

CONTINUIDAD Y DISRUPCIÓN EN EL ESTATUTO POLÍTICO VASCO

Continuity and disruption in the Basque political Statute

MARIANO VIVANCOS

Universitat de València

Mariano.Vivancos@uv.es

Cómo citar/Citation

Vivancos, M. (2024).

Continuidad y disrupción en el Estatuto político vasco.

Revista de Estudios Políticos, 203, 181-221.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.203.07>

Resumen

La vía de integración del autogobierno vasco ha encontrado un nuevo planteamiento estratégico a partir de la fórmula de la convención constitucional que pretende no solo reinterpretar el modelo territorial, sino también profundizar en el autogobierno. Finalidad que persigue la Ponencia de Autogobierno constituida en 2014 y cuyos trabajos han fructificado en un acuerdo sobre los principios y bases del proceso, paso previo a la concreción de las propuestas articuladas que buscan una nueva institucionalización jurídica y política. El presente artículo busca identificar los elementos de continuidad y disruptivos de la propuesta de un nuevo estatuto político vasco que no se cierra ahora, tampoco, a explorar nuevos mecanismos jurídicos (mutación o revisión) que han sido sugeridos previamente por la doctrina o la jurisprudencia constitucional, asumiendo los riesgos de veto de una propuesta que desea ser ensanchada por su base.

Palabras clave

Convención constitucional; Estatuto político; pueblo vasco; Euskalherria; consulta vasca; derecho a decidir; territorialidad; derechos históricos; reforma constitucional; Estatuto de Gernika; mutación constitucional.

Abstract

The path of integration of Basque self-government has found a new strategic approach, based on the formula of the constitutional convention that aims not only to reinterpret the territorial model but also to deepen self-government. Purpose pursued by the Self-Government Conference established in 2014 and whose work has resulted in an agreement on the principles and bases of the process; prior step to the realization of the articulated proposals that seek a new political institutionalization. This article seeks to identify the continuity and disruptive elements of the proposal for a new Basque Political statute that does not now close itself to exploring new legal mechanisms (mutation or revision) that have been suggested by constitutional doctrine or jurisprudence. Assuming the risks of vetoing a proposal that wishes to be broadened by its base.

Keywords

Constitutional convention; political statute; Basque people; Euskalherria; Basque consultation; right to decide; territoriality; historical rights; constitutional reform; Gernika Statute; constitutional mutation.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. UNA CONVENCION CONSTITUCIONAL PARA AVANZAR EN LA ESPAÑA PLURAL Y AFIANZAR EL ÁMBITO VASCO DE DECISION. III. RESULTADOS TANGIBLES DE LOS TRABAJOS PARLAMENTARIOS DE LA PONENCIA DE AUTOGOBIERNO DEL PARLAMENTO VASCO. IV. CONTINUIDAD Y DISRUPCIÓN EN EL NUEVO ESTATUTO POLÍTICO VASCO: UNA VISIÓN COMPARATIVA DE DOS PROPUESTAS (2003-2023). V. CONTENIDO DE LA PROPUESTA DE BASES Y PRINCIPIOS: 1. Definición del *pueblo vasco* y su pretendida condición soberana. 2. ¿Realidad estatal o comunidad nacional? Nuevos mimbres para un viejo debate. 3. Explorando la potencialidad de una *foralidad flexible* y la novedad del concierto político. 4. De la autodeterminación al nuevo fundamento democrático del derecho a decidir. VI. BREVE APUNTE SOBRE LAS ARTICULACIONES TÉCNICAS REDACTADAS POR LOS COMISIONADOS. VII. EXPLORACIÓN DE LA VÍA DE LA REVISIÓN CONSTITUCIONAL. VIII. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

El planteamiento de una convención constitucional con la que avanzar en nuestro modelo territorial supone una importante novedad en la propuesta que durante años viene planteándose sobre un nuevo estatus político para Euskadi. Aunque las bases jurídico-políticas del Estatuto Político no resultan desconocidas, tras haber sido aprobado en 2004 en el Parlamento Vasco. El rechazo a la propuesta neoforalista —como fue calificada en origen (Álvarez Conde, 2007)— del Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi (Plan Ibarretxe I¹), en una sesión histórica en el Congreso el 1 de febrero de 2005,

¹ «La propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi», presentada en nombre del Gobierno vasco tripartito (PNV-EA-EB), el 25 de octubre del año 2003 (Plan Ibarretxe I, *Boletín Oficial del Parlamento Vasco*, núm. 115, de 7-11-2003), acuñará el concepto de nuevo Estatuto Político —jugando, a su vez, con la ambivalencia del lenguaje—. El recorrido de esta propuesta es bien conocido: tras ser aprobado el 31 de diciembre de 2004 por el Parlamento Vasco (*Boletín Oficial del Parlamento Vasco*, núm. 180-VII-22778-22893, 3-1-2005) se remitió al Congreso de los Diputados (*Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados*, Serie B, núm. 149-1, de 21 de enero de 2005), que el 1 de febrero de 2005 lo rechazó por una abrumadora mayoría de 313 votos en contra, 29 a favor y 2 abstenciones. Para un

así como el infructuoso resultado de las negociaciones abiertas a continuación de dicha negativa, forzarán un nuevo intento de consulta (no vinculante) planteada al conjunto de la sociedad vasca ante un eventual escenario de normalización política (Plan Ibarretxe II²). La declaración de su inconstitucionalidad³ (Corcuera Atienza, 2009; Tajadura Tejada, 2009; Requejo Rodríguez, 2009; Ridaio Martín, 2015) puso fin a aquel proceso, cerrando todo un ciclo en el ámbito de la política vasca. Desde entonces hasta la fecha, se ha abierto un debate en torno al desarrollo de nuestro Estado autonómico (Vivancos Comes, 2023) que, en las últimas décadas, ha dado claros signos de agotamiento. El actual marco de autogobierno vasco se encuentra, pues, en una encrucijada; habiéndose limitado las posibilidades de su actualización y desarrollo que han impedido no solo reformar hasta la fecha la norma institucional básica sino, incluso, también darle plena satisfacción y cumplimiento.

La decisión democrática del Parlamento Vasco de constituir una Ponencia de Autogobierno (2014)⁴ y la continuidad posterior de sus trabajos —que serán analizados en detalle en el presente artículo—, han posibilitado generar consensos básicos sobre las *bases y principios*⁵ sobre los que desarrollar el nuevo contenido del Estatuto Político vasco, habiéndose finalizado las articulaciones técnicas que, sobre la base de este último documento, deberán concretar la fórmula de actualización del Estatuto de Gernika (Conde Álvarez, 2017), único de los no reformados hasta la fecha.

Sin embargo, a partir de la experiencia previa se ha decidido esta vez explorar más posibilidades, como la reinterpretación o revisión constitucionales, siguiendo los ejemplos tanto de la evolución de nuestro Estado

mayor detalle tanto del proceso de tramitación de la iniciativa en el Parlamento Vasco como su ulterior discusión y rechazo en una sesión parlamentaria histórica, *vid.* Vivancos Comes (2011). Puede accederse a la referida publicación en la siguiente dirección web: <http://tinyurl.com/mryrec86>. Del mismo autor, revisten interés otros trabajos publicados tempranamente sobre la cuestión objeto del presente trabajo (Vivancos Comes, 2003, 2009).

² Ley 9/2008, de 27 de junio, de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política (BOE núm. 212, de 3 de septiembre de 2011, 95727-95734).

³ Sentencia del Tribunal Constitucional, 103/2008, de 11 de septiembre de 2008 (BOE núm. 245, de 10 de octubre de 2008, 3-14). Recurso de inconstitucionalidad núm. 5707, interpuesto por el presidente del Gobierno de la nación contra la citada Ley del Parlamento Vasco 9/2008, de 27 de junio.

⁴ *Boletín Oficial del Parlamento Vasco*, núm. 67-XI-11326-11327 (2-XII-2016).

⁵ *Boletín Oficial del Parlamento Vasco*, núm. 94-XI (18-IX-2018).

autonómico a partir de acuerdos políticos vinculantes como las vías sugeridas por el guardián de la Constitución para el planteamiento que viene realizándose de forma persistente desde las instituciones vascas. La novedad es quizás esa multiplicación de posibilidades que, retroalimentadas mutuamente, servirán de inspiración al propósito que guía la actuación del Gobierno vasco, el Grupo Parlamentario Nacionalistas Vascos en el Parlamento (EA-NV), así como de la minoría vasca representada en las Cortes Generales.

El presente artículo pretende identificar qué hay de novedad en tales planteamientos, qué grado de continuidad guarda el programa político que figura detrás de las mismas, así como su viabilidad constitucional en última instancia. Todo ello prestando una especial atención a los trabajos desplegados en el Parlamento Vasco en la última década que han fructificado en la aprobación de documentos que, a su vez, han servido de inspiración a propuestas de reforma constitucional de amplio alcance.

II. UNA CONVENCIÓN CONSTITUCIONAL PARA AVANZAR EN LA ESPAÑA PLURAL Y AFIANZAR EL ÁMBITO VASCO DE DECISIÓN

Como se ha señalado anteriormente, la reciente propuesta de una «Convención Constitucional», en la que viene insistiendo⁶ desde 2018 la primera autoridad de Euskadi⁷, al objeto de avanzar en la plurinacionalidad del Estado y desarrollar, en última instancia, el autogobierno de las denominadas «nacionalidades históricas»⁸ (donde se incluyen Cataluña y Galicia,

⁶ La propuesta fue presentada al presidente del Gobierno en el inicio de la XIV legislatura española, con nulo resultado.

⁷ En opinión del *lendakari*, «esta propuesta de convención constitucional podría constituir una forma flexible y creativa de plantear una salida a la actual encrucijada política [...] (posibilitando) pactar una interpretación constitucional específica que, sin necesidad de modificación previa de la Constitución, hiciese posible un avance sustancial en el carácter plurinacional del estado y en el desarrollo nacional del autogobierno de Euskadi y, en su caso, también de Navarra y el resto de comunidades históricas. Es decir, de aquellas que contaban con un modelo de autogobierno previo a la Constitución de 1978» (Urkullu Rentería, 2023:13).

⁸ Sobre este concepto, *vid.* Blanco Valdés (2005), obra recensionada en esta misma publicación. El autor se mostrará especialmente crítico con una legitimidad virtualizada que, proyectándose sobre el pasado inmediato, posibilita un trato diferencial de los territorios por parte del constituyente, habilitándose una vía privilegiada de acceso (disposición transitoria 2.^a CE) sin llegar a consignarse —a excepción de la Comunidad Política de Euskadi y la Comunidad Foral de

además de la Comunidad Foral de Navarra), ha devuelto plena vigencia al debate jurídico-político sobre el denominado Estatuto Político vasco, que avanza su tramitación de una forma discreta en contraste al pasado y que también busca trascender en su planteamiento a la casuística vasca.

El inmediato rechazo a dicho planteamiento por parte de un sector de la doctrina constitucionalista ha recibido distintas motivaciones; entre otras, por resultar ajena a nuestra tradición jurídica continental (Castellá Andreu, 2023)⁹ o, incluso, por no ser conforme ni al modo de elaboración de nuestra Ley Fundamental (Aranda Álvarez, 2012) ni a las vías que deben seguirse para su interpretación y una eventual reforma constitucional (Vera Santos, 2016). No obstante, existen planteamientos doctrinales, como el avanzado por uno de los ponentes constitucionales (Herrero y Rodríguez de Miñón, 2020a), que podrían avalarlo en sus aspectos más generales a partir de la experiencia previa de nuestra Constitución *territorial* (Cruz Villalón, 1991), donde ha resultado posible alterar su contenido normativo a partir de acuerdos políticos¹⁰ —una tesis defendida, tempranamente entre nosotros (Vandelli, 1982) y de la que se

Navarra— ningún derecho histórico, como vía integradora de efectos positivos en los inicios de la configuración del Estado autonómico.

⁹ Según el catedrático de la Universitat de Barcelona (UB), «las convenciones [...] —como las planteada por el *lendakari*— son propias de los ordenamientos anglosajones, como método de ordenación de textos escritos muy abiertos y basados en un gran pacto político». Para el autor, «tampoco la experiencia canadiense, que es donde esto ha llegado más lejos, permite concluir que las convenciones constitucionales han resultado satisfactorias», ya que «los grandes pactos para integrar mejor en la federación a Quebec, en 1988 y 1992, fracasaron porque la ciudadanía no aceptó ese trato a Quebec». Para Castellá se trata de un «planteamiento más propio de foralismos de épocas (trasnochadas) que de la democracia actual» (2023: 2-3).

¹⁰ La base del modelo territorial español actual está en los pactos autonómicos firmados en 1981 por los principales grupos políticos representados en el Congreso de los Diputados (UCD-PSOE), que darían como resultado la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), aprobada en junio de 1982, cuando el secretario de Estado para las Autonomías era el valenciano Manuel Broseta. La STC 76/1983, de 5 de agosto (*Boletín Oficial del Estado* núm. 197, de 18 de agosto de 1983) resolvió los cinco recursos previos de inconstitucionalidad promovidos por el Gobierno y Parlamento Vasco, el Consejo Ejecutivo de la Generalitat y el Parlamento de Cataluña, así como por cincuenta diputados de las Cortes Generales (núms. 311, 313, 314, 315 y 316/1982) que terminarán siendo acumulados. En una sentencia histórica, el órgano de garantías anuló catorce artículos de la LOAPA que afectaban al desarrollo de la cláusula de prevalencia estatal, a la interferencia del Estado en la potestad legislativa de las autonomías o al desarrollo de la legislación básica del Estado, entre otros. Por su parte, el TC también declaró nulo su carácter orgánico y

harán eco otros exponentes doctrinales (Herrero y Rodríguez de Miñón, 2020a; De Miguel Bárcena, 2023)— de máxima envergadura y que ahora podrían extenderse a los territorios¹¹. El propósito, pues, que se persigue sería avanzar hacia una Constitución *convencional* (Zángara, citado en Herrero y Rodríguez de Miñón, 2020b), sirviéndose de una categoría jurídica con un marcado origen (Jellinek, 1991; Dau-Lin, 1998; Hesse, 1983), como la mutación constitucional¹², que ha sido ampliamente estudiada (Rollnert Liern, 2014a, 2014b; Pendás García, 2021). Este aspecto merece una previa reflexión científica serena, ya que son muchos los aspectos que, previamente, deberían decidirse a partir de la experiencia comparada (Elvira Perales, 1986): carácter limitado de la misma, dada la existencia de una Constitución normativa; naturaleza y representación de sus integrantes; instrumento de convocatoria y vías de formalización...

La propuesta recientemente planteada por el *lendakari* Urkullu, retomaría un planteamiento que dio comienzo en el ecuador de la X legislatura vasca (2012-2016) a través de la constitución de un Ponencia de Autogobierno en el Parlamento Vasco¹³. Si entonces se introdujo en el tablero político

armonizador, dando como resultado la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico (BOE núm. 247, de 15 de octubre de 1983).

¹¹ En su discurso institucional del 9 de octubre, celebrado en 2017, el presidente Ximo Puig abogaba por un nuevo Pacto de la Moncloa Territorial que, dando estabilidad al modelo federal, respetase las singularidades entre territorios, además de garantizar la igualdad entre ciudadanos. Una propuesta que reiteraría cuatro años después en el Foro La Toja.

¹² Como señala Herrero y Rodríguez de Miñón, «la mutación consiste en la modificación del sentido normativo de la Constitución al margen de su texto, mediante actos no normativos realizados por los sujetos y actores del proceso público en el que la práctica constitucional se inserta, con el fin de reordenar las relaciones institucionales previstas en la Constitución (2020b: 939).

¹³ A través de una proposición no de ley, el 23 de febrero de 2014 se creará una Ponencia de Autogobierno en el Parlamento Vasco (*Boletín Oficial del Parlamento Vasco*, núm. 67 B-XI-11326-11327, 2-XII-2016). Esta desarrollará sus trabajos parlamentarios a lo largo de la X legislatura (2012-2016). El 29 de noviembre de 2016, un acuerdo parlamentario posibilitará su continuidad durante la legislatura siguiente con el propósito de no interrumpir el debate sobre el proceso de actualización del autogobierno que había sido iniciado y para dar encaje jurídico-legal a la propuesta planteada. Sin embargo, el verdadero propósito era «alcanzar una formulación abierta, pero concreta, de bases y principios para la reforma y actualización de nuestro autogobierno», sobre la base de la argumentación jurídica que pocos meses antes había presentado la coordinadora de los trabajos de la Ponencia (Grupo Parlamentario EA-NV) y que serán, finalmente, rechazados por el resto de fuerzas políticas.

la noción de *nación foral*¹⁴, sobre la que más adelante profundizaremos, ahora la atención vuelve a concentrarse sobre un Estatuto Político vasco que incorpora novedades significativas en su contenido respecto a los planteamientos previos. Así, esta nueva iniciativa ni constituye una declaración de autodeterminación, como las que se han planteado reiteradamente en el Parlamento Vasco¹⁵ en las

¹⁴ El concepto de *nación foral* fue planteado, por vez primera, en el debate de política general celebrado el 25 de septiembre de 2015 en el Parlamento Vasco. Conceptualmente se fundamenta en dos pilares básicos, como son, por un lado, el reconocimiento de la identidad nacional de Euskadi y, por otro, la bilateralidad con el Estado. La identidad foral sería consecuencia de aquella, a partir del marco político diferenciado que se pretende conseguir.

¹⁵ El Parlamento Vasco acumula una larga trayectoria de debates y resoluciones favorables al derecho de autodeterminación. Al menos en seis iniciativas o resoluciones parlamentarias de la cámara vasca se ha reclamado este, reconociéndose el derecho del pueblo vasco a su autodeterminación, a decidir su futuro y a establecer al mismo tiempo su modelo institucional a la espera de un mejor encaje territorial. Hace tres décadas ya se aprobó una histórica declaración que proclamaba, sin ambigüedades, lo siguiente: «Que el Pueblo Vasco tiene derecho a la autodeterminación. Este derecho reside en la potestad de sus ciudadanos para decidir libre y democráticamente su estatus político, económico, social y cultural, bien dotándose de un marco político propio o compartiendo, en todo o en parte, su soberanía con otros pueblos» (*Boletín Oficial del Parlamento Vasco*, núm. B-IV-134-135(d), 26-II-1990). Proclamándose, pues, que la autodeterminación era coincidente con la construcción nacional de Euskadi y reconociéndose al pueblo vasco la titularidad de ese pretendido derecho. La conjunción de EAJ-PNV, Eusko Alkartasuna (EA) y Euskadiko Esquerra (EE) lograron sacar adelante una declaración de la que se descolgó Herri Batasuna, ausentándose del debate. Una reivindicación que, nuevamente, se volverá a plantear en 2005 con ocasión del debate parlamentario generado en torno al nuevo estatuto, impulsado por el *lendakari* Ibarretxe, y cuya base partía del «reconocimiento del Pueblo vasco a decidir su futuro, el derecho de autodeterminación». En esta ocasión, a pesar de contar con el apoyo mayoritario de la cámara, no prosperará gracias a la posición de EH Bildu. Una década más tarde se aprobará una Proposición no de Ley 100/2014, de 29 de mayo, relativa al derecho de autodeterminación de Euskal Herria (*Boletín Oficial del Parlamento Vasco*, núm. B-X-14943 (d), 6-IV-2014), un trasunto de la primera declaración, en la cual se ratifica y proclama que Euskal Herria tiene derecho a la autodeterminación y que este derecho reside en la potestad de sus ciudadanos para decidir libre y democráticamente su estatus político, económico, social y cultural, bien dotándose de un marco político propio, bien compartiendo en todo o en parte su soberanía con otros pueblos. Pese a ser una iniciativa promovida por EH Bildu, contará finalmente con 48 votos frente a 27 (*Parlamento Vasco. Diario de Sesiones*, X legislatura, núm. 80, 29 de mayo de 2014,

tres últimas décadas, ampliamente estudiadas por la doctrina (Viciano Pastor, 1991; Etxeberria Mauleón, 2002; Orella Unzué, 2003; De Miguel Bárcena, 2006; Ruiz Miguel, 2019), ni tampoco se trataría de una consulta basada en el derecho a decidir¹⁶ —aunque este figure entre sus principios inspiradores—. Por el contrario, constituye un intento de avanzar en el autogobierno a partir del apoyo que ofrecen a Euskadi las posibilidades políticas y jurídicas de la actualización de los derechos históricos. Por último, a diferencia de su precedente —*Propuesta para la Convivencia* de Ibarretxe, que ha inspirado con posterioridad otras iniciativas rupturistas¹⁷—, no estaría basada en la unilateralidad, asentándose más bien en la potencialidad que encierra el «utilitarismo»¹⁸ de nuestro constitucionalismo (Herrero y Rodríguez de Miñón y Lluch, 2001).

p. 106). La última ocasión, tras la aprobación de una Proposición no de Ley 115/2018, sobre el 40.º aniversario de la Constitución española, aprobada en la sesión plenaria celebrada el 29 de noviembre de 2018, a iniciativa del grupo parlamentario EH Bildu, que contó con los apoyos de EAJ-PNV y Euzko Abertzaleak-Nacionalistas Vascos (EA-NV) (*Boletín Oficial del Parlamento Vasco*, núm. B-XI-15306-15307 (d), 10-XII-2018). En su punto 4.º se señalaba expresamente: «La interpretación jurídico-política de actualización de los derechos históricos del Pueblo Vasco permite reconocer el derecho y la capacidad de los vascos y vascas para decidir, expresar y ejercer su voluntad colectiva de cara a la consecución de fórmulas de convivencia acordadas voluntariamente y de establecer mecanismos que garanticen que los compromisos alcanzados serán respetados».

¹⁶ Como la consulta que habilitaba la Ley del Parlamento Vasco 9/2008, de 27 de junio, de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política (BOPV núm. 134, de 15 de julio de 2008; y BOE núm. 212, de 3 de septiembre de 2011, 95727-9573), aprobada con los votos del PNV y los del Partido Comunista de las Tierras Vascas-EHAK y declarada con posterioridad inconstitucional a través de la STC 103/2008, de 11 de septiembre de 2008 (BOE núm. 245, de 10 de octubre de 2008, 3-14). Sobre el detalle de la regulación de la consulta y su previsible inconstitucionalidad, *vid.* Vivancos Comes (2011: 603-629).

¹⁷ Como la Ley de 20/2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República. (*Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 7455-A-1-27, 8-IX-2017), que será anulada mediante STC 124/2017, de 8 de noviembre de 2017, a partir del recurso núm. 4386-2017 interpuesto por el presidente del Gobierno (BOE núm. núm. 278, de 16 de noviembre de 2017, 110737-110755). Más adelante, analizaremos la importante doctrina en que se sustenta la misma, pese a que las llamadas leyes de *desconexión* no son objeto del presente trabajo.

¹⁸ Tesis polémica, a la par que imaginativa y creativa, que se concretaría en los principales marcos legales (Constitución y Estatuto) que contienen los instrumentos para dar

Dicha propuesta, apenas esbozada estratégicamente — un acuerdo sobre las bases para la convocatoria y el mismo desarrollo de la convención sobre el autogobierno¹⁹—, incluye algunos planteamientos que ya han sido discutidos y madurados en sede parlamentaria, como el cumplimiento íntegro del marco estatutario²⁰, la misma bilateralidad (Vírgala Foruria, 2006; Soroeta Licerias, 2018) o la consecución de un nuevo estatus, que lleva discutiéndose las tres últimas legislaturas (X, XI, XII) a través de la ponencia específica anteriormente mencionada. Aunque también —y esta es su principal novedad— por vez primera trascendería al ámbito vasco de decisión, proyectándose sobre el alcance y futuro de la disposición adicional primera de la Constitución²¹ a partir de dos categorías territoriales consignadas constitucionalmente: aquellas de base o raíz foral (Comunidad Foral de Navarra) y aquellas otras calificadas como nacionalidades *históricas* (Cataluña y Galicia), buscando recuperar un significado que habría vaciado el desarrollo autonómico. Con la ventaja añadida de que la Comunidad Política de Euskadi comparte doble filiación.

Otra novedad destacable, desde la perspectiva del reconocimiento de las instituciones vascas emanadas del Estatuto, es el escenario que le sirve de marco, así como una secuencia del proceso más que discutible. Primero, enmarcándose en la referida convención constitucional, ideada extramuros a la realidad

solución a una mejor integración de Euskadi, pudiendo ser igualmente aceptados por las dos sensibilidades (constitucionalistas y nacionalistas) enfrentadas en el debate. Aunque también cuenta con antagonistas (Corcuera Atienza, 2003: 8-12).

¹⁹ De la misma solo han trascendido algunos detalles, tales como el plazo máximo de un año para su eventual convocatoria.

²⁰ Los trabajos parlamentarios de la mencionada Ponencia de Autogobierno se han hecho eco de distintos documentos, entre los cuales destacan las conclusiones del *Informe sobre actualización de las transferencias pendientes a la Comunidad Autónoma del País Vasco* (Vitoria-Gasteiz: Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno), elaborado por el Gobierno Vasco en 2017. El documento está disponible en la siguiente dirección: web: <http://tinyurl.com/5n8sjuy2>.

²¹ Es ingente la producción doctrinal sobre esta cuestión fundamental en el tema que nos ocupa; su mera concreción desbordaría el propósito de este trabajo. No obstante, bien por su novedad, bien por su significación no me resisto a destacar algunas notables aportaciones doctrinales (Corcuera Atienza, 1985; Herrero y Rodríguez de Miñón, 1988, 1996; García Pelayo, 1991; Muñoz Machado, 1992; Coello Martín, 1997; Tudela Aranda, 2007; Tajadura Tejada, 2008; Larrazabal Basáñez, 2008). Sobre la reivindicación de los derechos históricos para los territorios de Vasconia en las Cortes Constituyentes, son de interés los siguientes trabajos: Herrero y Rodríguez de Miñón y Lluç (2001); Corcuera Atienza y García Herrera (2002), y Monreal Zia (2014), entre otros.

institucional autonómica, y cuya discusión —únicamente en una fase posterior— podría ser reanudada en Euskadi, donde cabe recordar que ya habría alcanzado un acuerdo PNV-EH Bildu sobre las *Bases y principios* acordados en el seno de la Ponencia de Autogobierno y que serán ampliamente desarrollados en el curso de este trabajo. Posibilitando, en suma, la articulación de las bases-desarrollo de una nueva propuesta de Estatuto Político vasco, pendiente de concreción a la espera de un acuerdo transversal interbloques que intentaría superar la política frentista²² del pasado entre constitucionalistas vs. nacionalistas. Solo la materialización de ambas circunstancias podría dar solución definitiva a el singular encaje del autogobierno vasco en un modelo territorial evolucionado que no descarta, tampoco, la revisión constitucional para tal fin, a diferencia del pasado.

III. RESULTADOS TANGIBLES DE LOS TRABAJOS PARLAMENTARIOS DE LA PONENCIA DE AUTOGOBIERNO DEL PARLAMENTO VASCO

Como se ha señalado, el documento *Propuesta de bases y principios para la actualización del autogobierno de Euskadi*, acordando su contenido el 6 de julio de 2018, al que meses más tarde se le dará *oficialidad* en el *Boletín Oficial del Parlamento Vasco*²³, constituye el primer resultado de los trabajos parlamentarios de la Ponencia de Autogobierno. Su desarrollo ulterior, a través de la encomienda formalizada el 12 de septiembre de 2018, posibilitará el desarrollo de una propuesta articulada de Estatuto Político confiada a un grupo técnico de especialistas²⁴ designados por las formaciones representadas en la Ponencia. Su cometido específico será la redacción de una «propuesta inicial de texto articulado de la Proposición de Ley de reforma del Estatuto de Autonomía vigente, en congruencia y de conformidad con las Bases y Principios aprobados»; puntualizando la «posibilidad de hallar puntos de conexión [...] con los votos particulares planteados» con la pretensión de ensanchar²⁵ el

²² Sobre este particular, resulta interesante la perspectiva histórica contenida en el trabajo de Rivera y Fernández Soldevilla (2019).

²³ *Boletín Oficial del Parlamento Vasco*, núm. 94-XI (18-IX-2018).

²⁴ Los expertos designados fueron Mikel Legarda Uriarte (propuesto por el PNV); Íñigo Urrutia Libaron (EH Bildu); Arantxa Elizondo Lopetegui (Elkarrekin Podemos); Alberto López Basaguren (PSE-EE), y Jaime Ignacio del Burgo Tajadura (PP), respectivamente.

²⁵ Tales consensos debían ser «identificados» a los efectos de ser considerados con posterioridad por la Ponencia de Autogobierno, una vez fuese entregado el texto articulado solicitado.

acuerdo inicial, alcanzado en las citadas bases entre los grupos parlamentarios nacionalistas (EA-NV y EH Bildu) y buscando extender el compromiso a alguna de las fuerzas políticas estatales (PSE y Elkarrin Podemos, básicamente).

Por otra parte, no puede olvidarse tampoco su más reciente instrumentalización a través de la iniciativa unilateral del Grupo Nacionalista EA-NV —decidido a enmendar el proyecto de reforma constitucional²⁶ tramitado en el Congreso de los Diputados durante la XI legislatura estatal— a partir de la inspiración de las citadas bases.

A través de dos iniciativas parlamentarias de distinto signo —una que podría calificarse formalmente de reforma estatutaria y otra bien distinta, de carácter constitucional—, residenciadas en diferentes parlamentos (Cortes Generales y Parlamento Vasco), se daba continuidad al que, sin duda, ha sido el *leitmotiv* permanente de la política vasca de las últimas décadas: la consecución de un nuevo Estatuto Político para Euskadi, plasmando a partir de las reivindicaciones recurrentes del ideario *sabiniano*: a) *territorialidad*, con la aspiración del reconocimiento nacional de un pueblo asentado geográficamente en dos Estados y siete territorios articulados, a su vez, en tres ámbitos jurídico-políticos distintos; b) *reintegración foral*, sobre la base de la fórmula del desarrollo y actualización de los «derechos históricos» incorporados tanto a nivel constitucional²⁷ como estatutario²⁸, y c) la concreción de un *ámbito vasco de decisión*, que transita desde un planteamiento partidista u orgánico (EAJ-PNV) a las instituciones de autogobierno.

Las *bases y principios* acordados, al igual que alguno de los desarrollos incorporados²⁹, guardarán una extraordinaria fidelidad a los principios y aspectos fundamentales en los que se sustentaba aquella propuesta impulsada en 2002 desde la Lehendakaritza (de ahí su denominación como «Plan Ibarretxe»³⁰) que solo un año más tarde, el 25 de octubre de 2003, iba a hacer

²⁶ *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados* (XIV Legislatura). Serie A, Proyectos de Ley, núm. 54-1, de 21 de mayo de 2021, p. 1.

²⁷ «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» (disposición adicional 1.ª CE).

²⁸ «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» (disposición adicional, EAPV).

²⁹ Disponibles en la siguiente dirección web: <https://federalistak.es>

³⁰ Sobre este existe una ingente bibliografía, imposible de reproducir aquí en toda su extensión. Con carácter general, *vid.* AA. VV. (2003). También, puede consultarse la

suya el Gobierno Vasco a través de la propuesta³¹ de «libre asociación» con el Estado, aunque sin llegar a completar su tramitación una vez fue aprobada por el Parlamento Vasco. Pero nos equivocáramos si pensásemos que las iniciativas aludidas que toman partida de unas mismas *bases y principios* son una mera recreación de los postulados de aquella iniciativa fracasada. Ni lo son en cuanto a su tramitación formal y la estrategia parlamentaria, por más que puedan identificarse algunos elementos de coincidencia con el pasado, ni tampoco lo es el contexto político subyacente, transcurridos exactamente veinte años desde su inicial andadura.

La síntesis última de la propuesta, donde podemos encontrar muchas similitudes con la iniciativa de 2003, cobra pleno sentido tras una visión globalizadora del proceso. Especialmente, cuando una década después el lendakari Urkullu manifestó que había llegado «el momento [...] de plantear, negociar y acordar un nuevo estatus político y jurídico para Euskadi» en su primer pleno de política general, celebrado el 19 de septiembre de 2013 en el Parlamento Vasco, punto de arranque de la nueva propuesta de Estatuto Político, cuyo contenido será analizado más adelante en un epígrafe específico del presente trabajo.

IV. CONTINUIDAD Y DISRUPCIÓN EN EL NUEVO ESTATUTO POLÍTICO VASCO: UNA VISIÓN COMPARATIVA DE DOS PROPUESTAS (2003-2023)

Los trabajos parlamentarios de la Comisión Especial sobre Autogobierno, creada en la VII legislatura vasca (julio 2001-mayo 2005), guardan, en efecto, mucha similitud con los que se están sucediendo desde hace algo más de una década. A pesar de haberse sustituido la creación de una comisión específica por una ponencia *ad hoc*, ambas han contado con una fase de estudio previa que ha posibilitado contar con las voces más autorizadas. Entonces, cincuenta y seis personalidades participaron en la fase de estudio³², frente algo más de la mitad (veintiocho) en esta ocasión; todos ellos expusieron su visión sobre el presente y futuro del autogobierno vasco, a pesar del carácter institucional frente al académico que ha prevalecido en esta última ocasión y los muchos puntos coincidentes, a pesar de las décadas transcurridas. Un debate paralizado por la demora en

recopilación bibliográfica realizada sobre la propuesta de nuevo Estatuto Político elaborada por la *Revista de las Cortes Generales* en 2005.

³¹ *Boletín Oficial del Parlamento Vasco* (VII Legislatura) núm. 115-VII-13312-13352 (7-XI-2003).

³² *Vid. Trabajos parlamentarios* de la Comisión Especial sobre Autogobierno (2005).

la entrega de varios estudios gubernamentales cuya entrega quedaría pendiente al finalizar la X legislatura, tanto por parte del Gobierno autonómico (evaluación de los efectos económicos y sociales del incumplimiento estatutario e impacto de la legislación básica estatal o cuantificación de las relaciones económicas Euskadi-España) como del Gobierno de España (memoria económica sobre una hipótesis de independencia; estudio de derecho comparado sobre las regiones europeas autogobernadas, y dos informes sobre transferencias pendientes y acerca de la viabilidad de un sistema vasco de seguridad social al margen del Estado).

El ritmo de los trabajos adquiere un giro decidido a mediados de 2018 cuando se formaliza un primer acuerdo entre los Grupos Parlamentarios EA-NV y EH Bildu. Con anterioridad, los trabajos de la Ponencia no habían servido más que para vehicular propuestas de parte, y explicitar las principales propuestas «jeltzales» que iban a visibilizar un salto cualitativo en tres ámbitos fundamentales (autogobierno; territorialidad; y procedimiento de reforma)³³.

Ese salto cualitativo no solo se basaba en el reconocimiento nacionalitario de Euskadi que, constituido sobre la base de los derechos históricos y como soporte legal para la actualización competencial, permite por primera vez hablar de «Nación foral» (expresión sobre la que luego volveremos, un recurso novedoso utilizado por el lehendakari en el debate de política general de 2015 y que supone el abandono de la tradicional Comunidad Política de Euskadi empleada con anterioridad); incluso abogando por una extensión del concierto al conjunto del sistema de autogobierno vasco, con el propósito de brindarle una «bilateralidad efectiva».

La idea era y sigue siendo discutir dicho «estatuto político» en sede parlamentaria, igual que sucedió con la llamada «propuesta para la convivencia» en 2002; solo que, en la actualidad, desconocemos si finalmente se hará a través de una iniciativa gubernamental (proyecto de Ley) propia del Gobierno Vasco como sucedió entonces o, bien al contrario, a través de una iniciativa parlamentaria plural abierta al máximo número de grupos, como parece apuntar la intención de la Ponencia a partir de la encomienda formalizada a los comisionados.

Otra continuidad, sin duda relevante, es la apelación a una ulterior consulta, justificada de desigual forma en el pasado y ahora. Si en 2007 lo fue para culminar el proceso de pacificación y normalización que se abría en

³³ Desglosados en las siguientes cuestiones: a) Autogobierno (Bilateralidad efectiva: Concierto político; Fondo de Poder; Sistema Judicial Propio; Sistema concertado de Garantías; Competencia interior; Concierto económico reforzado...); b) Relaciones con otros espacios territoriales (Confederalismo; Libre cooperación voluntaria interterritorial vasco-navarra; Voz propia en la UE); y c) Procedimiento de Reforma (Profundización del Autogobierno; Pacto bilateral; Consulta habilitante).

Euskadi tras el final dialogado de ETA, en 2022 parece ser el deseo de ganar fuerza en el proceso negociador abierto con el Estado, más allá del planteamiento institucional (único y exclusivo en el período 2003-2005). De ahí que se haya producido una novación estratégica de la consulta que pasa a ser calificada en las *bases y principios* de «legal y pactada», así como el giro experimentado en su fundamentación (donde la democracia parece sustituir al viejo planteamiento nacional) del derecho a decidir y con el propósito de ganar musculatura social, sumando al mundo no nacionalista.

Desde la perspectiva del contexto político, también se ha producido un cambio sustancial en el discurso desde una doble perspectiva. Una vez abandonada la estrategia de «acumulación de fuerzas nacionalista» iniciada a partir del 30 de junio de 1998, se sustituirá una fructífera etapa de cooperación entre nacionalistas y socialistas de más de una década de duración (tres legislaturas) por otra de marcado carácter soberanista (frentista), que finalizará en 2009 tras la pérdida del poder por el nacionalismo institucional. Una estrategia de confrontación con el Estado que paulatinamente irá siendo descartada y que ya no cuenta con el factor distorsionador de la violencia terrorista de ETA, determinante en restar legitimidad a la anterior propuesta. Sustituida por un regreso a la cooperación que posibilita el regreso del PSE-EE a las instituciones y que será reeditada cuatro años después, a partir del compromiso de avanzar en el autogobierno a través de una propuesta «reglada, pactada y viable».

Esa reconfiguración del marco político también afectará a la izquierda abertzale, apostando a partir de 2010 por la conformación de frentes amplios, e impulsada por la «vía de Alsasua» ante el nuevo ciclo político abierto tras el fin de la violencia y que posibilitará el alumbramiento de nuevas marcas electorales: coalición EH Bildu.

Por último, cabe destacar también las lecciones aprendidas de la retracción del proceso catalán tras el ensayo fallido de la vía unilateral³⁴, descartada por el mismo lendakari en diversas ocasiones. Detrás no se esconde solo un planteamiento más moderado en el seno de la Comisión Ejecutiva de Euskadi (Euzkadi Buru Batzar), sino también la situación de marginalidad en la que ha quedado el otrora partido hegemónico catalán. Dispuestos a explorar nuevas vías, abiertas a los nuevos planteamientos que se conocen desde el ámbito

³⁴ Ley catalana 20/2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República (*Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* núm. 7451A, 8-IX-2017), declarada inconstitucional por la STC 124/2017, de 8 de noviembre de 2017 (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 278, de 16 de noviembre de 2017, pp. 110737 a 110755).

académico (AA.VV., 2017)³⁵ y partidista (PSOE, 2013)³⁶. Abriéndose, en todo caso, a los ajustes constitucionales necesarios para encajar las pretensiones de Euskadi en el Estado a partir de una vía radicalmente distinta de la ensayada por el unilateralismo secesionista catalán, aunque implique la reconversión del marco jurídico propuesto en una iniciativa propia de reforma constitucional³⁷ para la que la Asamblea vasca está constitucionalmente legitimada (arts. 166 y 87.2 CE).

Por último, la imposibilidad coyuntural para institucionalizar el derecho a decidir de la sociedad vasca no ha hecho renunciar al nacionalismo institucional³⁸ de dicho objetivo, como se ha podido constatar; menos aún desviarse, aunque sea mínimamente, de su misión originaria: el reconocimiento de sus derechos nacionales como pueblo, algo que resulta invariable en las dos propuestas planteadas: la de 2003 a través de la realidad estatal de la libre asociación y la que se articulará sobre las *bases y principios* acordados y las formulaciones técnicas presentadas a partir de 2023. Vayamos ahora a analizar su contenido.

V. CONTENIDO DE LA PROPUESTA DE BASES Y PRINCIPIOS

Tras un largo periodo de maduración, cuando nada hacía presagiarlo, el 6 de julio de 2018 se aprobaba el documento *Bases consensuadas para la actualización del autogobierno de Euskadi*, a partir del acuerdo inicial alcanzado entre los dos grupos parlamentarios *abertzales* (EA-NV y EH Bildu) sobre el conjunto del texto, y una parcial, de Elkarrekin Podemos, a una base

³⁵ La propuesta, elaborada por diez catedráticos de Derecho Constitucional y Administrativo, entre los que se incluyen Eliseo Aja y Santiago Muñoz Machado, al igual que uno de los comisionados designador por la Ponencia, Alberto López Basaguren, representa a la perfección el cambio de planteamiento que desde hace tiempo estaba buscando el nacionalismo vasco para el encaje de alguno de los contornos de su propuesta, aunque vaya directamente dirigido a la solución de la problemática catalana. Especialmente de interés, resulta el cambio de naturaleza jurídica que postula para la Constitución territorial. Disponible en la siguiente dirección web: <http://tinyurl.com/2s3s9avy>.

³⁶ Documento disponible en la siguiente dirección web: <http://tinyurl.com/bdsrh7mp>.

³⁷ La diferencia con intentos análogos del pasado estriba en un planteamiento autodeterminista y el que ahora se propone a partir del derecho a decidir.

³⁸ Con esta expresión deseo referirme al partido hegemónico que ha gobernado prácticamente de forma ininterrumpida el Gobierno Vasco hasta la actualidad, con la excepción del periodo 2009-2012.

específica («VI. Derechos de ciudadanía y de las mujeres») con el propósito del *blindaje* reforzado de algunos derechos sociales, centrado en el catálogo de derechos sociales a incluir. El documento, que tan solo un mes antes había reforzado su maximalismo de la mano del Grupo Parlamentario Nacionalista Vasco³⁹, recuerda por su contenido al proyecto de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi, aprobado mayoritariamente en la cámara vasca el 30 de diciembre de 2004; ni siquiera la adhesión «parcial» de un tercer partido conseguirá mitigar su destacado sesgo ideológico. Ahondando, a su vez, la brecha entre los socios de la coalición gubernamental y forzándose a la presentación de un voto particular en relación con las *bases* por parte del Grupo parlamentario Socialistas Vascos.

Las *bases y principios* profundizan en la definición de Euskal Herria, su discutida territorialidad⁴⁰ e institucionalización política y jurídica a partir de su identidad nacional, planteando una relación confederal con el Estado a partir de una lectura actualizadora de los derechos históricos⁴¹, que ahora trasladada a las instituciones políticas de autogobierno los principios de pacto y bilateralidad que rigen el ámbito económico-financiero; ampliando potestades y posibilitando una mejor delimitación competencial a partir del *blindaje* de estas y de un sistema *concertado* de garantías.

Todo ello sobre la centralidad del derecho a decidir, origen y (a la vez) fundamento del renovado Estatuto Político, convertido en el legítimo instrumento democrático para la consecución de mayores cotas de autogobierno en

³⁹ Documento descargable en la página web: <http://tinyurl.com/ys59u96t>.

⁴⁰ El documento en su Preámbulo insiste en considera a Euskal Herria como «pueblo con identidad propia, en el conjunto de los pueblos de Europa» (expresión por cierto que pretendía vehicular la consulta proyectada por Ibarretxe en 2008) y que «está asentado geográficamente sobre siete territorios de 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)». Contornos de una gran Vasconia que ya aparecen recogidos en la propuesta de 2003 sobre la base de dos realidades estatales diferenciadas (España y Francia) y sobre tres o dos realidades autonómicas según se mire.

⁴¹ Privándose a los territorios forales de sus legítimos derechos históricos (como ya se pretendía en la propuesta de 2003) e impidiéndoles proceder a su actualización a partir de la interpretación que hace la justicia constitucional. El comisionado Jaime Ignacio del Burgo destaca la incongruencia de plantear al mismo tiempo una relación confederal Euskadi-Estado y apostar por un sistema centralizado, impidiendo la incorporación a los regímenes forales de facultades y competencias que a partir de 1979 son asumidas directamente por el Gobierno Vasco (2019: 11).

cada momento histórico. Derecho que no solo resulta declarado, sino garantizado para fortalecer la posición negociadora vasca.

Reconociendo, a su vez, un amplio catálogo de derechos sociales (derechos subjetivos y otros mandatos directamente dirigidos al legislador) para los ciudadanos vascos, a quienes se reconoce la condición de «nacionales», y que ha servido para ensanchar el consenso en este punto sobre las *bases y principios*.

Sin embargo, la pretensión y contenidos de la propuesta de las *bases* se enfrenta a una consolidada doctrina constitucional⁴², que ha venido pronunciándose, de forma reiterada y persistente, sobre alguna de las cuestiones planteadas con reiteración en las últimas dos décadas. Particularmente expresivos son los fallos SSTC 103/2008, de 11 de septiembre⁴³ (*consultas vascas*); 31/2010, de 28 de junio de 2010⁴⁴ (*Estatuto catalán*); 42/2014, de 25 de marzo de 2014⁴⁵ (*declaración soberanista*); 31/2015, de 25 de febrero⁴⁶ (*consultas populares no referendarias*); 259/2015, de 2 de

⁴² Recogida en detalle en un reciente informe sobre los Documentos *Propuesta de bases y principios para la actualización del autogobierno vasco a través de una reforma del Estatuto de Gernika y Visión del futuro de Europa* (Vidal Prado, 2018). El documento resulta accesible y puede consultarse en la siguiente dirección: <http://tinyurl.com/4x86h2eb> (última consulta, 22 de diciembre de 2022).

⁴³ Sentencia 103/2008, de 11 de septiembre de 2008. Recurso de inconstitucionalidad 5707-2008, interpuesto por el presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento Vasco 9/2008, de 27 de junio, de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política (BOE núm. 245, de 10 de octubre de 2008, 3-14).

⁴⁴ Pleno. Sentencia 31/2010, de 28 de junio de 2010. Recurso de inconstitucionalidad 8045-2006. Interpuesto por noventa y nueve diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOE núm. 172, de 16 de julio de 2010, 1-491).

⁴⁵ Pleno. Sentencia 42/2014, de 25 de marzo de 2014. Impugnación de disposiciones autonómicas 1389-2013. Formulada por el Gobierno de la Nación respecto de la Resolución del Parlamento de Cataluña 5/X, de 23 de enero de 2013, por la que se aprueba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña (BOE núm. 87, de 10 de abril de 2014, 77-99).

⁴⁶ Pleno. Sentencia 31/2015, de 25 de febrero de 2015. Recurso de inconstitucionalidad núm. 5829-2014. Interpuesto por el presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana (BOE núm. 64, de 16 de marzo de 2015, 190-212).

diciembre⁴⁷ (*proceso de estatalidad*), y 124/2017, de 8 de noviembre⁴⁸ (*transitoriedad jurídica y desconexión*).

Muchos de los aspectos incorporados, plenamente coincidentes con la propuesta de estatuto político de 2003, serían, pues, indisponibles por distintas razones: o bien porque afectan a decisiones *fundamentales* del Constituyente (*nación española o pueblo español*) o su desarrollo orgánico y fundamental, bien porque exigen ser canalizadas a través de la vía del poder de reforma con antelación a su planteamiento, siendo esta no solo legítima, sino también necesaria, oportuna y deseable, y desde luego no a través de una norma que, materialmente, es «constitución territorial», pero que debe ser aprobada a través de una ley orgánica de las Cortes Generales, según el sistema de fuentes vigente. Una de las principales enseñanzas que se derivan de la tramitación y posterior rechazo de la propuesta de Estatuto Político en el periodo 2003-2005.

Entremos, pues, ahora en los principales contenidos que plantea el documento de *Bases y Principios*, a partir de la visión de jurisprudencia constitucional apuntada.

1. DEFINICIÓN DEL PUEBLO VASCO Y SU PRETENDIDA CONDICIÓN SOBERANA

En cuanto al sujeto, identificado en las *bases*, el TC ya se ha pronunciado contrariamente a la posibilidad de reconocimiento de un sujeto «equivalente al titular de la soberanía [...] y capaz de negociar con el Estado constituido por la Nación española los términos de una nueva relación entre éste y una de las Comunidades Autónomas en las que se organiza» (FJ 4.º, STC 103/2008), sin iniciar la vía del poder de reforma a partir de la potestad constituyente derivada. O que, incluso, pueda entrar «en competencia con el titular de la soberanía nacional» (FJ 9.º, STC 31/2010).

A partir de la doctrina constitucional construida en la llamada «sentencia de la libertad perfecta» (Álvarez Conde y Tur Ausina, 2010), únicamente

⁴⁷ Pleno. Sentencia 259/2015, de 2 de diciembre de 2015. Impugnación de disposiciones autonómicas 6330-2015. Formulada por el Gobierno de la Nación respecto de la Resolución del Parlamento de Cataluña 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015 (BOE núm. 10, de 12 de enero de 2016, 1951-1971).

⁴⁸ Pleno. Sentencia 124/2017, de 8 de noviembre de 2017. Recurso de inconstitucionalidad 4386-2017. Interpuesto por el presidente del Gobierno respecto de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2017, de 8 de septiembre, denominada «de transitoriedad jurídica y fundacional de la República» (BOE núm. 278, de 16 de noviembre de 2017, 110737- 110755).

podría entenderse como *pueblo vasco* al «conjunto de los ciudadanos españoles que han de ser destinatarios de las normas, disposiciones y actos en que se traduzca el ejercicio del poder público constituido» por las instituciones de autogobierno vascas, y que también incluiría su posibilidad de participación «por los cauces constitucional y estatutariamente previstos, en la formación de la voluntad de (tales) poderes». Como puede observarse, una interpretación «distinta, conceptualmente, de la que se significa en nuestro Ordenamiento con la expresión “pueblo español”, único titular de la soberanía nacional que está en el origen de la Constitución y de cuantas normas derivan de ella su validez» (FJ 9.º, STC 31/2010). En suma, «los ciudadanos de Cataluña (extensivo, en nuestro propósito a Euskadi) no pueden confundirse con el pueblo soberano concebido como la unidad ideal de imputación del poder constituyente y como tal fundamento de la Constitución y del Ordenamiento (SSTC 12/2008, FJ 4º; 13/2009, FJ 16º; 31/2010, FJ 12º)» (FJ 11.º, STC 31/2010).

Argumentos que se reiterarán como consecuencia de los principales hitos que jalonan el proceso soberanista catalán, como la declaración soberanista del Parlamento catalán, declarada inconstitucional, a partir de la cual el Alto Tribunal proclama que «ningún otro sujeto u órgano del Estado o a ninguna fracción de ese pueblo puede un poder público atribuirle la cualidad de soberano. Un acto de este poder que afirme la condición de “sujeto jurídico” de soberanía como atributo del pueblo de una Comunidad Autónoma no puede dejar de suponer la simultánea negación de la soberanía nacional que, conforme a la Constitución, reside únicamente en el conjunto del pueblo español». Por lo que concluye que «no cabe atribuir su titularidad a ninguna fracción o parte del mismo» (FJ 3.º, STC 42/2014). Documento ampliamente abordado por la disciplina constitucionalista (Vintró i Castells, 2014; Fondevila Marón, 2014; Fossas i Espadaler, 2014; Vivancos Comes, 2014).

Sosteniéndose, también, la negativa a considerar al *pueblo catalán* (léase ahora *vasco*) un «sujeto jurídico que entre en competencia con el titular de la soberanía nacional cuyo ejercicio ha permitido la instauración de la Constitución de la que trae causa el Estatuto que ha de regir como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma». En otras palabras, no cabe confundirlo con el pueblo soberano concebido como «la unidad ideal de imputación del poder constituyente y como tal fuente (misma) de la Constitución y del Ordenamiento» (STC 12/2008, FJ 10.º) (FJ 3.º, STC 2015).

Por último, nos recordará el Alto Tribunal que de la autoatribución de «la condición de poder constituyente [...] (asociándola) a una imposición unilateral que prescinde de todo cauce constitucional y democrático» no pueden derivarse

mayores consecuencias (FJ 1.º, STC 259/2015⁴⁹), desactivando de partida cualquier unilateralismo (o vía de hecho) que pueda derivarse de tal reconocimiento jurídico político. Ni la pretensión de alcanzar una nueva estatalidad ni tampoco la «transitoriedad» hacia estas impedirán, por último, reconocer al Tribunal Constitucional que «la Constitución misma es fruto de la determinación de la Nación soberana por medio de un sujeto unitario, el pueblo español, en el que reside aquella soberanía y del que emanan, por ello, los poderes del Estado (art. 1.2 CE)»; debiendo este ser, a su vez, concebido «como el conjunto de instituciones y órganos que ejercen, en todo el territorio, poder público y en el que se integran (en última instancia) las Comunidades Autónomas» (STC 259/2015, FJ 4.º a y jurisprudencia allí citada) (FJ 5.º, STC 124/2017).

Estos argumentos cierran, pues, la vía a una lectura conciliadora como la que se postuló por parte de la representación del Parlamento catalán⁵⁰ en el trascendental fallo sobre su norma institucional básica, que intentaría trasladar la condición soberana desde la nación al Estado, intentando desactivar una concepción *originalista* o clásica del término *nación* que amenaza con impedir cualquier identidad nacional políticamente diferenciada.

2. ¿REALIDAD ESTATAL O COMUNIDAD NACIONAL? NUEVOS MIMBRES PARA UN VIEJO DEBATE

Cabe también resaltar que a la hora de concretar la configuración del «sujeto político jurídico» las *bases* posibilitarían varias propuestas alternativas, dejando a sus articulaciones técnicas una ulterior concreción. Como indica Vidal Prado (2018), solo una evitaría el reproche constitucional: la de «Comunidad Foral», que es la que se contiene en el Amejoramiento del Fuero Navarro

⁴⁹ Esta sentencia resuelve el recurso interpuesto por el presidente del Gobierno respecto de la resolución del Parlamento de Cataluña 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015.

⁵⁰ En su argumentación, la representación jurídica del Parlamento catalán se refirió tanto al Dictámen del Consejo Consultivo 269/2005, que recordaba la coincidencia entre los términos *nación* y *nacionalidad* en el debate constituyente, por un lado, así como lo polisémico del término, destacándose por el (entonces) director del Institut d'Estudis Autònoms, Carles Viver Pi i Sunyer, que había desempeñado una alta responsabilidad en el Tribunal Constitucional. Incluso, también otras relevantes opiniones doctrinales que defienden que la denominación de *nación* como realidad histórica, cultural o sociológica no implicaría necesariamente el reconocimiento de un sujeto soberano.

(art. 1). Sin embargo, cabe recordar que una de ellas («Comunidad Nacional»), que no es tampoco nueva, recupera el planteamiento hecho por Emilio Guevara (uno de los *padres* del Estatuto de Gernika, que había sido diputado general de Álava) en 2004, a propuesta⁵¹ del PSE-EE y cuya conferencia política, solo un año más tarde, acabaría modificando para buscar acomodo constitucional. Pudiendo descartarse las otras dos («Estado Autónomo Vasco» y «Estado Foral») por la estatalidad implícita que rezuman. Por cierto, ya nada se predica de la «libre asociación» pretendida en la primera propuesta del Estatuto Político siguiendo el parámetro puertorriqueño, aunque sea tan solo nominalmente (Vivancos Comes, 2011: 405-406).

Tampoco puede sorprendernos, por falta de novedad, el deseo de actualización de los derechos históricos, otro de los fundamentos (igual que sucedió en 2003) de la propuesta de estatuto político. Entonces, la aceptación de la libre asociación no implicaba renuncia alguna de los mismos, posibilitándose su actualización en cada momento a partir en exclusiva de «su propia voluntad democrática», ya que se trataba de un «texto de máximos insuperable» (Tudela Aranda, 2007: 167). Las *bases* mandatan que el futuro texto articulado avance y transite en dicha dirección, «proyectándola hacia todos los ámbitos [...] extendiendo su interpretación a nuevos niveles que posibiliten la profundización y el blindaje de nuestro autogobierno y sirvan de percha constitucional⁵² al pueblo vasco o Euskal Herria para configurar un nuevo modelo de relación con el Estado, bilateral, de respeto y reconocimiento mutuo, de naturaleza confederal» (base sexta).

3. POTENCIONALIDAD DE UNA FORALIDAD FLEXIBLE Y LA NOVEDAD DEL CONCIERTO POLÍTICO

Al igual que en 2003, se mantiene la llamada «cláusula de reserva» de los derechos históricos, que permitiría hacer una lectura actualizadora del autogobierno vasco, a partir tanto de la disposición adicional 1.^a de la Constitución como de la consignada en el Estatuto. Haciéndose derivar de aquellos un sistema «concertado» de garantías, que vendría a reforzar la naturaleza «pactada» de las instituciones políticas vascas. Ahora bien, del modelo relacional apuntado quedaría, finalmente, descolgada la singular relación política («libre asociación») que se pretendía en el pasado y que monopolizó buena parte del debate generado por la propuesta.

⁵¹ Puede consultarse en la siguiente dirección web: <http://tinyurl.com/6dx5brru>.

⁵² Esta misma expresión será utilizada por el lendakari Urkullu para justificar su apuesta por la Nación Foral Vasca en el debate de política general de 2015.

Las nuevas *bases y principios* buscarían, pues, posibilitar un ámbito singular de autogobierno a partir de una foralidad «flexible y cambiante» no constreñida ni exclusivamente circunscrita al ámbito económico, siendo esta su principal novedad. Dando entrada en el estatuto político a toda una serie de principios⁵³ basados el pacto y la bilateralidad (reconocimiento mutuo, respeto institucional, cooperación...), que aparecían presentes en la propuesta de 2003 con alguna excepción.

A partir de las premisas de la naturaleza *confederal* del concierto económico y de su *blindaje* constitucional (además de estatutario), se pretende recuperar una categoría que, sin duda, resulta novedosa en los términos del debate actual y cuya paternidad intelectual también resulta discutida. Me refiero al concierto político, cuyas bases intelectuales se han actualizado recientemente (Innerarity, 2017: 104-107), pese a ser un elemento de continuidad⁵⁴ evidente.

De conformidad a las *bases y principios*, como ha venido a recordar el comisionado Íñigo Urrutia en la justificación de su propuesta técnica, el concierto político tendría tres partes diferenciadas. La primera con el propósito de materializar una nueva identificación y delimitación competencial (a partir de las forales y de régimen común), sirviendo de cobertura a una ampliación de potestades. La segunda, la relación existente entre Euskadi y el Estado, haciéndose acompañar esta de una serie de mecanismos e instrumentos *bilaterales* de salvaguarda o garantía del núcleo competencial atribuido. La tercera, por último, las relaciones de Euskadi en el ámbito europeo (un aspecto no desarrollado la norma institucional básica vigente), a partir del paralelismo entre competencias internas y externas (*in foro interno in foro externo*).

En estos tres ámbitos, la propuesta de estatuto político actualiza y remozará los planteamientos hechos en 2003, descartando aquellos que pudiesen haber quedado desfasados, aunque pueda reflejarse una continuidad evidente en el planteamiento de fondo. Así, por ejemplo, se reordenará, a partir de una nueva categorización el ya de por sí complejo haz competencial (calificado ahora de «fondo de poder» del autogobierno vasco) en el sentido antes apuntado; se cambia la denominación a las instituciones de garantía (la Comisión Mixta Bilateral contemplada en la propuesta de 2003, se sustituye por la

⁵³ El documento incluye también otros, como la lealtad (federal se supone) o la coordinación que considero podrían entrar en contradicción con el planteamiento realizado.

⁵⁴ Anteriormente, dicha noción había sido utilizada en una conferencia de Josu Jon Imaz dictada el 2 de febrero de 2007. Años más tarde, se integraría en la oferta programática de la formación nacionalista y algún otro documento estratégico («Think Gaur Euskadi 2020»), a pesar de quedar finalmente fuera del programa electoral con el que el PNV-EAJ recuperaría el poder institucional nuevamente.

«Comisión Mixta de Concierto Político», guiada de idénticos principios y lógicas) que, incluso, cambian de concepto estratégico (el planteamiento de crear un Tribunal de Conflictos Euskadi-Estado se sustituye por la creación de una nueva sala «paritaria» en el Tribunal Constitucional para dirimir conflictos y controversias), incorporando otras nuevas a partir de sus desarrollos (como la Comisión Arbitral y de Garantías, configurada como un órgano de «alerta temprana» de la Comisión Mixta antes aludida). Por último, el documento aborda la representación de Euskadi en las instituciones y organizaciones europeas e internacionales, así como su proyección exterior, contemplando tanto el derecho de información ante futuras revisiones de los Tratados de la UE como la participación en la formación de la voluntad *estatal* ante las instituciones europeas (llegándose a plantear su participación directa en algunos órganos sectoriales: el Consejo de Ministros de Economía o, incluso, los grupos de trabajo relacionadas con cuestiones tributarias, debido al peculiar régimen fiscal que disfruta Euskadi, novedad respecto de la propuesta de 2003). Por último, incluso, posibilitando su participación directa en instituciones y organismo europeos.

Como conclusión, a pesar de la «proyección pacticia» de los derechos históricos (Herrero y Rodríguez de Miñón, 2008: 4-12), que permitiría expresar simbólicamente la integración voluntaria de sus titulares en el Estado común y garantiza a ambas partes frente a una alteración unilateral» de las posiciones alcanzadas, aquellos ni podrían justificar una supuesta «primacía» (Vidal Prado, 2018:11) frente a otros contenidos constitucionales, igualmente válidos y legítimos, activando un «decisionismo histórico» que se dará de bruces con el sujeto constituyente (nación española) del que derivan los primeros. O, dicho de otro modo, ¿acaso la historia nacional compartida debe tener menos fuerza que las tradiciones jurídicas públicas de autogobierno o el fuerismo?

Llegados a este punto resulta oportuno recordar que el Alto Tribunal imposibilitó que la referencia a los derechos históricos, introducida en el art. 4 EAC, pudiese considerarse «fundamento jurídico» del autogobierno de Cataluña: «Los derechos, instituciones y tradiciones aludidos en el precepto, lejos de fundamentar en sentido propio el autogobierno de Cataluña, derivan su relevancia constitucional del hecho de su asunción por la Constitución y, desde ella, fundamentan, en términos constitucionales, el sistema institucional y competencial instaurado con el Estatuto de Autonomía» (FJ 10.º, STC 31/2010). Para Ferret Jacas esa fundamentación no solo supone una pérdida de «rango de la autonomía catalana», sino evidencia el distinto papel que han desempeñado en el acceso «privilegiado» al autogobierno y como mecanismo diferenciador, sin apenas virtualidad en el caso catalán (2011: 44-60).

4. DE LA AUTODETERMINACIÓN AL NUEVO FUNDAMENTO DEMOCRÁTICO DEL DERECHO A DECIDIR

Junto a los derechos históricos (y la pretendida territorialidad), la «libre decisión», también canalizada a través de un derecho (humano, no constitucionalizado) a decidir, sella el contenido de la propuesta sugerida en las *bases*, a la espera de poder ser concretada y articulada jurídicamente.

Resulta evidente que la propuesta planteada ha evolucionado significativamente desde su planteamiento de origen. En ella, la libre decisión se hacía coincidir plenamente con la demanda autodeterminista⁵⁵, hasta el punto de experimentar una perfecta simbiosis ambas categorías. Tal planteamiento se argumentaría, jurídicamente, invocando derechos y principios diversos (Corcuera Atienza, 2009: 307-308), entre los que figuraban los dos apuntados.

Tales principios serán infructuosamente invocados tras la aprobación de la Ley 9/2008, de 27 de junio⁵⁶, que pretendió sin éxito reabrir un doble debate a dos bandas: por un lado con la ciudadanía y, por otro, con las formaciones políticas vascas y el Estado a partir de los planes de pacificación y normalización. Resulta clarificador no solo el propósito con el que el representante legal del Parlamento Vasco justificaba la plena constitucionalidad de la norma («[...] en (la Ley) no cabe ver el reconocimiento del derecho de autodeterminación del País Vasco, pues una cosa es que la consulta verse sobre cuestiones de interés autonómico y otra distinta el resultado que de la eventual negociación surja, así como la eventualidad de su sometimiento a consulta en 2010, cuestión que no pasa de ser un futurible y no una decisión política actual y eficaz»), sino también las intenciones manifestadas por el Gobierno Vasco en sus alegaciones ante el recurso de inconstitucionalidad planteado por las autoridades estatales, donde se advertía del propósito velado de convertir

⁵⁵ De hecho, el segundo párrafo del preámbulo del Proyecto de Estatuto Político para la Comunidad de Euskadi se hacía mención expresa a la resolución política aprobada el 15 de febrero de 1990 por el Parlamento Vasco que invocaba expresamente el principio de autodeterminación de los pueblos de amplia trayectoria en el orden jurídico internacional. Un debate que, por cierto, será llevado hasta en seis ocasiones a la cámara vasca.

⁵⁶ Ley 9/2008, de 27 de junio, de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política (BOE núm. 212, de 3 de septiembre de 2011, pp. 95727 a 95734), declarada inconstitucional mediante la STC 103/2008, de 11 de septiembre (BOE núm. 245, de 10 de octubre).

la consulta que había sido convocada en «una iniciativa popular para la reforma de la Constitución y de un nuevo sujeto político constituyente diferente del pueblo español, titular de la soberanía popular» (que nunca llegaría a plantearse), advirtiendo, a su vez, que tales pretensiones no podían racionalmente deducirse ni de la mera lectura de la Ley, ni tampoco de las preguntas de la consulta.

Para el Tribunal Constitucional, la identificación de un sujeto institucional (pueblo vasco) equivalente al pueblo español, dotado de un pretendido «derecho a decidir» y «capaz de negociar con el Estado constituido por la Nación española los términos de una nueva relación entre éste y una de las Comunidades Autónomas en las que se organiza» resulta un objetivo inviable sin que se active con antelación el mecanismo de reforma constitucional. Y ello porque en la argumentación del Tribunal el propósito perseguido es la apertura de un procedimiento de reconsideración del orden constituido que habría de concluir, eventualmente, en «un nueva relación» entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco; es decir, entre quien, de acuerdo con la Constitución, es hoy la expresión formalizada de un ordenamiento constituido por voluntad soberana de la nación española, única e indivisible (art. 2 CE), y un sujeto creado en el marco de la Constitución por los poderes constituidos en virtud del ejercicio de un derecho a la autonomía reconocido por la norma fundamental (FJ 3.º, STC 103/2008).

La Ley (catalana) 19/2017, de 6 de septiembre, del Referéndum de Autodeterminación será declarada inconstitucional y nula en su integridad por la STC 114/2017, de 17 de octubre⁵⁷, «al contrariar, de modo explícito, principios esenciales de nuestro ordenamiento constitucional: la soberanía nacional, residenciada en el pueblo español, la unidad misma de la Nación constituida en Estado social y democrático de derecho, y la propia supremacía de la Constitución, a la que están sujetos todos los poderes públicos y también, por tanto, el Parlamento de Cataluña (arts. 1.2, 2, 1.1 y 9.1 CE)» (FJ 5.º); pero no debe pasar desapercibido la referencia que en su razonamiento jurídico el Alto Tribunal incorpora respecto del derecho de decisión y la tensión entre el principio democrático y la legalidad constitucional:⁵⁸ «Enfatiza el

⁵⁷ Pleno. Sentencia 114/2017, de 17 de octubre de 2017. Recurso de inconstitucionalidad 4334-2017. Interpuesto por el abogado del Estado en nombre del presidente del Gobierno frente a la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, denominada «del referéndum de autodeterminación».

⁵⁸ Un argumento (principio democrático y primacía incondicional de la Constitución, lealtad constitucional y fidelidad a la Constitución) que reiterará el TC más adelante. Ver Sentencia 259/2015, de 2 de diciembre de 2015. Impugnación de disposiciones autonómicas 6330-2015. Formulada por el Gobierno de la nación respecto de la

preámbulo de la Ley 19/2017 que, con ella, se cumple el “mandato democrático surgido de las elecciones del 27 de septiembre de 2015”, de tal modo que “el Parlamento de Cataluña expresa la voluntad mayoritaria del pueblo”. Pero la “voluntad del pueblo” —del español en su conjunto o del catalán— solo es identificable e invocable, so pena de usurpación, mediante normas de derecho, de conformidad con lo que en cada caso se pueda plantear ante los correspondientes cuerpos electorales, sujetos siempre, también ellos, al imperio de la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (STC 31/2015, de 25 de febrero, FJ 5.º). Manifestándose en contra, por último, de que el caso catalán pudiese tener encaje en los supuestos de autodeterminación previstos (reservado a realidades estatales, fideicomisos y territorios no autónomos) en el orden internacional. Así, desde la doctrina constitucional, se ha planteado la posibilidad de ampliar tales supuestos, incorporando otro caso de «secesión justa» que resultaría de la persistente y reiterada negativa de una «comunidad territorialmente localizada y democráticamente organizada [...] (para) redefinir el estatus político y el marco institucional fundamentales de dicha comunidad», (Barceló i Serramalera, *et al.*, 2015: 388-389). En contra, se impone el derecho comparado donde la consignación del derecho de secesión tendría un alcance limitado en Europa (Liechtenstein, 1921, y Dinamarca, 1953); África (Etiopía, 1994); Asia (Uzbekistán, 1992), y América (Islas «federadas» de San Cristóbal o Saint Kitts y Nevis, 1983) (Ruiz Miguel, 2022: 29-30).

Sin embargo, tanto el «pronunciamiento interpretativo de conformidad constitucional» contenido en la STC 42/2014, de 25 de marzo de 2014⁵⁹ («El planteamiento de concepciones que pretenden modificar el fundamento mismo del orden constitucional tiene cabida en nuestro ordenamiento siempre que no se prepare o defienda a través de una actividad que vulnere los principios democráticos, los derechos fundamentales o el resto de los mandatos constitucionales, y el intento de su consecución efectiva se realice en el marco de los procedimientos de reforma de la Constitución», FJ 4.º) respecto a la Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de

Resolución del Parlamento de Cataluña 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015 (STC 259/2015, de 2 de diciembre).

⁵⁹ Pleno. Sentencia 42/2014, de 25 de marzo de 2014. Impugnación de disposiciones autonómicas 1389-2013. Formulada por el Gobierno de la Nación respecto de la Resolución del Parlamento de Cataluña 5/X, de 23 de enero de 2013, por la que se aprueba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña (BOE núm. 87, de 10 de abril de 2014, 77-99).

Cataluña⁶⁰, que debe ponerse en relación con los intentos más recientes de configuración dogmática del derecho (Barceló i Serramalera, *et al.*, 2015; Caglio y Conde, *et al.*, 2016) a la libre decisión en sintonía con los Estados liberal-democráticos plantean, sin duda, un nuevos horizontes y escenarios.

De momento, la propuesta formulada tiene importantes hándicaps de partida, contagiada por su precedente (Pérez Calvo, 2004:18-22) al reconocer ese ámbito de decisión solo a una parte de los integrantes de esa territorialidad apriorísticamente definida. Pero si eso es así desde un punto de vista subjetivo, no es menos cierto que su ejercicio podría contravenir la esencia «material» de la Constitución española (soberanía nacional e indivisibilidad del Estado), verdadero límite material «implícito» (Vidal Prado, 2018: 26; González García, 2023), a pesar de no responder el caso español a un modelo de «democracia militante» (o combativa).

Por último, señalar que a partir de tales experiencias, las *bases* abjurarán de cualquier planteamiento autodeterminante⁶¹ (teniendo muy presentes los precedentes apuntados); que la democracia y la legalidad son principios indisolubles y, por último, el tiempo de la consulta se supedita a un esquema general del proceso democrático de diálogo multilateral (participantes, diálogo incluyente en la mesa de partidos, y su implementación y traslación al ámbito institucional para su incorporación al marco jurídico) que coincide con la triangulación que vendría ensayándose, al menos, a partir de 2008, cuando se impidió el ejercicio de la consulta proyectada.

⁶⁰ El documento está accesible en la siguiente dirección web: <http://tinyurl.com/4hvx6d7v>. En concreto, las referencias constan tanto en su título («Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña»), párrafo inicial («De acuerdo con la voluntad mayoritaria expresada democráticamente por el pueblo de Cataluña, el Parlamento de Cataluña acuerda iniciar el proceso para hacer efectivo el ejercicio del derecho a decidir para que los ciudadanos y ciudadanas de Cataluña puedan decidir su futuro político colectivo») como en los puntos 2.º («Legitimidad democrática»), 3.º («Transparencia»), 7.º («Legalidad») y 9.º («Participación»), respectivamente.

⁶¹ Ni siquiera una trascendental iniciativa, como la Proposición no de Ley aprobada en el Parlamento Vasco el 15 de febrero de 1990 (Boletín Oficial del Parlamento Vasco de 26 de febrero de 1990, III Legislatura, números 134-135), aparece incorporado al documento de Bases y Principios.

VI. BREVE APUNTE SOBRE LAS ARTICULACIONES TÉCNICAS REDACTADAS POR LOS COMISIONADOS

Del proceso de desarrollo de las *bases y principios* que ha trascendido hasta la fecha, caben destacarse una serie de evidencias. En primer lugar, la imposibilidad real de acordar un documento único, una visión común de la meta que se quiere alcanzar. Esa coincidencia de planteamientos fue perseguida a la hora de acordar la secuencia de los trabajos, priorizando aquellos en donde se barruntaba podía existir una mayor coincidencia (bases vi, derechos; vii, acción exterior; viii, reforma; iv, poderes vascos; v, hacienda...), dejando para la recta final los aspectos basilares de la propuesta. Sin embargo, el comisionado designado por EH Bildu decidió unilateralmente plantear una propuesta de articulación global, al margen de los puntos que se habían discutido y acordado; incluso, con antelación a conminar (sin éxito) al resto de comisionados a emprender el desarrollo del contenido nuclear del documento, concretado en las bases II (título preliminar) y III (competencias), donde, incluso, pueden encontrarse algunas coincidencias resaltadas en las explicaciones de voto⁶² de alguno de los comisionados.

El especialista propuesto por EH Bildu denunciará la modificación a la baja del alcance de las *bases* en la articulación técnica secundada por tres de los integrantes del grupo de expertos (los designados por los grupos parlamentarios de EA-NV, PSE-EE y Elkarrekin-Podemos) en aras a minimizar los reproches de inconstitucionalidad del documento. Para Iñigo Urrutia, ese proceder vulneraba el sentido del encargo materializado, conduciendo a un resultado que no era el buscado, y que alejaba a la articulación técnica con mayor número de adhesiones, como de la propuesta aprobada en 2004, imposibilitando aterrizar la «interpretación expansiva de los derechos históricos y su actualización» (Urrutia Libarón, 2019: 2) contenida en las *bases y principios* que ya hemos analizado.

Por los motivos apuntados, el texto del comisionado Urrutia representa con mayor fidelidad el desarrollo del contenido consignado en las *bases*, siendo el que se muestra más coherente con el encargo recibido. Y ello, pese a las importantes coincidencias de fondo que reflejan ambos textos. Sirvan de muestra los siguientes aspectos: una vía de profundización en el autogobierno que surge como expresión de la identidad nacional y no tanto de su reconocimiento constitucional; una visión compartida de la territorialidad poco respetuosa con los auténticos titulares de los derechos históricos y de su resultado institucional; la

⁶² Todas ellas, al igual que las propuestas articuladas, pueden descargarse en la siguiente dirección web: <https://federalistak.es>

asunción del sistema de concierto político (a pesar de la distinta interpretación de partida de ambos planteamientos: confederalizante vs. foralista), etc.

Por último, pese a que la propuesta de articulación conjunta que cuenta con una base más amplia tampoco resulta unitaria (se incorporan hasta veintitrés votos particulares del comisionado López Basaguren⁶³, dos de ellos compartidos por Elizondo al documento), también existe un amplio acuerdo en la parte que podría ser realizable a través de la reforma estatutaria, existiendo, al menos, dos grandes *disensos* de fondo, en cuestiones podríamos calificar de nucleares: la definición nacional del pueblo vasco⁶⁴ y la plasmación del derecho de decisión (mostrándose López Basaguren partidario de dejarla fuera del texto y Elizondo de incluir fórmulas para insistir en su «legalidad»). Así como a algunos otros aspectos de desencuentro que afectan al sistema normativo (naturaleza normativa foral; control ordinario normas aprobadas por el Parlamento Vasco y Juntas Generales); y competenciales (configuración y atribuciones Consejo de Justicia Vasco; cláusula general competencial; principio de salvaguarda de las materias propias forales; eliminación cláusula de supletoriedad estatal; papel de las FCSE en el mantenimiento del orden público; acción exterior y relaciones internacionales; denominación de los instrumentos del sistema concertado de garantías...).

A partir de ahora, las dos articulaciones técnicas presentadas, así como las explicaciones del resultado por parte de los expertos (Elizondo ha sido la única que no lo ha hecho), y el voto particular emitido por el comisionado Del Burgo en rechazo a las dos primeras, que ha querido acompañar su propuesta de reforma estatutaria de dos informes más (uno que hace referencia a los antecedentes del autogobierno vasco, con vistas a la redacción del preámbulo de la propuesta de articulación técnica mayoritaria; otro, una refutación también histórica de los planteamientos consignados en el preámbulo del texto presentado por el comisionado Urrutia), constituye un valioso material para articular la propuesta definitiva que está por ver supere el veto a la totalidad que formularon los representantes de la minoría en la Ponencia.

Por último, cabe destacar que no se han articulado propuestas de reforma estatutaria alternativas. No lo es, sin duda, la enmienda a la totalidad

⁶³ El profesor López Basaguren (2018, 2019a, 2019b) ha abordado la temática objeto del presente artículo con suma profusión.

⁶⁴ López Basaguren justifica su voto particular en el primero de los preceptos de la propuesta articulada (Euskadi) en que «la identificación entre esa construcción política de Euskal Herria y el objetivo abertzale de soberanía nacional [...] no es compartido y es rechazado por una parte de la sociedad vasca» (2019: 1), resultando su inclusión incompatible con lograr un Estatuto de amplio consenso.

presentada por el comisionado de designación popular, Jaime Ignacio del Burgo, a pesar de que deja deslizar en su justificación dicha idea.

VII. EXPLORANDO LA INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Recientemente, mientras las formaciones políticas nacionalistas se han mostrado favorables a reactivar la Ponencia de Autogobierno, el PNV ha decidido explorar en solitario alguna de las posibilidades apuntadas en las *bases* y de las articulaciones técnicas que le sirven de desarrollo, ya que como apuntaba el experto designado por EH Bildu, tras la entrega de los textos la gestión correspondía ahora a los grupos parlamentarios, abriéndose un escenario más abierto donde no podía descartarse la iniciativa de reforma constitucional, una vía apuntada con insistencia por la jurisprudencia constitucional desde 2008 y que había sido ensayada sin éxito en el pasado (Urrutia, 2011)⁶⁵ a partir de un procedimiento muy similar al que ahora se propone.

Acogiéndose a dicha posibilidad, el Grupo Parlamentario Nacionalista Vasco en el Congreso ha presentado un total de once enmiendas al Proyecto de Reforma de la Constitución, actualmente en trámite en el Congreso de los Diputados, centrada en la modificación terminológica contenida en el art. 49 CE (donde se pretende la sustitución de los términos «disminuidos físicos, sensoriales y físicos» por el de «personas con discapacidad», a sugerencia del CERMI). El grupo vasco propone una nueva redacción del precepto constitucional apuntado, objeto original de la reforma, con la intención de adecuar su

⁶⁵ La enmienda núm11, impulsada por el Grupo Nacionalista Vasco en el Congreso de los Diputados, además de pretender una nueva redacción al art. 2 CE («La Constitución reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las naciones y regiones que integran el estado y la solidaridad entre todas ellas»), buscaba introducir una nueva disposición adicional con el siguiente redactado: «La Constitución reconoce el derecho del pueblo vasco a la autodeterminación. Este derecho reside en la potestad de sus ciudadanos para decidir libre y democráticamente su estatus político, económico, social y cultural, bien dotándose de un marco propio o compartiendo, en todo o en parte, su soberanía con otros pueblos. Serán, en su caso, sus instituciones respectivas, gobierno y parlamento, las únicas legitimadas para impulsar su ejercicio». Su justificación se basaba en alguno de los argumentos tradicionales del nacionalismo vasco: buscar un mejor anclaje en el sistema constitucional y que la aceptación de la autonomía en modo alguno suponía la renuncia del pueblo vasco a los derechos que le hubieran podido corresponder históricamente. Pueden consultarse en la siguiente dirección web: <http://tinyurl.com/5b34f9hr>.

redacción a la contenida en el dictamen núm. 1030, de 28 de febrero de 2019, del Consejo de Estado⁶⁶.

Pero lo más importante, aprovechará el trámite de enmienda para incorporar algunos cambios constitucionales⁶⁷ que tienen relación directa con las *bases* aprobadas en la Ponencia de Autogobierno, muchos de los cuáles habían sido incorporado en la propuesta de 2003.

Entre las correcciones presentadas, el Grupo Parlamentario vasco propone incluir, a través de la supresión del principio de unidad contenida en el art. 2 CE, así como de la introducción de una nueva disposición adicional que incorpore el reconocimiento del derecho a decidir del pueblo vasco («La plena realización de los derechos históricos del pueblo vasco, como manifestación institucional de su autogobierno, se exterioriza a través del derecho a decidir su ciudadanía, libre y democráticamente representada, siendo su ejercicio pactado con el Estado»). Como puede observarse, se constata que el fundamento ya no queda referido a la autodeterminación como se planteaba en 2011, sino en la fundamentación democrática del derecho a decidir, a partir del cual se pretende, según la justificación del texto una «fórmula de articulación amable y duradera de la realidad vasca en el conjunto del Estado», de acuerdo con su justificación.

Recuperando argumentos de 2011 (marco constitucional como cerco jurídico) limitador de la expresión democrática), el Grupo Nacionalista Vasco proyecta su deseo de reforma también sobre un precepto nuclear (art. 2 CE),

⁶⁶ Consejo de Estado. Dictámen núm. 1030/2018, de 28 de febrero de 2019. Disponible en la siguiente dirección web: <http://tinyurl.com/2uvdbueu>.

⁶⁷ El conjunto de enmiendas presentadas también incluirán otras de honda significación, como la referida a la inviolabilidad del rey, que pretenden reducir en exclusiva a al ejercicio de sus «funciones institucionales», impidiendo su extensión a los actos de naturaleza privada del mismo. Una iniciativa que afectaba a la «forma política» del Estado y que se había planteado sin éxito en el Congreso a través de una iniciativa orgánica (Proposición de Ley de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial), siendo finalmente vetada por su órgano rector al entender que se trataba de un desarrollo normativo que afectaba directamente a los elementos esenciales de la Corona, definidos en el título II de la Constitución, y a la misma definición constitucional de la inviolabilidad de acuerdo a su redacción constitucional (art. 56.3 CE). Ahora, igual que entonces, dicha iniciativa se justificó en un progresivo distanciamiento del nacionalismo institucional vasco con la monarquía española («La Corona ni aporta equilibrio ni favorece la integración de las diferentes naciones del Estado», ha señalado el portavoz del Grupo Nacionalista en el Congreso), que contrasta con otros planteamientos ya superados, como la «unión con la Corona» que defendieron en el pasado.

de cuya redacción busca hacer desaparecer el fundamento constitucional vinculado a «la indisoluble unidad de la nación española, patria común e indivisible de los españoles», limitándose en su pretensión a «reconocer y garantizar el derecho de autonomía de las naciones y regiones que integran el Estado y la solidaridad entre todas ellas». Paralelamente, busca eliminar uno de los mecanismos «extraordinarios» de defensa del principio de unidad estatal (conocido como la llamada «coerción federal» y consignado en el art. 155 CE). El grupo nacionalista lo justifica en la suficiencia de los «mecanismos ordinarios de respuesta» contemplados constitucionalmente. Por último, la defensa de «la integridad territorial y soberanía», atribuida a las Fuerzas Armadas en el art. 8 CE, también pretende ser objeto de supresión⁶⁸. Cuestiones que resultan incongruentes con el sentido auténtico de las bases de desbordar el sistema autonómico en su conjunto, a partir de una distinta fundamentación constitucional.

Igualmente, con el objetivo de mejorar la garantía *institucional* de los derechos históricos (uno de los pilares tanto de la Propuesta de 2003 como de las *bases y principios*) se presentan dos enmiendas por las que se pretenden introducir dos disposiciones adicionales nuevas que contemplan, por un lado, una «cláusula de salvaguardia de las materias forales» y, por otro, la creación de una «Sala Foral del Tribunal Constitucional» para dirimir los eventuales conflictos que emanen de las leyes del Parlamento Vasco y de las normas forales de las Juntas Generales de los Territorios Históricos dictadas en ejercicio de sus competencias. Planteamientos incorporados en las dos articulaciones técnicas presentadas, con la objeción de uno de los comisionados.

Asimismo, se propone la constitución de una Junta Arbitral entre Euskadi y el Estado para la totalidad de los conflictos competenciales existentes. Además, y con el propósito de «mejora del reparto competencial vigente», según figura en su justificación, se registra otra nueva enmienda que modifica el art. 149 CE, donde se consignan las competencias de exclusividad estatal.

Por lo que respecta al poder judicial, se propone «adecuar el poder judicial a la estructura descentralizada que postula la Constitución, y en la que ya se han subsumido tanto el poder ejecutivo como el legislativo a través de su reflejo en las Comunidades Autónomas», eliminando el principio de unidad jurisdiccional (art. 117 CE). Como se ha visto, las *bases y principios* y sus articulaciones técnicas presentan interesantes matices en este apartado que aboga

⁶⁸ Una petición con un largo recorrido, especialmente como consecuencia de unas desafortunadas declaraciones en la Pascua Militar de 2006, en plena tramitación del Estatuto catalán, que llevaron a la destitución del máximo responsable de la fuerza terrestre apelando al incumplimiento del deber de «neutralidad».

por la constitución y configuración judicial de un poder judicial vasco que no solo contaría con su propia organización de gobierno, sino que extendería su jurisdicción a las materias cuya legislación exclusiva correspondiese al País Vasco.

La identificación y delimitación competencial, también será incluida en la reforma constitucional proyectada, incluyendo dos aspectos incorporados en una de las articulaciones técnicas derivadas de las *bases*, en concreto la del comisionado Urrutia. En la enmienda registrada se pretende impedir que la determinación formal de las bases estatales no esté sometida a un criterio formal previo, que ha terminado por diluir la plena determinación de las competencias por la norma institucional básica (en tanto que bloque de constitucionalidad) a favor del legislador estatal, que puede predeterminar a su antojo el alcance de las bases; un asunto abordado en la sentencia 31/2010 (FJ 60.º), con ocasión de la norma catalana, en la que nuevamente se desea insistir. El comisionado Urrutia, en la presentación de su articulación técnica, ejemplifica la importancia de este asunto con las competencias en materia de seguridad ciudadana (expedición de documentación de identificación) y de control de seguridad exterior (fronteras y aduanas), una legislación cuya tramitación se está sustanciando precisamente en el Congreso de los Diputados en estos momentos.

Pero ese pretendido giro que se quiere dar a la responsabilidad en la ejecución de la legislación básica estatal no es el único aspecto que pretende ser modificado. También la enmienda constitucional presentada se focaliza a poner fin a otra disfuncionalidad que afecta a un adecuado desarrollo del modelo territorial, sugiriendo la eliminación de la medida de cierre del sistema que atribuye al Gobierno del Estado la capacidad de acudir al TC frente a todo tipo de actos o disposiciones autonómicas que considere inconstitucionales con el privilegio, además, de la suspensión automática (art. 161 CE).

La unilateralidad de la iniciativa parlamentaria presentada como enmienda al Proyecto de reforma constitucional no solo rompe con el deseo mostrado por los grupos parlamentarios de acotar la modificación proyectada a su pretensión inicial de inclusividad en el lenguaje constitucional, sino que sitúa, nuevamente, a todo el nacionalismo vasco ante la disyuntiva de su rechazo, como ya había sucedido en el pasado. El coordinador general de EH Bildu (Otegui) se mostró muy crítico con una iniciativa que rompía la acción coordinada dentro de la Ponencia de Autogobierno entre aquellas formaciones que habían acordado las *bases* y el escenario de rechazo que se dibujaba en el horizonte fruto de la aritmética parlamentaria.

VIII. CONCLUSIONES

La novedad que representa el planteamiento de una convención constitucional ha generado, ciertamente, más incógnitas que certezas a la hora de ofrecer un marco posibilista para la actualización de nuestra Constitución territorial —que ha dado signos fehacientes de agotamiento en las últimas dos décadas— y garantizar de paso una vía de integración reforzada y fortalecimiento institucional por explorar en Euskadi. Ahora bien, aunque la práctica convencional ha servido en el pasado para ofrecer soluciones imaginativas en la configuración y consolidación de nuestro modelo autonómico, resulta evidente que no puede servir para, a través de la fórmula de la mutación, activar un poder constituyente reservado en exclusiva a la soberanía nacional popular y que resulta infraccionable.

No se trata de realizar, a estas alturas, un planteamiento esencialista de la Constitución, sino tan solo acudir al significado auténtico de alguna de las categorías básicas del Estado constitucional, imposibilitando la vulneración de la Constitución formal, a través del cauce que se propone. Desde luego, la última palabra sobre la interpretación de dicho acuerdo la tendría el Tribunal Constitucional, que ya se ha negado la viabilidad de reconocer un poder constituyente sectorial que ahora quiere extenderse a otras realidades territoriales, a partir de dos hechos diferenciales (foralidad o historicidad —como si las demás no tuvieran esa última—), buscando reeditar un diferencialismo trasnochado que ha quedado difuminado a través de la experiencia autonómica más reciente y que, por supuesto, no puede llevar a una recategorización de las realidades autonómicas.

Desde la perspectiva del acuerdo, la idea puede resultar, también, sugerente, ya que parece enterrar el unilateralismo de antaño y sustituirlo por un planteamiento más bien dialogado. Pero ese diálogo únicamente puede afianzarse a partir de asumir que las reglas del juego son las que son, y si queremos cambiarlas hay que activar el poder constituyente derivado, también llamado reforma constitucional. Que ha sido también explorada como recurso alternativo al fin último que se persigue, que no es otro que avanzar en el autogobierno.

Desde una perspectiva menos procedimental, hemos observado el alto grado de coincidencia entre la propuesta de Estatuto Político de 2003 y el nuevo documento de *bases y principios* para la actualización del autogobierno de Euskadi (2018), evidenciando una decisiva continuidad en sus planteamientos fundamentales y los principios que los sustentan. Todavía está por ver que pueda ser trasladada a través de los proyectos articulados presentados, que no han sido asumidos todavía desde una perspectiva institucional.

Las *bases y principios* se sustentan en los mismos *pilares* que vehiculizaban la propuesta de 2003 (territorialidad, derechos históricos y consulta

habilitante). Ahora bien, la nueva propuesta elimina algunos aspectos distintivos del Plan Ibarretxe, como la «libre asociación», que implicaba atribuir cierta estatalidad a Euskadi —algo que sin descartarse plenamente se aleja, desde luego, del redactado de la disposición técnica que ha recabado mayores apoyos—. Asimismo, se abandona la autodeterminación en tanto que *solución política*; un planteamiento que hace inviables las *bases y principios* y reconcilia al grupo mayoritario de la cámara vasca con la posición defendida por la minoría vasca en los debates constituyentes.

La apertura de las *bases* y las disposiciones técnicas al «derecho a decidir» —una categoría constitucional en construcción— constituyen la gran novedad de fondo respecto de la propuesta rechazada en 2003. Y queda a resultas del nuevo anclaje que pueda encontrarse desde una perspectiva constitucional, aspecto sobre el que viene ya trabajando un sector cada vez más influyente de la doctrina.

Como hemos podido observar en el proceso, las verdaderas dificultades para traducir jurídicamente el deseo compartido por los grupos parlamentarios presentes en la Ponencia de Autogobierno, a excepción del Partido Popular, han surgido nuevamente en la definición de la identidad y la traducción jurídica resultante a partir de las categorías jurídicas tradicionales, la materialización del nuevo modelo de relaciones con el Estado y cómo finalmente podría materializarse el ejercicio del derecho de decisión. Incluso las disposiciones técnicas propuestas no han llegado a ofrecer una solución unánime a estas cuestiones, incorporando elementos de dudosa constitucionalidad.

Recientemente, algunas iniciativas surgidas en el ámbito académico de la reforma constitucional han influido en la dirección que ha tomado la iniciativa en los últimos tiempos. La posibilidad de redefinir la naturaleza de los estatutos para que dejen de ser leyes estatales, así como blindar a partir de un ámbito de decisión propio definiciones identitarias en su contenido, terminaría por fortalecer la potestad de autoorganización interna, siendo aspectos que ya se han insinuado en la disposición técnica más ampliamente aceptada. Sin embargo, este escenario depende de la posibilidad de emprender una reforma constitucional integral focalizada en la cuestionada organización territorial. Mientras tanto, el Grupo Nacionalista Vasco en el Congreso ha aprovechado los contenidos trasladados para avanzar en su proyecto de reforma constitucional, recurriendo a argumentos que en el pasado sirvieron de guía al Plan Ibarretxe—Propuesta de Estatuto Político. Esto ha tensionado el acuerdo sobre las *bases y principios* alcanzado en el seno de la Ponencia y ha terminado por condicionar el Gobierno de coalición PNV-PSE.

El Tribunal Constitucional ha sostenido con firmeza que cualquier reforma constitucional que permita satisfacer algunas de las demandas

tradicionales del nacionalismo institucional vasco debería llevarse a cabo antes de explorar la actualización del autogobierno. Esto representa un cambio con respecto a la situación en 2003, cuando se intentó una modificación estatutaria que suponía un desbordamiento constitucional evidente. Nuevamente, podría darse la oportunidad de presentar una propuesta de reforma constitucional impulsada por una mayoría del Parlamento Vasco basada en los contenidos proporcionados por los comisionados o, incluso, redefinir la propuesta de autogobierno para avanzar en la dirección mencionada, dando entrada, también, a un proyecto de reforma que concretase los términos alcanzados en una doble instancia: la convención convocada al efecto y la asamblea legislativa vasca, posibilitando un acuerdo transversal de gran alcance, a pesar de no reunir los consensos previamente alcanzados.

Estamos ante ventana de oportunidad que permite explorar una interpretación más flexible y menos rígida de nuestra Constitución —nuevamente, a la búsqueda del «constitucionalismo útil», como el planteado a finales del siglo xx por Herrero de Miñón y Lluch (2001)—, sin renunciar de antemano a cualquiera de las vías exploradas hasta la fecha (reforma territorial; revisión constitucional..) o, incluso, el ejercicio «creativo» de otras (mutación) a partir de la vía que ofrece una eventual convención constitucional de perfiles inciertos para concretar cómo se articulan cuestiones (reconocimiento nacional, bilateralidad, sistema de garantías del autogobierno vasco... y, por supuesto, el derecho a decidir) para las que todavía no hay acuerdo posible. Como dice un antiguo proverbio vasco, «hacia donde imaginan tus pensamientos, andan tus pasos».

Bibliografía

- AA. VV. (2003). *Estudios sobre la Propuesta Política para la Convivencia del Lendakari Ibarretxe*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública.
- AA. VV. (2017). *Ideas para una reforma de la Constitución*. Madrid: Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Disponible en: <http://tinyurl.com/2s3s9avy>.
- Álvarez Conde, E. (2007). *Reforma constitucional y reformas estatutarias*. Madrid: Iustel.
- Álvarez Conde, E. y Tur Ausina, Ch. (2010). *Las consecuencias jurídicas de la Sentencia 31/2010 de 28 de junio del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña. La sentencia de la perfecta libertad*. Madrid: Aranzadi.
- Aranda Álvarez, E. (2012). La «sustancialidad» del proceso de reforma constitucional. *Teoría y Realidad Constitucional*, 29, 389-408.
- Barceló i Serramalera, M. et al. (2015). *El derecho a decidir. Teoría y práctica de un nuevo derecho*. Barcelona: Atelier.
- Blanco Valdés, R. (2005). *Nacionalidades históricas y regiones sin historia (A propósito de la obse-sión ruritana)*. Madrid: Alianza Editorial.

- Cagiao y Conde, J., Ferraiuolo, G. y Bastida Freixedo, X. (coords.) (2016). *El encaje constitucional del derecho a decidir. Un enfoque polémico*. Madrid: Catarata.
- Castellá Andreu, J. M. (2023). La plurinacionalidad es la vía para que España sea una confederación. *El Mundo*, 30-9-2023.
- Coello Martín, C. (1997). *La disposición adicional Primera de la Constitución: la quiebra del «modelo vasco»*. Logroño: Universidad de La Rioja.
- Conde Álvarez, B. (2017). El Estatuto de Gernika a examen. *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, 29, 261-284.
- Corcuera Atienza, J. (1985). Notas sobre el debate de los derechos históricos de los territorios forales. *Revista de Estudios Políticos*, 46-47, 55-90.
- Corcuera Atienza, J. (2003). ¿Constitucionalismo útil versus Constitución inútil? *Revista de Libros de la Fundación Caja Madrid*, 84, 8-12.
- Corcuera Atienza, J. (2009). Soberanía y Autonomía. Los límites del «derecho a decidir» (Comentarios a la STC 103/2008). *Revista Española de Derecho Constitucional*, 86, 303-341.
- Corcuera Atienza, J. y García Herrera, M. Á. (2002). *La constitucionalización de los derechos históricos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Cruz Villalón, P. (1991). La Constitución territorial del Estado. *Autonomías: Revista catalana de Dret Públic*, 13, 61-70
- Dau-Lin, H. (1998). *Mutación de la Constitución*. Oñate: Instituto Vasco de Administración Pública.
- De Miguel Bárcena, J. (2006). Variaciones contemporáneas del derecho de autodeterminación: el derecho a decidir y la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco. *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 10, 261-278.
- De Miguel Bárcena, J. (2023). Constitución territorial y gobernabilidad. *El Mundo*, 19-9-2023.
- Elvira Perales, A. (1986). Las convenciones constitucionales. *Revista de Estudios Políticos*, 53, 125-150.
- Etxeberria Mauleón, X. (2002). *El derecho de autodeterminación en la teoría política actual y su aplicación al caso vasco*. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco.
- Ferret Jacas, J. (2011). Nació, símbols i drets històrics. *Revista d'Estudis Autònomic i Federals*, 12, 44-60.
- Fondevila Marón, M. (2014). Derecho a decidir y soberanía. A propósito de la TC 42/2014, de 25 de marzo. *Teoría y Realidad Constitucional*, 34, 587-606.
- Fossas Espadaler, E. (2014). «Comentario a la STC 42/2014, de 25 de marzo, sobre la Declaración de soberanía y el derecho a decidir del pueblo de Cataluña». *Revista Española de Derecho Constitucional*, 101, 273-300.
- García Pelayo, M. (1991). *El proyecto constitucional y los derechos históricos*. Obras completas (vol. 3; núm. 15; pp. 7-28). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales Generales.
- González García, I. (2023). *La indivisibilidad de la nación: límite expreso a la reforma de la CE1978*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- González Trevijano, P. J. (1988). Las reglas de corrección constitucional, los precedentes constitucionales y la praxis constitucional. *Revista de Derecho Político*, 27-28, 77-96.

- Herrero y Rodríguez de Miñón, M. (1988). Concepto y función de los derechos históricos (disposición adicional primera de la Constitución). *Revista de las Cortes Generales*, 15, 7-27. Disponible en: <https://doi.org/10.33426/rcg/1988/15/415>.
- Herrero y Rodríguez de Miñón, M. (1996). En el marco de la Constitución (disposición adicional primera). *La Ley, Revista Jurídica Española de Doctrina, Jurisprudencia y Bibliografía*, 6, 1635-1637.
- Herrero y Rodríguez de Miñón, M. (2008a). Los derechos históricos cara al siglo xx. *Hermes: Revista de Pensamiento e Historia*, 32, 4-12.
- Herrero y Rodríguez de Miñón, M. (2008b). Los derechos históricos y el principio pacticio. *Ius Fugit* 15, 35-54.
- Herrero y Rodríguez de Miñón, M. (2020a). Voz «Mutación y Convención Constitucional». En B. Pendás (ed.). *Enciclopedia de las Ciencias Morales y Políticas para el siglo XXI* (pp. 930-934). Madrid: Real Academia de Ciencias Morales y Políticas; Boletín Oficial del Estado.
- Herrero y Rodríguez de Miñón, M. (2020b). *XXI Ensayos de Derecho Constitucional comparado*. Madrid: Boletín Oficial del Estado.
- Herrero y Rodríguez de Miñón, M. y Lluch, E. (eds.) (2001). *Derechos históricos y Constitucionalismo útil*. Barcelona: Crítica.
- Hesse, K. (1983). Límites de la mutación constitucional. En P. Cruz Villalón (ed.). *Escritos de Derecho Constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Innerarity, D. (2017). Hacia el concierto político. *Hermes: Revista de Pensamiento e Historia*, 55, 104-107.
- Jellinek, G. (1991). *Reforma y mutación de la Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Larrazabal Basáñez, S. (2008). ¿Tiene futuro la disposición adicional primera de la Constitución? En R. Zallo (coord.). *El País Vasco en sus encrucijadas. Diagnósticos y propuestas* (pp. 219-233). Donostia-San Sebastián: Tarttalo.
- López Basaguren, A. (2018). ¿El retorno del plan Ibarretxe? Las Bases para el «Estatus Político» del País Vasco acordadas en la Ponencia sobre Autogobierno del Parlamento Vasco. *Nueva Icaria* [blog], 26-7-2018. Disponible en: <http://tinyurl.com/ms86rh5a>.
- López Basaguren, A. (2019a). El País Vasco, el modelo de autonomía territorial y la pretensión constitucional del nacionalismo. *Fundamentos: Cuadernos Monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, 10, 1-31.
- López Basaguren, A. (2019b). Las bases del nuevo estatus político: una vía inservible para resolver los problemas del autogobierno. *Grand Place: Pensamiento y Cultura*, 11, 91-100.
- Monreal Zia, Gr. (2014). La Disposición Adicional Primera de la Constitución de 1978 en las Cortes. *Iura Vasconia*, 11, 239-386.
- Muñoz Machado, S. (1992). La Diposición Adicional Primera de la Constitución. En S. Martín Retortillo, S. (dir.). *Derecho Público de Navarra. El Amejoramiento del Fuero*. Madrid: Civitas.
- Orella Unzué, J. L. (2003). *Soberanía vasca. El derecho de autodeterminación del Pueblo Vasco*. Iruñea-Pamplona: Mintzoa.

- Parlamento Vasco. (2005). *Comisión Especial sobre Autogobierno. Trabajos Parlamentarios*. Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco.
- Pendás García, B. (2021). Sobre la mutación constitucional. *ABC*, 18-1-2021.
- Pérez Calvo, A. (2004). El Plan Ibarretxe y su grave déficit de partida. *Revista de Estudios Políticos*, 126, 9-27.
- Requejo Rodríguez, P. (2009). Referendos territoriales: problemas competenciales, materiales y procedimentales (a propósito de la Sentencia del tribunal Constitucional Español 103/2008, de 11 de septiembre). *Revista Brasileira de Direitos Fundamentais e Justiça*, 8, 48-64. Disponible en: <https://doi.org/10.30899/df.v3i8.483>.
- Ridao Martín, J. (2015). La oscilante doctrina del TC sobre la definición de las consultas populares por la vía del referéndum. Una revisión crítica a través de cuatro sentencias. *Estudios de Deusto*, 63, 359-385. Disponible en: [https://doi.org/10.18543/ed-63\(1\)-2015pp359-385](https://doi.org/10.18543/ed-63(1)-2015pp359-385).
- Rivera, A. y Fernández Soldevilla, G. (2019). Frente nacional vasco (1933-2019). Pluralismo o nacionalidad. *Historia Actual Online*, 50 (3), 21-34.
- Rollnert Liern, G. (2014). La mutación constitucional, entre la interpretación y la jurisdicción constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 101, 125-155.
- Rollnert Liern, G. (2014). Mutación constitucional en el estado autonómico: el estado de la cuestión. En VV. AA. *Igualdad y democracia: el género como categoría de análisis jurídico: estudios en homenaje a la profesora Julia Sevilla* (pp. 503-516). Valencia: Corts Valencianes.
- Ruiz Miguel, C. (2019). Sobre la insostenible pretensión de la existencia de un «derecho de autodeterminación» para separarse de España al amparo del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos. *Anuario Español de Derecho Internacional*, 35, 103-126. Disponible en: <https://doi.org/10.15581/010.35.103-126>.
- Ruiz Miguel, C. (2022). El (excepcional) reconocimiento del derecho de secesión en el derecho comparado. *Cuadernos Constitucionales*, 3, 9-31. Disponible en: <https://doi.org/10.7203/cc.3.24542>.
- Soroeta Liceras, J. (2018). *Quo Vadis* Cataluña? La unilateralidad un viaje de corto recorrido. *Anuario Español de Derecho Internacional*, 34, 323-342. Disponible en: <https://doi.org/10.15581/010.34.323-342>.
- Tajadura Tejada, J. (2008). Constitución y derechos históricos: legitimidad democrática frente a la legitimidad histórica. *Teoría y Realidad Constitucional*, 22, 137-192. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.22.2008.6813>.
- Tajadura Tejada, J. (2009). Referéndum en el País vasco (Comentario a la STC 103/2008, de 11 de septiembre). *Teoría y Realidad Constitucional*, 23, 363-385. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.23.2009.6851>.
- Tudela Aranda, J. (2007). La Disposición Adicional Primera de la Constitución y los Nuevos estatutos de Autonomía. La historia como legitimación de la autonomía. *Revista de Administración Pública*, 173, 143-181.
- Urkullu Rentería, Í. (2023). Autogobierno vasco y modelo plurinacional del Estado. Si hay voluntad, es posible el acuerdo. *El País*, 31-8-2023.
- Vandelli, L. (1982). *El ordenamiento español de las comunidades autónomas*. Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Local.

- Vera Santos, J. M. (2016). La reforma del procedimiento de reforma constitucional en España. *Revista de Derecho Político*, núm. 96, 2016, 13-48
- Viciano Pastor, R. (1991). El derecho de autodeterminación en nuestra reciente vida constitucional: análisis y problemática. *Revista de Derecho Político*, 34, 143-188.
- Vidal Prado, C. (2018). *Informe sobre los Documentos «Propuesta de bases y principios para la actualización del autogobierno vasco a través de una reforma del Estatuto de Autonomía de Gernika» y «Visión del futuro de Europa»*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia. Disponible en: <http://tinyurl.com/4x86h2eb>.
- Vintró i Castells, J. (2014). El Tribunal Constitucional y el derecho a decidir de Cataluña: una reflexión sobre la STC de 25 de marzo de 2014. *Revista Catalana de Dret Públic* [blog], 2-4-2014.
- Vírgala Foruria, E. (2006) La reforma territorial en Euskadi: los planes Ibarretxe I (2003) y II (2007). *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 54-55, 159-187.
- Vivancos Comes, M. (2003). Pulso a la España constitucional: reflexiones apresuradas en torno a la propuesta de Estatuto Político de Euskadi. *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, 14, 289-305.
- Vivancos Comes, M. (2005). La propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi (Plan Ibarretxe). *Revista Española de la Función Consultiva*, 4, 227-274.
- Vivancos Comes, M. (2009). El socialismo vasco: entre el «Estatuto de Gernika» y la alternativa soberanista. *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 66, 15-57.
- Vivancos Comes, M. (2011). *La propuesta de nuevo estatuto político de la comunidad de Euskadi. Análisis de un estatuto de segunda generación* [tesis doctoral]. Universitat de València.
- Vivancos Comes, M. (2014). La declaración de soberanía del Parlamento de Cataluña: entre la política y el derecho. En VV. AA. *Igualdad y democracia: el género como categoría de análisis jurídico: estudios en homenaje a la profesora Julia Sevilla* (pp. 759-779). Valencia: Corts Valencianes.
- Vivancos Comes, M. (2023). Pulsión y cambio en la reforma constitucional territorial. En J. Castellanos Claramunt (coord.). *Un estudio sobre el Estado autonómico: propuestas de mejora para el tercer decenio del siglo XXI* (pp. 53-87). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Zangara, V. (1977). Costituzione materiale e costituzione convenzionale. Notazione e spunti. En VV. AA. *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale. Scritti in onore di Constantino Mortati* (vol. 1) (pp. 347 y ss.). Milano: Giuffrè.