su nacionalidad. Aunque el texto está de acuerdo con el mínimo que recoge la Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 15, rebaja la protección dada por la Constitución española que declara tajantemente que «Ningún español de origen podrá ser privado de su nacionalidad». Desde el punto de vista nacionalista, el actual texto compensa probablemente el hecho de que cualquier español que tenga vecindad administrativa en alguno de los municipios de Euskadi tiene la nacionalidad y ciudadanía vasca, lo cual es herencia del actual Estatuto de autonomía que constituye la solución más democrática que cabe en el marco de un Estado federal y la más acorde con los derechos fundamentales de libertad de residencia y circulación por el territorio nacional de los españoles (art. 19 CE). Conviene recordar que la redacción del actual Estatuto dejó a un lado las previsiones del llamado Estatuto de Estella (Estatuto General del Estado vasco, aprobado en la Magna Asamblea de Municipios vascos, celebrada en Estella el día 14 de junio de 1931), que constituyó la opción estatutaria nacionalista al comienzo del período republicano y que en su artículo 3 exigía un período de residencia en el País Vasco de, al menos, diez años para que los ciudadanos no naturales del País Vasco o hijos de padres no naturales del mismo pudieran disfrutar de los derechos y obligaciones políticos establecidos en el Estatuto.

2.2.3. *La pretensión de la soberanía del Pueblo Vasco*

Finalmente, quiero referirme ahora a la tendencia expresada más o menos veladamente durante años por el nacionalismo vasco y que ahora se manifiesta a la luz: la soberanía que pertenece a la nación o al pueblo vasco.

En un estado democrático, como el nuestro, el Derecho refleja por hipotesis la voluntad del pueblo. O bien directamente a través de la Constitución. O bien indirectamente, a través de las normas elaboradas por los representantes del pueblo en el marco de esa Constitución.

Se trata de un axioma básico de nuestra civilización occidental que permite el mejor de los sistemas políticos y el único admitido hoy como legítimo con carácter general.

A partir de este axioma básico de civilización se puede decir que el pueblo vasco es una realidad para el Derecho una vez que, ratificado el Proyecto de estatuto por los ciudadanos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, aquél entró en vigor. En ese momento surgió el pueblo vasco con los caracteres que tienen los demás pueblos de España y que ya he señalado anteriormente y entre los que no se encuentra el atributo de la soberanía.

Sin embargo, quienes mantienen una concepción del pueblo vasco apriorística y sustentada en el carácter inmanente del propio pueblo, o sea, en el «derecho natural», pueden deducir las consecuencias que en un momento dado consideren oportunas. Y pueden hacer esta deducción sin tener por qué atenerse a la realidad jurídica vigente durante varios siglos o, si miramos a la realidad actual, a los compromisos adquiridos mediante los instrumentos democráticos, o sea, la Constitución y el Estatuto, es decir, simples reglas de un Derecho que no es natural sino artificial. No tienen en cuenta que el derecho natural jugó un papel revolucionario frente al Antiguo Régimen al no tener vigencia el concepto de democracia al que todavía le faltaban muchos años para imponerse como valor cultural y político dominante. Hoy, sería antidemocrática cualquier afirmación que se hiciera en nombre del Derecho natural frente a otra adoptada democráticamente. (Las consideraciones referidas a la convivencia durante siglos y al pacto constitucional actual están perfectamente explicadas en el Dictamen de 20 de agosto de 1998, relativo a la secesión de Quebec, del Tribunal Supremo de Canadá.)

El proyecto aludido es una muestra de este proceder.

Así, la propia existencia inmanente del pueblo vasco aparece en el primer párrafo del preámbulo, es decir, allí donde se quiere expresar la base fundamental en la que se apoya todo el proyecto político contenido en el texto. Merece la pena citar de nuevo el párrafo:

«El pueblo vasco e Euskal Herria es un pueblo con identidad propia en el conjunto de los pueblos de Europa, depositario de un patrimonio histórico, social y cultural singular, que se asienta geográficamente en siete territorios actualmente articulados en tres ámbitos jurídico-políticos diferentes ubicados en dos estados.»

Esta definición no tiene ninguna relación con las posibilidades que ofrece la Constitución y el Estatuto de Autonomía. Incluye antidemocráticamente a sociedades cuya adscripción política libremente expresada va en otra dirección completamente distinta. Además, la expresión «en el conjunto de los

pueblos de Europa», de los que no sabemos quienes son, parece indicar, no obstante que o bien el pueblo vasco se sitúa a la par que los Estados soberanos europeos, en cuya base hay indudablemente un pueblo, o bien, rompiendo con los actuales y artificiales Estados, se refiere a los demás «pueblos naturales» de Europa. En ambos casos, aparece la inmanencia y carácter pretendidamente natural del «pueblo vasco».

A partir de ahí, los autores del proyecto pueden navegar con entera libertad a merced de los vientos de su conveniencia política.

Así, en primer lugar, según los autores del texto, el pueblo vasco tiene en sus manos el derecho de autodeterminación que invocan en el preámbulo basándolo en la Declaración aprobada por el Parlamento vasco el 15 de febrero de 1990 así como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Y en segundo lugar, invocan en el mismo preámbulo «el respeto y actualización de nuestros derechos históricos recogidos en el Estatuto de Guernica y en la Constitución española».

Ninguna de las vías invocadas podría servir al País Vasco para modificar su actual estatus.

El derecho de autodeterminación no puede servir a este propósito porque, como es bien sabido, la doctrina imperante en las Naciones Unidas respecto de la autodeterminación de los pueblos se limita a los pueblos bajo dominio colonial o a pueblos bajo dictaduras en las que no se respetan las garantías democráticas acerca de los Derechos fundamentales y la participación en las tareas de gobierno. Obviamente, ninguna de las dos situaciones se da en España. (De nuevo remito al lector al Dictamen de 20 de agosto de 1998, relativo a la secesión de Quebec, del Tribunal Supremo de Canadá que rechaza sin ambigüedades este derecho para Quebec.)

Por otra parte, la Disposición Adicional primera de la Constitución ampara importantes derechos, ya incorporados al Estatuto de Autonomía del País Vasco, pero de ninguna manera permite que la única fuente de legitimidad y por tanto de soberanía en el País Vasco surja exclusivamente del propio pueblo vasco. La Disposición Adicional primera dice:

«La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales.

La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.»

Evidentemente, la Disposición citada debe leerse completa, incluyendo su párrafo segundo que indica el procedimiento y marco del amparo y respeto a los derechos históricos. Y también, como es obvio, teniendo en cuenta

toda la Constitución, incluido su artículo 2. Por lo demás, la foralidad, siempre supone el pacto de dos partes en el marco de la Constitución. Además, el pueblo vasco no es depositario de ningún derecho foral. Si que lo son, en cambio, los pueblos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya.

Es decir, nos encontramos con un texto que choca frontalmente con el núcleo esencial de la Constitución española: el de la democracia.

En resumen, la propuesta aludida está llena de apelaciones a la democracia bien de forma expresa o mediante frases que llevan al principio democrático. Eso significa que sus autores pretenden hacer pasar el texto como legítimo desde el punto de vista democrático. Pero ha bastado con analizar alguno de los contenidos materiales de la propuesta para que ese pretendido carácter democrático haya quedado desmontado.

BIBLIOGRAFÍA

- BALAGUER CALLEJÓN, FRANCISCO: «Soberanía popular y democracia en la Constitución española de 1978», en *Revista de Derecho Político*, núm. 27-28, 1988.
- CONSTANTINESCO, VLAD: *Cour Suprême du Canada: arrêt du 20 août 1998 relatif à la secession du Québec*, Civitas Europa, núm. 2, marzo, 1999.
- CONTRERAS CASADO, MANUEL: *La forja de la autonomía. Bases documentales del proceso de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón*, Cortes de Aragón, Zaragoza, 1998.
- CORCUERA ATIENZA, JAVIER: *Orígenes, ideología y organización del nacionalismo vasco (1876-1904)*, 1.ª edición, Madrid, 1979.
- «La distinción constitucional entre nacionalidades y regiones en el decimoquinto aniversario de la Constitución», en *Documentación Administrativa*, núm. 232-233, monográfico sobre *El Estado autonómico, hoy*, octubre 1992-marzo 1993.
- ESCUDERO, MANUEL: *Euskadi: dos comunidades*, San Sebastián, 1978.
- PÉREZ CALVO, ALBERTO: «La Nación en la Constitución española», en ALBERTO PÉREZ CALVO: *Estado, Nación y Soberanía (Problemas actuales en Europa)*, Departamento de Publicaciones del Senado, Madrid, 2000.
- «Pueblo, nacionalidades y regiones en la práctica estatutaria», en RAÚL MORODO y PEDRO DE VEGA: *Estudios de teoría del Estado y Derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, tomo IV, Madrid, 2001.
- PORTERO MOLINA, JOSÉ ANTONIO: «Principio democrático y principio de autonomía», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, núm. 21-22, monográfico sobre *Las perspectivas del Estado autonómico*, 1997.
- PROPUESTA DE ESTATUTO POLÍTICO DE LA COMUNIDAD DE EUSKADI (Plan Ibarretxe): http://www.nuevoestatutodeeuskadi.net/docs/estatutovasco_cas.pdf
- RUIPÉREZ ALAMILLO, JAVIER: *Constitución y autodeterminación*, Tecnos, Madrid, 1995.

RODRÍGUEZ ZAPATA, JORGE: *Teoría y práctica del Derecho constitucional*, Tecnos, Madrid, 1996.

SOLOZÁBAL, JUAN JOSÉ: «Nación, nacionalidades y autonomías en la Constitución de 1978. Algunos problemas de la organización territorial del Estado», *Sistema*, núm. 38-39, octubre de 1980.

