



**Universidad Abierta
Interamericana**

UNIVERSIDAD ABIERTA INTERAMERICANA

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Sede Regional Rosario

Carrera de Abogacía

**LOS NIVELES DE COMPETENCIA ALCANZADOS POR LA COMUNIDAD VASCA Y
LA POSIBILIDAD DE SU RECONOCIMIENTO COMO ESTADO INDEPENDIENTE DE
ESPAÑA**

2008

Tutor: Fabiana Raveglia

Alumno: Elisa Bonetto

Título al que aspira: Abogada

Fecha de presentación: 31 de octubre de 2008

Resumen

En el presente trabajo se intentará demostrar mediante datos bibliográficos, como la comunidad vasca a través de su historia, costumbres y tradiciones ha logrado ciertos niveles de autonomía. Para poder analizar sus reclamos autonómicos será preciso remontarse a sus orígenes, teniendo en cuenta los niveles de identidad alcanzados a lo largo de su historia. Se desarrollarán los procedimientos autorizados por la Constitución Española para acceder a su autonomía y la incorporación de la misma en el llamado Estatuto de Autonomía Vasca o Estatuto de Guernica.

A través del análisis de instrumentos jurídicos, tales como la Constitución Española y el Estatuto Vasco se intentará presentar el esquema organizativo institucional mediante el estudio del funcionamiento y las características del parlamento y gobierno vasco.

Mediante la exploración de documentos no jurídicos y la lectura de autores clásicos del derecho internacional tanto público como privado se definirán conceptos tales como Estado y las condiciones para su reconocimiento. El termino nación y su incorporación en el Art. 2º de la Constitución Española de 1978 fue uno de los puntos de mayor discusión. Este artículo reconoce, tras la unidad de la nación española, el derecho a la autonomía de las nacionalidades.

A través del análisis de textos jurídicos internacionales se intentará buscar aquellos que hagan referencia a la protección de las minorías nacionales o a las naciones sin Estado, haciendo referencia además al derecho a la libre determinación de los pueblos.

Se utilizará un medio imprescindible como es la navegación por páginas Web de organismos públicos como el Poder Judicial de España, el Tribunal Constitucional y el Gobierno vasco, entre otros y también organismos privados.

Mediante una serie de medios y recursos se intentará buscar los instrumentos que permitan incrementar las competencias vasca y lograr en un futuro su independencia.

Para lograr este objetivo de analizar detalladamente la Ley de consulta popular habilitadora para el inicio de negociaciones, con la que se pretende recabar la opinión de los ciudadanos vascos con derecho a sufragio activo sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política.

La misma ha sido aprobada por el gobierno vasco el 27 de junio del corriente año, y posteriormente ha sido interpuesto un recurso de inconstitucionalidad por parte del gobierno español, aprobado por el Tribunal Constitucional.

Para finalizar se desarrollaran los fundamentos tanto jurídicos como políticos argumentados por los vascos frente a esta decisión.

1.- Área

Derecho Internacional Privado, Derecho Internacional Público, Derecho Constitucional y Derecho Civil

2.- Tema

La situación jurídica de la comunidad vasca frente al reconocimiento de estado.

3.- Título Provisorio

Los niveles de competencia alcanzados por la comunidad autónoma del pueblo vasco frente al gobierno español y la posibilidad de su reconocimiento como estado independiente.

4.- Problema

¿Cuál es el esquema normativo que puede utilizar la comunidad vasca para conseguir que se trate su status jurídico sin que el gobierno español pueda regir ese tratamiento?

5.- Hipótesis.

El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales permitiría al pueblo vasco aumentar sus competencias y ser reconocido como un estado independiente por parte de la comunidad internacional.

5.1.- Puntos provisorios que se demostrarán y defenderán.

5.1.1.- Existen disputas entre el gobierno español y la comunidad vasca acerca del incremento de las competencias de esta última.

5.1.2.- Las competencias alcanzadas por la comunidad vasca a través de su Estatuto, les brinda cierta autonomía que no puede ser aumentada, según la Constitución Española.

5.1.3.- La Constitución Española limita el derecho de la comunidad vasca a ser reconocida como estado independiente.

6.- Objetivos.

6.1.- Objetivos Generales.

6.1.1.- Exponer las diferentes posiciones doctrinales acerca del tema.

6.1.2.- Describir la legislación vigente.

6.1.3.- Interpretar las normas del derecho español a la luz de los tratados internacionales suscritos por España.

6.1.4.- Analizar la problemática jurídica del Estado de Derecho como sujeto del derecho internacional.

6.1.5.- Analizar los fundamentos jurídicos de la conducta impugnativa al referéndum vasco por parte del gobierno español.

6.1.6.- Analizar el derecho a la libre determinación de los pueblos.

6.1.7.- Explicar los requisitos indispensables para que un estado pueda ser reconocido como un estado independiente.

6.2.- Objetivos Específicos

6.2.1.- Comparar las normas establecidas en la Constitución Española con el Estatuto de Autonomía del País Vasco.

6.2.2.- Examinar detalladamente los niveles de competencias alcanzados por la comunidad autónoma.

7.- Marco teórico:

Respecto de esta problemática existen dos posturas contrapuestas.

Por un lado el gobierno español impugna el referéndum que quiere realizar el pueblo vasco respecto a un incremento de sus libertades, ante el Tribunal Constitucional invocando el artículo 161.2 de la Constitución Española.¹ El mismo sostiene que las disposiciones y las resoluciones que presenten los órganos de las comunidades autónomas podrán ser impugnadas por el gobierno español, produciendo la suspensión de dicha resolución o disposición, contando dicho Tribunal Constitucional con un plazo máximo de cinco meses para resolverlo.

El recurso se basa en la vulneración de la constitución que atribuye al estado la competencia exclusiva para autorizar una consulta popular.

De esta manera España alega la violación del espíritu constitucional de unidad y soberanía constitucional y el incumplimiento del reglamento del parlamento vasco en la tramitación.

En sentido contrario, se encuentra la postura del gobierno vasco sosteniendo la posibilidad de denunciar al gobierno de España por violación del Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, basándose en los artículos 10, 11, 13 y 14 de dicho acuerdo referidos a la libertad de pensamiento, de expresión, de asociación y de participación política.

El lehendakari, Juan José Ibarretxe, ha anunciado que el Consejo del gobierno vasco promoverá y respaldará, de ser necesario, una iniciativa para demandar al estado español ante el Tribunal de Estrasburgo por vulnerar dicho Convenio, al prohibir que la sociedad vasca se pronuncie.

De esta forma, cada uno de los miembros del poder ejecutivo autonómico, formalizaran la denuncia con carácter individual, porque son los ciudadanos los que están legitimados para poder realizar esa demanda.

En el presente trabajo de investigación se pretende analizar si los tratados internacionales gozan de jerarquía constitucional, de modo que permitan brindar al pueblo vasco el derecho a su libre determinación y reconocimiento como un estado independiente de España.

A medida que el pueblo vasco ha ido reforzando la conciencia psicológica de su identidad nacional, mayor ha sido su necesidad de reconocimiento social como nación.

El reconocimiento es un acto libre emanado por uno o varios estados, los cuales constatan la existencia sobre un territorio determinado de una comunidad políticamente organizada, capaz de observar las prescripciones del derecho internacional y por el cual manifiestan, en consecuencia, su voluntad de considerarlo como miembro de la comunidad internacional.

Como sostiene Alfredo Rizzo Romano, "...por medio del reconocimiento se admite en el orden jurídico internacional el ingreso de un nuevo sujeto o de un nuevo gobierno"...²

La construcción de la nación vasca exige una reestructuración de las relaciones de poder dentro del actual marco político español. Cabe destacar que, si bien estos reclamos por parte del pueblo vasco producen consecuencias políticas, jurídicas y sociales que el gobierno español no está dispuesto a renunciar; se intentará demostrar que la posición de dicha comunidad se fundamenta en un reclamo justo y que sus ciudadanos tienen derecho a elegir su propio destino.

CAPÍTULO I

IDENTIFICACION DE LA COMUNIDAD VASCA

SUMARIO: 1. 1. Introducción. 2. Régimen pre-autonómico vasco. 3. El estatuto Vasco. 4. Procedimientos para acceder a la autonomía. 5. Valoración del estatuto de Guernica. 5.1 Conciertos Europeos. 5.2. Policía Vasca. 5.3. Educación. 5.4. Cultura. 5.5. Asignación de competencias. 6. Competencias autonómicas. 7. Valoración de Estatuto de Guernica. 7.1 Aspectos Positivos del Estatuto de Guernica. 7.2 Aspectos Negativos del Estatuto. 8. Esquema organizativo institucional. 9. Conclusión.

1. INTRODUCCIÓN

El propósito de este capítulo será intentar demostrar cuáles son las disputas existentes a lo largo de la historia entre el gobierno español y la comunidad vasca respecto al incremento de competencias de ésta última.

Para poder realizar un análisis acerca del país vasco y sus reclamos autonómicos demostrando este punto de tesis, es preciso remontarse a sus orígenes, teniendo en cuenta sus primeros asentamientos, sus costumbres y su nivel de identidad alcanzado en aquellos tiempos.

Este primer capítulo es fundamental, ya que el estudio de los sucesos acaecidos desde sus comienzos hasta la actualidad nos permitirá conocer las razones por las cuales la comunidad vasca ha aspirado a su autonomía, y ha realizado esfuerzos cada vez más intensos para alcanzar este objetivo. Son muchas las circunstancias que convergen a lo largo de la historia de los particularismos regionales, y del vasco en particular.

Cabe destacar que la zona donde se asienta el País Vasco, está situada al norte de España, entre las comunidades autónomas de Navarra, La Rioja, Asturias y Castilla. En los primeros tiempos la zona fue poblada por movimientos migratorios alanos (pueblo procedente del Caucazo), lombardos, visigodos y vascones. En los tiempos de Navarra esta zona se dividió en dos: Vasconia continental o francesa, y Vasconia peninsular o ibérica (por la expansión de Castilla). Hoy, aunque con algunas diferencias, se conserva esta división general.

Euskadi, como se denomina a la Comunidad Autónoma del Pueblo Vasco, esta conformada hoy por tres provincias: Alaba, Viscaya, y Guipuzcoa, y organizadas en un régimen confederal.

El pueblo vasco forjó en la edad media su propia identidad, con un bagaje de costumbres que aún hoy se conservan, con su propia lengua, el euskera, y distintas características culturales que lo diferenciaron claramente de otros pueblos.

Es necesario a continuación, hacer referencia a dos fenómenos diferentes: por un lado la reivindicación de los fueros que nacen en el Medioevo y que van a permanecer en líneas generales hasta el siglo XIX, y por otro, la existencia de una tradición de autogobierno importante, el Estatuto de Autonomía de 1936 y el Estatuto de Guernica de 1979.

2. RÉGIMEN PRE-AUTONÓMICO VASCO

Esta parte del trabajo se circunscribe al análisis de la pre-autonomía lograda por las fuerzas políticas vascas que posteriormente negociaran con el estado español la formación del estatuto de autonomía en 1979.

Se intentara demostrar el nexo existente entre la reclamación de los derechos históricos y la lucha del pueblo vasco por la consecución de un Estatuto de Autonomía.

Desde el medioevo y luego durante la edad moderna se ha ido desarrollando en Euskal Herria un status jurídico político que se conoce como régimen foral. El mismo se ha convertido en una particular forma de inserción de los territorios vascos en la corona de Castilla. El Fuero

constituye una emanación de la soberanía popular que limita el poder del monarca: se basa en un pacto que equilibra la posición respectiva del rey y de la comunidad.

Hasta 1876 el gobierno de la comunidad vasca es prácticamente soberano, es decir, que si bien está vinculado con la monarquía española, existe un poder legislativo (existe la facultad de recoger el Derecho Público y Privado del territorio.) y la facultad de elaborar toda clase de disposiciones de carácter administrativo. Euskadi vive en un régimen de libertad de comercio y dispone de amplísimas facultades fiscales.

El régimen foral representó el sistema de autogobierno vasco. Pero el mismo fue perdiendo progresivamente poder político, y ya, hacia fines del siglo XIX (1876) tras la segunda guerra Carlista, perdió su autonomía y quedaron bajo la soberanía del reino de Castilla. Se produjo entonces una crisis de identidad vasca, y la profunda transformación socioeconómica que supone la revolución industrial de Vizcaya, provocó una gran conflictividad laboral, la abundancia del proletariado inmigrante, la aparición del socialismo y el retroceso de la lengua vasca y de la religión católica.

Estos factores, entre otros, darían origen al nacionalismo vasco, de caracteres muy particulares, estrechamente ligado a la persona de Sabino Arana en quien confluyen dos aspectos: el de impulsor de la cultura vasca y el de organizador del movimiento nacionalista.

La llegada en España de la Segunda República, el 14 de abril de 1931, abrirá un período de intensa actividad política, al aflorar a la luz pública los partidos políticos y las organizaciones sociales y sindicales que habían venido actuando en la clandestinidad en los años precedentes durante la dictadura.

Los elementos de derecha (que eran monárquicos), al darse cuenta de la fuerza dominante de la República, se acercaron a los nacionalistas vascos. Entonces fue cuando se formó en la comunidad vasca, un bloque de fuerzas católicas que se presentó a las elecciones a defender el Estatuto. Los vascos reclamaban sus antiguas leyes, invocando la frase: Euskadi debe ser libre: adorando a su Dios y sus leyes.

La actividad de los diputados nacionalistas vascos en el Parlamento español, a través de tres legislaturas de la república, consistió en defender los derechos de la iglesia. El Partido Nacionalista Vasco (en adelante, PNV) fue invitado por los monárquicos de España a tomar parte en un movimiento armado contra el gobierno provisional de la república, pero los miembros del partido rechazaron toda colaboración en una insurrección armada. Después del advenimiento de la república, las fuerzas de derecha se sintieron vencidas y alejadas de toda influencia en los destinos de la nación. Sólo el PNV se alzó con sus energías de organización perseguida por años.

Por estos tiempos, las aspiraciones autonómicas recobraron nuevo vigor y Cataluña y Euskadi se distinguieron por su política a favor de la autonomía. El 14 de junio de 1931 se concretó lo que fue llamado El Estatuto de Estella Vasco. El mismo, consistía en un plan común de autonomía, mediante concesiones mutuas de todos los partidos de la comunidad vasca. Garantizaba la competencia autónoma en las relaciones con la Santa Sede y el derecho a negociar un concordato independiente con el Vaticano. Reflejaba los intereses de la mayoría católica y conservadora (PNV y el carlismo). Pero este Estatuto que declaraba la soberanía vasca y propugnaba un modelo de articulación con el Estado de carácter confederal iba a ser incompatible con la futura constitución republicana que no era federal sino integral, es decir, regional. La constitución reservaría al Estado las relaciones Iglesia – Estado, razón por la cual no cabía celebrar un concordato vasco con la Santa Sede, como era la propuesta de los enmendantes.

El escaso consentimiento que recibió este Estatuto fue un claro síntoma de que el ambiente que reinaba no era el más propicio para dar satisfacción a las demandas vascas. A los tres días, sin llegar a ser discutido, el Estatuto de Estella no fue aceptado por el gobierno republicano por chocar con la constitución que se estaba redactando en aquellos momentos y hubo que volver a empezar un nuevo proceso para elaborar otro proyecto de Estatuto ajustado a la constitución aprobada el 9 de diciembre de 1931.

Las esperanzas de crear un futuro Estado Vasco-Navarro federado con el resto de la península, tal como lo establecía el Estatuto de Estella, quedaban frustradas por su incompatibilidad con una constitución unitaria, aunque descentralizadora.

Durante los años siguientes, el proceso estatutario estuvo paralizado, tanto por el enfrentamiento entre el nacionalismo y el gobierno republicano, como por los intentos frustrados de que Navarra se reincorporase al proyecto político unitario. Esta situación se revierte en 1936 con la aprobación del Estatuto Vasco.

3. EL ESTATUTO VASCO

El 14 de febrero de 1936, el intelectual y político republicano, Manuel Azaña se erigió en eje de la coalición política del Frente Popular, triunfando en las elecciones. Llegó a presidir la II República hasta mayo, es decir dos meses antes que estallara la guerra civil.

Con el triunfo del Frente Popular en las elecciones de febrero de 1936 continuaron en la comunidad vasca las esperanzas de que la República diera una respuesta satisfactoria a las

demandas autonómicas. En julio de ese año estalla en España la guerra civil, a raíz de la sublevación de un sector del ejército contra el gobierno de la II república española.

Luego, el 1 de octubre de 1936 (el mismo día que Franco asumía la Jefatura del Ejército y del Estado en Burgos) las Cortes del Frente Popular se reunían en forma precipitada en Madrid y aprobaban el Estatuto Vasco. Siete días después se constituía en la Casa de Juntas de Guernica (capital política de Vizcaya), el primer gobierno autónomo de la historia de Euskal Herria que desplegará una intensa actividad política encaminada a firmar la identidad nacional vasca (oficialidad de la lengua vasca, himno y creación de la universidad vasca).

La guerra civil determinó que el gobierno vasco se viera envuelto en una realidad política nueva, utilizando todos los medios disponibles a su alcance. El Lehendakari se vio obligado a ejercer facultades que la Constitución otorgaba únicamente al Presidente de la república (indultos y amnistías) y que eran competencia reservada al gobierno central.

En la praxis política, el gobierno vasco funcionaba en una especie de semi-independencia hasta el punto que las relaciones con el estado español tenían un carácter casi diplomático. Todos estos elementos identificadores del ente político vasco (Lehendakari, ejército vasco, policía, lengua oficial e himno) quedarán incorporados al proceso de lucha por el autogobierno. Cuarenta años después, a la salida del franquismo, estos elementos se encontraron ya arraigados en el inconsciente colectivo.

El Estatuto Vasco de 1936 fue el resultado de la alianza del Partido Nacionalista Vasco con el Frente Popular y contenía grandes diferencias entre las reivindicaciones solicitadas en un

principio por los vascos y las obtenidas finalmente. En este caso, el proceso estatutario es conducido desde el poder central y a la región autonómica se le reconoce la iniciativa para que prosiga un procedimiento definido por la constitución.

El 1 de abril de 1939 finalizó la guerra civil con el triunfo de los rebeldes. El mismo permitió la instauración de un régimen dictatorial encabezado por Francisco Franco y provocó la consecuente derrota de las fuerzas republicanas y del sistema parlamentario.

La guerra civil separaría a la comunidad vasca en dos zonas: por un lado, Navarra y Vitoria, de mayoría católico tradicionalista que se sumaron al pronunciamiento; y por otro Guipúscoa y Vizcaya, de mayoría nacionalista y de izquierda, se hicieron cargo del poder local y organizaron la resistencia contra los franquistas.

Durante su trayectoria el Franquismo mantuvo inalterables tres elementos esenciales: la prohibición de las libertades democráticas, el encuadramiento obligatorio de los empleadores y trabajadores en una estructura vertical, corporativa y dependiente del Estado; y un centralismo exacerbado. Todo esto fue apoyado por un potente aparato represivo encargado de asegurar la continuidad del sistema. Este centralismo condenó todo lo referente a lo vasco, así, el conjunto de actividades relacionadas con la defensa de la lengua y cultura euskaldúm resultaron objeto de represión. Esta se aplicó también contra la oposición nacionalista y con la izquierda en general.

Es importante destacar que una franja de la sociedad vasca, aunque mínima, se sintió cómoda con el Franquismo, esto fue porque la segunda industrialización vasca generó actitudes acomodaticias que favorecieron a la burguesía. Pero también existía otra franja de oposición obrera o nacionalista que mantuvo una cierta continuidad en la lucha.

Hasta 1945 la izquierda (socialistas y comunistas) tuvo escasas posibilidades de acción por sus acciones internas, además fue objeto de las más duras persecuciones y su común denominador, el antifascismo, los llevo a luchar a favor de los aliados en diversos frentes de combates, provocando su dispersión.

Cuando estalló la segunda guerra mundial, un número elevado de vascos se encontraban en el exilio o eran presos políticos. Estos vieron una esperanza dentro del conflicto, ya que dieron como seguro que Franco se uniría al Eje, lo que provocaría su entrada en guerra contra los países democráticos que tarde o temprano obtendrían la victoria, este sería el momento en que los vascos implicados en la lucha contra Franco, con el apoyo de los países aliados, volverían triunfantes a casa. Pero el acontecer histórico fue distinto.

Así, finalizada la guerra, se recompuso la unidad nacional vasca y se hizo evidente que la recuperación de la autonomía vasca pasaba por el restablecimiento de la democracia en España. Se comprobó que no recibirían ayuda de los gobiernos occidentales y que Franco no sólo no pensaba en otorgarles la autonomía sino que además multiplicaba las persecuciones día tras día.

Existió otro factor que dificultó los objetivos independentistas vascos y es que en los años sesenta se produjo el llamado milagro económico español, a través del cual la España franquista conoció un fuerte desarrollo, financiado por las inversiones extranjeras y las divisas procedentes del turismo, que impactó de lleno en el país vasco incrementando aún mas las diferencias regionales. Así se poblaron de industrias todos los rincones del país, con la consecuente urbanización masiva y una fuerte ola de inmigración de las zonas más deprimidas de España. Todo esto provocó una crisis en los valores tradicionales que tuvo mucha influencia en las características que adoptó el nacionalismo radical.

Con la muerte de Franco en 1975 y la consecuente caída del régimen, asumió al trono Juan Carlos I, quien nombró como presidente del gobierno español en 1976 a Adolfo Suárez, autor de la ley para la reforma política. Por estos tiempos, la mayoría de los partidos políticos y sindicatos obreros se pusieron a favor de la reforma democrática en España.

Una serie de hechos acontecidos en 1977 se convirtieron en referencias fundamentales de la transición a la democracia durante el gobierno de Adolfo Suárez, en España: las elecciones libres celebradas el 15 de junio, en las que triunfó su partido, (Unión de Centro Democrático), permitió su elección presidencial y la celebración de los Pactos de la Moncloa, firmados entre las principales fuerzas políticas. Estos pactos se basaban en el consenso de las principales fuerzas políticas respecto del programa que llevaba a cabo el gobierno.

La dinámica democrática hubiera resultado imposible sin tener en cuenta también las reivindicaciones de catalanes y vascos que desde siempre habían reclamado la constitución de un estado cuyo marco institucional les reconociera política y administrativamente sus nacionalidades.

El consenso democrático se construyó mediante un vínculo entre los periodos autoritarios y democráticos, lo que permitió la transacción entre ambos ordenes e hizo posible que el proceso se efectuara sin desestabilizar la sociedad. La llegada de las libertades con la convocatoria de elecciones libres y competitivas y la legalización de los partidos políticos favoreció la manifestación del pluralismo político que se había venido fraguando en la sociedad vasca en los últimos años del régimen autoritario.

Este proceso de reforma se vio plasmado en la constitución de 1978, la cual supuso la derogación de las leyes fundamentales del régimen franquista; y la transformación de la estructura centralista en un sistema más flexible y abierto. La fase de consenso iniciada en mayo de 1978 introdujo mayor flexibilidad en el sistema autonómico que optó por resolver los problemas más urgentes de Cataluña y del pueblo vasco. Fue el propio presidente del gobierno, Adolfo Suárez, quien impulsó personalmente en 1979, el estatuto de autonomía y contribuyó decididamente a su aprobación, enfocando la autonomía vasca desde criterios políticos, frente a otro sector intransigente que defendía los criterios estrictamente jurídicos.

La Constitución Española a través de una serie de procedimientos permite a la comunidad vasca acceder así a su autogobierno.

4. PROCEDIMIENTOS PARA ACCEDER A LA AUTONOMIA

La constitución española establece varios procedimientos mediante los cuales las nacionalidades y regiones pueden configurarse como comunidades autónomas mediante la aprobación de su estatuto.

El artículo 143.1 de la constitución española³ establece cuales son los sujetos que tienen posibilidad de acceder a la autonomía, y entre ellos menciona, a las provincias con entidad regional histórica, las cuales podrán acceder a su autogobierno y constituirse en comunidades autónomas.

La iniciativa del proceso autonómico debía ser adoptada por las diputaciones provinciales existentes interesadas en que sus provincias se integren formando una constitución española. Pero la

disposición adicional primera facilitaba el proceso al permitir que allí donde existiera la pre-autonomía, la decisión pudiera adoptarse por el órgano colectivo superior de la misma, por mayoría absoluta.

A partir de la iniciativa de estos sujetos, la constitución ha previsto diferentes vías para que las comunidades autónomas se organicen, principalmente dos: una general, establecida en el Art. 143 de la constitución española y una especial (Art. 151.1) y según la vía seguida para el acceso a la autonomía (general o especial), debe elaborarse el estatuto por un procedimiento distinto (ordinario por el artículo 146 o agravado por el artículo 151.2)

Para la vía general, la constitución española establece en el Art. 143.2⁴ que la decisión para iniciar el proceso autonómico corresponde a todas las diputaciones interesadas y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos la mayoría del censo electoral de cada provincia. Estos requisitos serán cumplidos en el plazo de seis meses. Y en el inciso siguiente aclara que la iniciativa en caso de no prosperar podrá intentarse pasados cinco años.

Para la vía especial el Art. 151.1⁵ precisa que no será necesario dejar pasar el plazo de cinco años cuando la iniciativa del proceso autonómico sea resuelta dentro del plazo de seis meses, además de por las diputaciones correspondientes, por las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia.

Para el procedimiento ordinario el Art. 146⁶ establece que para ser tramitado como ley, el proyecto de estatuto deberá ser elaborado por una Asamblea formada por los miembros de la

diputación de las provincias afectadas y por los diputados o senadores que la integren, para luego ser enviado a las cortes generales para su tramitación como ley.

Para el procedimiento agravado el Art. 151.2⁷ establece cual es el procedimiento para la elaboración del Estatuto.

A la elaboración agravada del estatuto y nivel superior de competencias se anuda automáticamente la disposición transitoria segunda para el país vasco. La constitución prevé inicialmente un nivel de competencia más alto a aquellas comunidades autónomas que mostrasen una mayor voluntad autonómica. Las pre-autonomías que optasen por esta vía, como es el caso del pueblo vasco, deberán aprobar su estatuto por una vía compleja y consensuada.

Como lo establece la constitución española en su articulado, el proyecto de estatuto es aprobado por la asamblea de parlamentarios (diputados y senadores elegidos en las provincias que pretenden formar la comunidad autónoma). Luego se remite el mismo a la comisión constitucional del congreso, la cual lo examina con la asistencia de una delegación de la misma asamblea de parlamentarios para su formulación definitiva.

El texto resultante se somete a referéndum de la población de la futura comunidad. Si es aprobado, pasa a un voto de ratificación de las cortes generales (sin enmiendas, solo voto afirmativo o negativo de ambas cámaras, es decir del congreso y del senado). Finalmente una vez aprobado, es sancionado y promulgado como ley por el rey.

Mediante este procedimiento, el 22 de diciembre de 1979 se produce la publicación en el boletín oficial del estado español, del Estatuto Vasco o Estatuto de Guernica.

5. VALORACION DEL ESTATUTO DE GUERNICA

El Estatuto de Autonomía de 1979, también conocido como Estatuto de Guernica, fue posible gracias a la desaparición de algunos de los obstáculos internos y externos existentes en las etapas preautonómica y constitucional. Luego de su aprobación, se realizaron las primeras elecciones autonómicas (que dieron mayoría al PNV), se formó el Parlamento y este eligió al presidente de la comunidad autónoma.

La formación del gobierno, la aprobación de las leyes más necesarias para desarrollar las competencias y la construcción de la administración, con la recepción de los traspasos de servicios del estado, fueron las tareas inmediatas. Las grandes cuestiones abordadas en el Estatuto que se desarrollaran a continuación fueron las siguientes: los conciertos económicos, la policía vasca, la educación, la cultura y la asignación de competencias.

5.1. Conciertos Económicos

Los Conciertos constituyen el elemento diferenciador más relevante de la autonomía vasca, codiciado por el resto de las comunidades autónomas del Estado. Regulaba las relaciones de orden tributario y fiscal entre la comunidad autónoma vasca y la administración del estado español.

Se establece así que las diputaciones forales vasca serán las encargadas de efectuar la gestión, liquidación, veracidad e inspección de la casi totalidad de los impuestos.

5.2. Policía Vasca

El mando supremo de la Ertzantza dependía del gobierno vasco, y la coordinación con la policía estatal es llevada a cabo por una junta de seguridad, formada por igual número de representantes del Estado y de la comunidad autónoma.

Solo quedaba reservada a la policía estatal funciones en los servicios policiales y extracomunitarios, como vigilancia de puertos y aeropuertos, costas y fronteras, pasaportes y DNI, contrabando, armas y explosivos.

5.3. Educación

Si bien es cierto que corresponde al parlamento y Gobierno vasco la competencia sobre la enseñanza en todos sus niveles, ésta esta limitada por la sumisión a las leyes orgánicas del Estado y a la alta inspección del mismo, que en la practica, limitarán el alcance de ésta competencia autonómica.

5.4. Cultura

La lengua específica de la comunidad, euskera, fue declarada por el estatuto como lengua propia y oficial como el castellano, y todos los habitantes tienen el derecho a conocer y a usar

ambas lenguas. Además la comunidad autónoma tiene el derecho a crear y regular sus propios medios de comunicación social. Esta competencia posibilita la promoción de la cultura autóctona, objetivo fundamental de la sociedad vasca tras la represión cultural y lingüística padecida durante el Franquismo.

5.5. Asignación de competencias

Las competencias que con carácter de exclusividad se establecieron correspondientes a la comunidad autónoma son treinta y seis, que van desde la función pública a la agricultura y pesca, a todas las modalidades de cultura, comercio interior, turismo, industria, ordenación del territorio y vías de comunicación, entre otras.

La definición de las competencias autonómicas sería uno de los factores de principal discusión durante el proceso democratizador.

6. COMPETENCIAS AUTONOMICAS:

Las competencias de las comunidades autónomas, es decir la facultad de intervención en los diversos sectores de la actividad pública, se recogen en los estatutos de autonomía, que concretan o especifican lo establecido en la constitución, donde contiene una lista de competencias exclusivas del estado central establecidas en el art. 149 y una lista de competencias propias de las comunidades en el art. 148.

Las competencias efectivas de las comunidades autónomas dependen de las previsiones de los estatutos, pero teniendo en cuenta que el estado central cuenta a su favor con una “cláusula residual” de modo que le corresponden las competencias no previstas en los estatutos de autonomía, una “cláusula de prevalencia” en relación con la regulación e intervención en materias compartidas y una “cláusula supletoria” que establece la vigencia del derecho de estado para evitar vacíos normativos.

Es decir que corresponden al estado competencias exclusivas sobre aquellas materias referidas al aseguramiento de la unidad y soberanía del estado (relaciones exteriores, defensa, aduanas); la garantía en la igualdad en el disfrute de los derechos y libertades de los españoles, la regulación del ordenamiento jurídico: legislación civil, penal, procesal, y las competencias que garanticen la dirección de la política económica del estado.

A las comunidades autónomas corresponden las materias referidas al establecimiento de sus propias instituciones de autogobierno, la promoción de su bienestar económico, la garantía de su identidad cultural y competencias de orden público.

Es preciso tener en cuenta que no todas las comunidades autónomas disponen del mismo ámbito de competencia, pero esta diferencia no es definitiva, ya que la constitución ha previsto la modificación de los estatutos de autonomía, una vez transcurridos cinco años desde su aprobación.

A mediados de 1983 se dio un proceso de reforma de la estructura estatal con notables resultados: rápida organización de todas las comunidades autónomas, con las primeras elecciones que permitieran la formación de los parlamentos y los gobiernos propios de cada comunidad autónoma, concepto de autonomía política para todas las comunidades autónomas y diferencia

importante de competencias. Se determino el modelo de estado, al establecer que todas las comunidades tendrían Parlamento, Presidente y Gobierno, pero con dos niveles competenciales: siete comunidades autónomas llegan al máximo competencial fijado por el art.149 de la constitución española (país vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Navarra, comunidad valenciana y canarias) y las otras diez comunidades autónomas con un nivel inferior, limitado por el Art. 148 de la constitución española.

En 1982 con las elecciones generales, el partido socialismo español (PSOE) mantuvo la mayoría absoluta en las cortes, aprobando numerosas leyes del estado necesarias para el funcionamiento normal de las comunidades autónomas de nivel competencial superior.

El esfuerzo legislativo se concentra especialmente entre los años 1985 y 1986, si bien había empezado antes. Mediante una serie de leyes: se permite la creación de los canales de televisión autonómicos, siguiendo el control parlamentario de la televisión estatal. Esto fue un instrumento importante para promocionar las lenguas propias y favorecer la influencia político-ideológica de los respectivos gobiernos, es decir, del pluralismo político-territorial. Además, se establece la normativa básica en materia educativa, mediante la creación del Consejo de Universidades (representando al gobierno central de las comunidades autónomas y a las propias universidades) y la Conferencia del Ministro y los Consejeros de Educación; las conferencias en educación implican un importante traspaso de funcionarios y medios desde el estado a las comunidades.

El estatuto de autonomía es la norma que organiza las instituciones de las comunidades autónomas y atribuye las competencias, en el marco de la constitución de los parlamentos y gobiernos territoriales. Pero esta norma no constituye una verdadera constitución de las

comunidades autónomas y por eso no es aprobada por el parlamento autonómico, sino por el parlamento central, pues tiene el rango de una ley orgánica.

Por lo tanto, es preciso realizar algunas consideraciones en torno a la naturaleza de la norma jurídica, en aras a determinar la posición de ésta en el ordenamiento jurídico general.

A tal efecto, como sostiene Rafael Jiménez Asensio⁸, los puntos más relevantes que configurarían la naturaleza del estatuto, desde una perspectiva estrictamente jurídica, serían los siguientes:

El estatuto es una ley orgánica especial: en torno a la naturaleza de los estatutos existe una profunda polémica doctrinal. Así, por ejemplo se ha dicho que las leyes orgánicas aprobatorias de los estatutos de autonomía tramitados por el procedimiento de acceso que prevé el Art. 151 de la constitución española son “actos legislativos complejos”. Es evidente que el estatuto de autonomía se inserta en el ordenamiento general a través del vehículo formal de la ley orgánica. Esto es resaltado en los artículos 81.1⁹ y 149¹⁰ de la constitución española.

Pero si analizamos el proceso de elaboración de la norma estatutaria relativizando el dato jurídico formal y su exteriorización, el estatuto se presenta como una ley orgánica peculiar. Es decir que el estatuto se encardina en el ordenamiento general a través de la ley orgánica, pero en cualquier caso se trata de una “lex specialis” dentro de la categoría general de las leyes orgánicas.

El estatuto como norma de carácter bifronte: esto se produce del Art. 147.1 de la constitución española, donde se revela lo siguiente: el estatuto es la norma institucional básica de la comunidad autónoma. Toda la normativa autonómica está supeditada al estatuto por una relación

jerárquica. El estatuto contiene las competencias asumidas dentro del marco institucional. El estatuto es también fuente del derecho del ordenamiento general, encontrándose sujeto a la constitución, de la que nace y en la que encuentra su límite.

Es decir que los estatutos pueden ser contemplados dentro de las fuentes de derecho, desde una doble perspectiva: el ordenamiento regional y el ordenamiento estatal.

El estatuto como norma subordinada jerárquicamente a la constitución: los estatutos juegan en el marco de la constitución. Este principio de subordinación jerárquica fue expuesto por el tribunal constitucional en una sentencia de 1982, al afirmar “el principio de supremacía de la constitución sobre el resto del ordenamiento jurídico, del que los estatutos de autonomía forman parte”. La misma sentencia expuso que “el estatuto de autonomía debe ser interpretado siempre de conformidad con la constitución”. Tal carácter puede también resultar de la simple lectura de los art. 9.1 y 147.1 de la constitución española. El primero establece que los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la constitución y al resto del ordenamiento jurídico; y el segundo aclara que frente a la constitución española, los estatutos serán la norma institucional básica de cada comunidad autónoma y el estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico.

El sistema de reforma del estatuto como elemento determinante de su naturaleza: el art. 152.2 de la constitución española determina con claridad que una vez sancionados y promulgados los respectivos estatutos, solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscriptos en los censos correspondientes. Este precepto tiene un gran paralelismo con el Art. 147.3 de la Constitución Española (en adelante, CE)

y la única diferencia estriba en que el Art. 152.2 requiere la intervención del cuerpo electoral autonómico de cara a refrendar la reforma.

Rige aquí un principio dispositivo que remite a lo que establezcan los propios estatutos. Esto es, la constitución se remite a los propios estatutos para que determinen los procedimientos para su reforma, contemplados mediante la articulación de cláusulas de reforma.

Las únicas excepciones al principio dispositivo consistirán en la previsión del referéndum y en la aprobación por ley orgánica del estatuto.

Se puede advertir que cualquier procedimiento que se prevea en el estatuto tendera a ser complejo. Es decir que se trata de una regulación que dota al estatuto de una rigidez reforzada.

Es obvio que el estatuto de autonomía goza de una naturaleza peculiar determinada por los cuatro rasgos enunciados y su combinación entre si, pues si bien se sitúa en el ordenamiento general por el cauce formal de la ley orgánica, a su vez puede ser calificada como fuente peculiar dado que, al margen de su procedimiento de elaboración, goza de un sistema especial de protección frente al resto de leyes orgánicas y no orgánicas mediante la articulación de un procedimiento de reforma.

Por todo lo expuesto cabe destacar cuales son los aspectos tanto positivos como negativos que presento el Estatuto de Autonomía luego de su aprobación.

7. VALORACION DEL ESTATUTO DE GUERNICA

7.1. Aspectos positivos del Estatuto de Guernica

1- es el segundo reconocimiento de la personalidad política del país vasco.

2- alto grado de autogobierno que contiene, superior al del estatuto de 1936. Entre las competencias más relevantes merecen ser consideradas los temas de educación, policía autónoma, televisión y Concierto Económico.

3- el ámbito territorial potencialmente extendido a Alava, Guipuzcoa, Navarra y Viscaya.

4- la no renuncia a los derechos históricos y a mayores cuotas de autogobierno.

5- el valor político del consenso puesto que el Estatuto constituye el nexo de unión de todas las fuerzas políticas vascas, a excepción del nacionalismo rupturista.

6- posibilita el inicio del proceso de normalización política del país vasco aislando al nacionalismo rupturista y a los partidarios de la violencia.

7- desde una perspectiva ideológica, el estatuto tiene el carácter de pacto político

7.2. Aspectos negativos del Estatuto

1- profundo déficit de legitimación democrática en Euskal Herria del referéndum constitucional del que trae origen el estatuto.

2- imposibilidad de superar la formulación constitucional deber-derecho que establece el Art. 3 de la constitución en relación con el castellano y el euskera.

3- notoria incorrección y vaguedad respecto a la foralidad residual de los territorios históricos, lo que originaría problemas y conflictos en el momento del desarrollo estatutario.

4- la puesta en vigor del estatuto ha dado paso a la consolidación de una autonomía separada para Navarra, si bien no es menos cierto que establece un procedimiento jurídico para que el cuerpo electoral navarro decida democráticamente, a través de los artículos 2 y 47, y en el caso de que se

produjera la hipótesis prevista en la disposición transitoria cuarta de la constitución, su integración en la comunidad autónoma del país vasco.

5- notoria remisión a las leyes básicas de hecho habrían de restringir la interpretación de los conceptos indeterminados del estatuto. Por ello existe una diferencia muy notable en el potencial autonómico descrito en el texto definitivo y el desarrollo concreto que ha recibido el estatuto a través de las leyes orgánicas (LOAPA) elaboradas por las cortes generales y por la praxis autonómica del gobierno central.

Es también importante analizar como se produjo la organización institucional y cuales son los órganos de gobierno de la comunidad autónoma vasca.

8. ESQUEMA ORGANIZATIVO INSTITUCIONAL

Es preciso realizar un análisis sobre el funcionamiento y las características del parlamento y del gobierno vasco, interrelacionando las distintas interpretaciones que figuran en ciertos artículos tanto de la constitución española como del estatuto autónomo del país vasco.

En el Art. 151.1 de la CE el tema de los órganos de las comunidades autónomas constituye junto con el tema de las competencias de las mismas, la principal manifestación del derecho a la autonomía reconocida en el artículo 2 de la CE.

Los órganos de las comunidades autónomas son: la asamblea legislativa, el presidente y el consejo de gobierno. Este esquema organizativo-institucional aparece recogido en el Art. 152.1 de la CE. El mismo, se refiere a una asamblea legislativa elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure la representación de las diversas zonas del territorio, un consejo de gobierno con funciones ejecutivas y administrativas, y un presidente

elegido por la asamblea de entre sus miembros y nombrado por el rey. El artículo finaliza consagrando la responsabilidad política del presidente y los miembros del consejo de gobierno ante la asamblea. . Es decir, una división de poderes “bipartita” en la que dentro del ejecutivo se distinguen dos órganos: un Presidente del gobierno, lo que es a la vez de la comunidad y un Consejo de gobierno.

El primer párrafo del artículo 152.1 de la CE al precisar esta vertebración institucional mínima se está refiriendo a las comunidades autónomas que acceden a la autonomía por la vía prevista en el artículo 151 de la CE, como fue el sistema utilizado por el pueblo vasco.

La designación por las comunidades autónomas de un senador fijo y otro más por un millón de habitantes de su respectivo territorio, aparece garantizada en el quinto apartado del art. 69 de la CE. Dicha designación corresponde conforme al mandato constitucional, a la asamblea legislativa o en su defecto, al órgano colegiado superior de la comunidad autónoma.

El estatuto autónomo del país vasco contiene la previsión (art.28a) de una futura ley del parlamento vasco, que establecerá el procedimiento al que se adecuara, con respecto a la representación provisional, la designación de los senadores que han de representar al país vasco según lo previsto en el art. 69.5 de la constitución española.

El Tribunal Superior de Justicia al que el párrafo seguido del art. 152.1 se alude, no es un órgano de la comunidad, sino un órgano del estado en la comunidad.

El órgano asambleario, cuyas funciones son legislativas, es elegido por el pueblo con arreglo a criterios de representación proporcional, en su caso corregido por técnicas que aseguren la representación de las diversas zonas del territorio.

El presidente es elegido por la asamblea de entre sus miembros que dirige el consejo de gobierno ostentando la suprema representación de la comunidad. Como consecuencia de la relación de confianza existente entre el presidente y la asamblea, se afirma una responsabilidad política del presidente, en particular y de todo el consejo de gobierno ante la asamblea.

No existen dudas acerca del carácter parlamentario diseñado en el art. 152 de la CE. La atribución al parlamento vasco, entre otras, de las funciones de impulso y control de la actividad gubernamental (art. 25.1), la necesaria dimisión del gobierno como resultado de la pérdida de confianza parlamentaria (art. 31.1) y la responsabilidad colectiva e individual de los miembros del ejecutivo ante la cámara (art. 32.1), son aspectos que sirven para reafirmar la definición de la forma de gobierno vasco.

El art. 10.2 del estatuto de autonomía del país vasco otorga a la comunidad autónoma, en desarrollo de las previsiones contenidas en el art. 147.2c y 148.1.1 de la CE, competencia exclusiva para la organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno dentro de las normas del presente estatuto.

Corresponde así, al país vasco completar los rasgos del modelo, de acuerdo con el juego del principio de complementariedad. Empero, el Estatuto Autónomo no supuso un grado de concreción mucho más alto, limitándose a innovar e integrar el diseño constitucional fundamentalmente en los siguientes extremos: 1. mantenimiento de las instituciones de autogobierno de los territorios

históricos (Art. 24.2) y afirmación de su derecho a la igual representación en el parlamento vasco (Art. 26); y 2. establecimiento de una legislatura con una duración de cuatro años (art26.4) y de unos periodos de sesiones como mínimo de ocho meses al año (Art. 27.2) circunstancias que unidas al reconocimiento de la autonomía reglamentaria de la cámara (Art. 27) y a un estatuto de los parlamentarios basada en su inviolabilidad, inmunidad reducida y fuero especial (Art. 26.6), hacían pensar en el deseo del legislador estatutario en configurar un órgano parlamentario de innegable relevancia.

Refiriéndonos al gobierno vasco, este aparece también definido en el artículo 24 del Estatuto, donde se resalta la figura del Lehendakari respecto al gobierno en su conjunto (el reconocimiento a una identidad propia, motiva a que el presidente sea regulado de forma diferenciada y a que se le atribuyan competencias diferenciadas) y el artículo 29 donde se pretende definir el poder ejecutivo, al que se le atribuyen como ya se expuso, funciones ejecutivas y administrativas. El Lehendakari, es el supremo representante de la comunidad autónoma y el Presidente del Gobierno Vasco, el cual es elegido por el Parlamento.

La atribución al Parlamento Vasco de las funciones de impulso y control de la actividad gubernamental, la necesaria dimisión del gobierno como resultado de la pérdida de la confianza parlamentaria y la responsabilidad política colectiva e individual de los miembros del Ejecutivo ante la cámara son algunos de los aspectos que reafirman la definición parlamentaria de la forma de gobierno que emerge con el Estatuto de Guernica.

El art.1 de la ley de gobierno se puede observar la distinción relevante y de orden excluyente a los efectos de las sustituciones, suplencias y delegaciones, entre el vicepresidente primero y los demás vicepresidentes. La figura del vicepresidente responde a necesidades técnicas y políticas, a

esfuerzos de coordinación que reclaman tareas específicas que se encomiendan a una persona, pero sin perder su carácter de consejero. Esta caracterización está avalada por el Art. 17 de la ley de gobierno, según el cual el lehendakari designa a los consejeros, de entre los cuales podrá nombrar un vicepresidente primero y uno o más vicepresidentes, si así lo considerase oportuno. Los consejeros se definen por el doble carácter político y administrativo ayudando a la formación de la voluntad política del colegio gubernamental.

El lehendakari tiene la facultad de separar y designar los consejeros y de dictar los derechos que suponen la creación, extinción, modificación de la distribución de las competencias de los departamentos. Dado que no se establece una norma con rango de ley para determinar la estructura de la administración, el presidente moldea el aparato administrativo en función de la línea política del gobierno. Esto fue posible mediante la concreción de un decreto en 1985 sobre determinación de funciones y áreas de actuación del gobierno.

En preciso destacar que en el estatuto se encuentran otras formulaciones que no se enmarcan perfectamente con el art. 29, sin embargo se ha mantenido una fórmula que se remonta a las antiguas concepciones de la separación de poderes, pero que no se corresponde con la flexibilidad e intensidad de las relaciones ejecutivo-legislativo.

Además la ley de gobierno a pesar de desconocer en el Art. 16 la corresponsabilidad reglamentaria en la definición de los objetivos políticos generales y omitir enunciados generales integradores de otras competencias en diversos ámbitos, proporciona un fundamento normativo que permite trascender la clasificación tripartita y referirse a otras funciones públicas. Estas son: 1) la de revisión estatutaria, donde el estatuto de autonomía atribuye al gobierno la capacidad de propuesta de reforma; 2) la de defensa de autonomía, donde el ordenamiento jurídico atribuye al gobierno

vasco la posibilidad de realizar iniciativas encaminadas a mantener inalterables el marco competencial definido en los distintos textos frente a acciones u omisiones que desconozcan, por parte de otros poderes o administraciones publicas, las delimitaciones de competencias establecidas.

La constitución legitima a los órganos colegiados ejecutivos de las comunidades autónomas (Art. 162.1a) para interponer el recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley (Art. 161.1a) que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía; 3) la de dirección política, donde la intervención del gobierno es importante, colaborando con el poder legislativo para dar cumplimiento a la constitución y al estatuto. Son manifestaciones de la dirección política la participación gubernamental en la legislación referida a la planificación económica (Art. 10.25 del estatuto) y en la elaboración de los presupuestos generales del país vasco que encierran los objetivos a alcanzar.

Cabe destacar que debido al régimen de concierto específico del país vasco, el gobierno tiene un protagonismo importante en el momento de fijar el cupo que se aporta al estado y determinar las contribuciones de los territorios históricos, por medio de su participación en las correspondientes comisiones; 4) la legislativa, ya que si bien el parlamento vasco ejerce la potestad legislativa, el gobierno es el detentador de la iniciativa legislativa, aprueba los proyectos de ley para su remisión y solicita su retirada de la cámara.

El gobierno vasco es un órgano autonómico, de derivación estatutaria directa, lo que le garantiza su existencia y poderes necesarios para el cumplimiento de los fines institucionales y para el autogobierno, colegial, lo que implica que las normas de funcionamiento y la adopción de acuerdos se adecuan a las propias de los colegios (Art. 29), homogéneo ya que sus componentes se agrupan en torno a un programa expuesto por el Lehendakari y con el apoyo de la cámara, solidario,

con lo que se expresa la responsabilidad política actuada por el Parlamento respecto al gobierno, sin perjuicio de la responsabilidad directa del presidente y de los consejeros por su gestión respectiva (Art. 32) diferenciado respecto al parlamento puesto que no exige para sus miembros, excepto para el presidente, la condición de parlamentario, con lo que ello comporta.

Aunque teóricamente, todos los miembros del equipo gubernamental se encuentran en una situación de igualdad en el momento de adoptar los acuerdos, es evidente que dentro del mismo existe una diferencia que produce sus efectos en el plano jurídico y político.

9. CONCLUSIÓN

El derecho constitucional autonómico, es decir aquella parte del derecho que se ocupa de la constitución territorial del estado, es un derecho básicamente competencial.

En el presente capítulo se ha intentado demostrar las disputas existentes a lo largo de la historia entre el gobierno español y la comunidad vasca, respecto al incremento de competencias de ésta última.

Como consecuencia de lo analizado se ha podido observar que en los últimos años, debido a la aplicación de numerosos esfuerzos, se han realizado una serie de reformas estructurales, correspondiendo las más importantes a decisiones políticas. La principal ha sido la ampliación de competencias a aquellas comunidades autónomas que tenían un nivel competencial inferior.

La ampliación de las competencias a las comunidades autónomas no solo es positiva porque responde a la voluntad de éstas, sino también porque la practica de igualación puede facilitar una

reforma racionalizadora de la administración central, puede mejorar la técnica de las leyes básicas, ya que todas las comunidades autónomas tienen competencia de desarrollo legislativo y esto podría beneficiar las relaciones entre las comunidades autónomas, en la medida que todas comparten poderes semejantes.

Es importante destacar cuales fueron los aspectos positivos resultantes del estatuto de Guernica. Entre los más importantes se encuentran el reconocimiento de la personalidad política del país vasco, el alto grado de autogobierno, el ámbito territorial potencialmente extendido a Alava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya; la no renuncia a los derechos históricos y a mayores cuotas de autogobierno; el valor político del consenso, puesto que el estatuto constituye el nexo de unión de todas las fuerzas políticas vascas, a excepción del nacionalismo rupturista (ETA).

Según el gobierno español el nuevo marco jurídico político es incompatible con el reconocimiento de un derecho colectivo fundamental como es el derecho a la autodeterminación del pueblo vasco.

Sostienen que la autodeterminación y el estado de las autonomías son dos concepciones radicalmente incompatibles. El estado unitario, defendido en el proyecto de constitución, suponía de hecho la existencia de una nación, la española, que desde el punto de vista de la soberanía y del poder constituyente englobaba a todas las nacionalidades existentes en su territorio.

Cabe aclarar que a pesar de las dificultades que pueda presentar el estatuto de Guernica, el mismo ha tenido alcances muy alentadores. La ciudadanía vasca ha tomado en sus manos el conflicto y ha decidido resolver mediante los procedimientos que el sistema democrático pone a su

disposición el reconocimiento de su propia pluralidad, la negociación entre las partes y los arreglos progresivos y pactados. Su solución excluye el uso de la violencia.

En el desarrollo de éste capítulo se ha intentado lograr un objetivo específico como es lograr una comparación entre las normas establecidas en la Constitución Española con el Estatuto de Autonomía del País Vasco.

La comunidad autónoma ha avanzado desde la entrada en vigor del estatuto de Guernica, tanto en el volumen de competencias asumida como en su capacidad política presupuestaria y administrativa, para ejercitarlas eficazmente y propiciar así el bienestar de la sociedad vasca.

Sin conocer la particular historia del pueblo vasco, sería prácticamente imposible entender los logros positivos que estos han logrado con respecto a su autonomía. El haber realizado en este capítulo un análisis tratando de explicar, a grandes rasgos, cuales fueron los niveles de competencia alcanzados por los vascos en el transcurso de la historia, fue fundamental para lograr otro de los objetivos específicos del presente trabajo.

El proceso autonómico es un proceso político que responde a una demanda democráticamente expresada y que tiene profundas raíces históricas compartidas por los vascos. Una demanda que ha llevado al constituyente a garantizar los derechos históricos de los territorios forales en la disposición adicional primera de la constitución de 1978; dicha disposición dice: “la constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevara a cabo, en su caso, en el marco de la constitución y de los estatutos de autonomía”¹¹. Esta demanda tiene en el estatuto de Guernica una articulación jurídica-política.

Capítulo II

UNA NACION SIN ESTADO

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Sistema de partidos: cuestión política. 3. El estado como persona jurídica. 4. Reconocimiento de Estado. 4.1. Caracteres del reconocimiento 5. Conciencia colectiva acerca del término nación. 6. El término nacionalidades en la Constitución de 1978. 7. El derecho de auto determinación. 7.1. La protección de las minorías nacionales. 8. La sociedad vasca como sujeto social y jurídico. 8.1. Argumentos vascos sobre la idea de nación. 9. Conclusión.

1. INTRODUCCIÓN

En este capítulo se intentará demostrar como la CE limita el derecho de la comunidad vasca a ser reconocida como Estado independiente.

Para poder entender dicho reclamo autonómico es necesario definir ciertos conceptos como el rol del Estado como persona jurídica y los requisitos para su reconocimiento por parte de los actores de la comunidad internacional.

El concepto de nación y el derecho a la libre determinación de los pueblos, son termino claves y fundamentales que se explicaran en este capítulo para luego concluir con los argumentos vascos sobre dichos conceptos.

Para comprender la problemática autonómica del país vasco es necesario también plantear cuestiones referidas a la evolución del poder político vasco de los últimos años. El sistema de partidos vasco presenta algunas particularidades que se desarrollaran y analizaran a continuación

2. SISTEMA DE PARTIDOS: CUESTIÓN POLÍTICA

En el país vasco el sistema de partidos presenta características propias. Como sostiene Sartori, el sistema de partidos se da cuando el partido, como parte de un todo, es enfocado en su contexto político social y en las interrelaciones que lo vinculan a otros partidos y de las cuales resulta la existencia de un subsistema particular dentro del sistema político.

Según este autor, en líneas generales, el pluralismo extremo se caracteriza por polarización ideológica, presencia de importantes partidos antisistema, formación de oposiciones bilaterales en el

sentido de que son mutuamente excluyentes y no pueden llegar a la coalescencia de sus fuerzas, fragmentación multipolar, tendencia ideológica polarizada, mecánica funcional multipolar, oposición bilateral, irresponsable y anarquizada con partidos antisistema y competencia centrífuga.

El sistema de partidos vascos, siguiendo a Concuera y García Herrera puede calificarse de multipartidismo extremado, calificación en la que parece haber unanimidad doctrinal. Si retomamos la teoría de Sartori del pluralismo polarizado, nos encontramos que la mayoría de sus rasgos se encuentran presentes en el sistema de partidos vascos:

1.- Se trata de un sistema en el que el espectro de la opinión pública es extremado, es decir, los polos o puntos de convergencia del sistema se encuentran literalmente en las antípodas.

2.- Existencia de partidos anti-sistema, como es el caso de Herri Batasuna, donde es notorio el rechazo de las instituciones autonómicas.

3.- Una vasta área de centro, fragmentada en centro derecha (PNV) y centro izquierda (PSOE) como polo central de gravedad, en intersección con dos bloques de polos que se entremezclan: nacionalistas/estatistas, derecha/izquierda, trazando líneas divisorias de la sociedad. Es ésta la nota más característica del sistema de partidos vascos, la pluralidad de polos.

4.- Una acentuada configuración ideológica que produce un bajo grado de flexibilidad para la coalición y un escaso pragmatismo, haciendo muy difícil los desplazamientos de votos. En este contexto no es difícil deducir la tendencia del partido dominante a configurarse como partido de gobierno, relegando a la oposición a una también permanente función de oposición, sin posibilidad de alternancia. Es importante destacar que si esta tendencia no tiene posibilidad de revertirse, función de gobierno y función de oposición correrían el riesgo de estabilizarse, provocando como consecuencia una peligrosa democracia sin alternancia.

En el parlamento vasco de un total de 75 bancas a comienzos de 1998, el 38,67% correspondía a los partidos de alcance nacional, como son el Partido Popular (PP), el PSOE y la izquierda unida; el 44,66% estaba integrado por partidos autonomistas y el 14,67% lo ocupaba Herri Batasuna, el brazo político de ETA.

El PNV ha gobernado desde el nacimiento de la comunidad autónoma vasca, y actualmente continúa haciéndolo, ya que el actual lehendakari, Juan José Ibarretxe, es un fiel representante de dicha línea política.

Tanto los socialistas como el PP le reprocharon al PNV y a Eusko Alkartasuna (Solidaridad Vasca), ambos partidos nacionalistas moderados, haber abandonado el Pacto de Ajuria Enea que agrupaba a todos los partidos democráticos y enfrentaba a Herri Batasuna y a ETA. Dicho pacto fue firmado en 1988 por todos los partidos parlamentarios vascos, a excepción de Herri Batasuna, debido a la necesidad de coalición para gobernar las instituciones y abordar el tema de la violencia terrorista en un ambiente político de consenso.

Es importante deducir del derecho estatutario un principio de dirección política del Lehendakari que se articula a través de potestades jurídicas y facultades políticas de distintas naturalezas. Sin embargo esta supremacía presidencial se puede ver condicionada en la realidad política por la estructura del sistema de partidos, es decir multipartidismo extremado con un partido dominante.

La polarización, grado de rigidez y otros extremos de un sistema de pluralismo polarizado con bajo nivel de coalición pueden hacer difícil la consecución de amplias mayorías de gobierno y/o parlamentarios, y hasta el mismo ejercicio de la función de oposición mediante la alternancia. Por

ello es importante la necesidad de que todos los partidos políticos de la comunidad vasca puedan ponerse de acuerdo y tratar de coordinar políticas comunes para lograr el consenso y así poder decidir su propio futuro.

Luego de analizar la cuestión política, se intentará en el siguiente punto definir al Estado como persona jurídica.

3. EL ESTADO COMO PERSONA JURÍDICA

Para poder demostrar este punto de tesis es preciso conceptualizar el término Estado y desarrollar sus características más importantes, para así definir si las mismas pueden ser atribuidas al país vasco.

Julio Barberis sostiene que “la calidad de sujetos no depende de la cantidad de derechos u obligaciones de que una entidad es titular. Es el hecho de que una entidad sea titular de modo directo y efectivo de un derecho o de una obligación en el orden jurídico internacional, lo que permite deducir que dicha entidad es un sujeto de derecho internacional”¹²

El sujeto internacional por excelencia es el Estado ya que tiene la capacidad plena para ser titular de derechos y obligaciones, de participar en la creación de normas internacionales, de crear otros sujetos de derecho internacional y de reclamar frente a otros sujetos internacionales. En el orden jurídico estatal el legislador dicta leyes en nombre del estado, los jueces pronuncian y ejecutan sentencias en nombre del estado, la administración pública actúa también en su nombre. Es decir, en el ordenamiento interno de cada estado, además de las personas físicas y jurídicas que son

sujeto de derecho, el estado mismo es también un sujeto. Los estados soberanos se hallan regulados por el derecho de gentes.

Afirma Berezowski que “respecto a los estados, el elemento de la igualdad soberana los distingue de todos los demás sujetos de este orden jurídico, el elemento de la organización los distingue de ciertos sujetos no organizados (la nación, el individuo) y el elemento territorial los distingue de las organizaciones internacionales.”¹³

La Convención Internacional sobre los Derechos y Deberes de los Estados adoptada por la séptima Conferencia Interamericana y firmada en Montevideo el 26 de diciembre de 1933, en su art. 1 establece: “El estado como persona de derecho internacional debe reunir las siguientes condiciones: 1) población permanente, 2) territorio determinado, 3) gobierno y 4) capacidad para entrar en relación con otros estados.

“La población es el conjunto de personas que de modo permanente habitan en el territorio del estado y están en general unidas a éste por el vínculo de la nacionalidad. Desde el punto de vista del derecho internacional, es indiferente el dato sociológico de la mayor o menor magnitud de la población; como también lo es el de la mayor o menor homogeneidad de ésta en los aspectos étnico, cultural, lingüístico, etc., salvo a los efectos de hacer entrar en juego el principio de autodeterminación de los pueblos.”¹⁴ Esta sería la situación en la que se encuentra parte de la comunidad vasca, con un sentimiento de pertenencia a una nación que poco tiene que ver con el estado del cual forman parte. La autodeterminación es un principio jurídico político que da derecho a los pueblos a expresarse en forma independiente.

El territorio es el espacio físico dentro del cual la organización estatal ejercita la propia potestad de gobierno desplegando sus poderes soberanos.

El gobierno es la expresión de la organización política del estado que se manifiesta a través de un poder político autónomo. Los órganos del estado, es decir, el gobierno debe estar en condiciones de desarrollar las funciones estatales en la esfera interna y externamente hacer frente a los compromisos del estado con otros sujetos del derecho internacional.

El estado en virtud de su soberanía territorial tiene el derecho exclusivo de ejercer las actividades estatales. Este derecho que conlleva una triple vertiente, jurídica, política y económica, se ve respaldado por el principio que prohíbe atentar contra la integridad territorial del estado.

El ingreso de un nuevo sujeto en el orden jurídico internacional es admitido a través del reconocimiento. El reconocimiento de un Estado nuevo es un acto emanado de otro Estado, es decir, un acto jurídico.

4. RECONOCIMIENTO DE ESTADO

Definido el Estado es preciso analizar cómo se produce el reconocimiento del mismo, institución propia de un derecho primitivo, de un derecho que no tiene todavía su regulación en normas específicas.

La aparición de un estado en la escena internacional puede producirse por diferentes causas: creación de un estado sin que otros se vean afectados (creación de un estado sobre un territorio no ocupado), o a partir de estados preexistentes (secesión de una parte del todo o integración de varios estados en uno solo) o de su extinción (desintegración del estado originario y creación de los nuevos a sus expensas).

Una vez que un estado creado por cualquiera de estas vías reúne de hecho los elementos que lo caracterizan como tal, puede decirse que existe como sujeto pleno del derecho internacional. Desde entonces los otros estados están en condiciones de verificar su existencia real, prestándole su reconocimiento.

Pese a la inmensa literatura existente sobre el reconocimiento como «institución jurídica general», su verdadera naturaleza ha sido falseada por el estudio de sus aplicaciones principales, en el cual los autores tratan más en construir un sistema jurídico basado en consideraciones políticas que de configurar la verdadera naturaleza de este acto.

Hans Kelsen¹⁵ sostuvo que el reconocimiento es un procedimiento mediante el cual se establecen hechos jurídicamente relevantes, admitiéndose como legítimos a uno o varios estados, o también a estados de cosas, o una pretensión de atribución de competencia, respecto de un sujeto de derecho internacional.

Las condiciones para el otorgamiento del reconocimiento son: 1) comprobación de la existencia libre del estado como tal y de su estabilidad política y 2) apreciación de la capacidad de

dar cumplimiento a sus obligaciones internacionales (se trata de un acto propio y discrecional del reconociente).

A continuación se intentará realizar una descripción de los caracteres más importantes del reconocimiento.

4.1 Caracteres del reconocimiento:

4.1.1. Irrevocabilidad

Una vez reconocido el estado por el estado reconociente, éste no puede dejar sin efecto su reconocimiento. Esto lo sostienen autores como Podestá Acosta y Moreno Quintana. Otros autores entienden que esta solución afectaría la soberanía del estado y que retirar el reconocimiento es lícito.

4.1.2. Facultativo

Ningún estado está obligado a reconocer a otro. Esto cede ante el hecho de que un estado haya ingresado a una entidad nacional como Naciones Unidas ya que se considera que automáticamente al no existir reservas expresas, cada estado miembro de esa entidad está reconociendo al nuevo miembro de la misma.

4.1.3. Unilateral y Privativo del Estado:

El estado otorga el reconocimiento como sujeto, por un lado y como órgano de derecho internacional por el otro. El estado reconociente obra en una doble calidad y renuncia al derecho o a la pretensión de negar legitimidad a una determinada situación.

El reconocimiento plantea una serie de problemas y el debate gira en torno a las siguientes cuestiones: Para algunos autores, es el acto libre por el que uno o varios estados constatan la existencia, sobre un territorio determinado, de una sociedad humana políticamente organizada, independiente de todo otro estado existente, capaz de observar las prescripciones del derecho internacional y manifestando, en consecuencia, su voluntad de considerarlo como miembro de la comunidad internacional. El reconocimiento es un acto discrecional que emana de la predisposición de los sujetos preexistentes. Este acto tiene efectos jurídicos, siendo considerados ambos sujetos internacionales, puesto que se crea un vínculo semejante entre ambos estados.

Para unos autores, el reconocimiento es creador y constitutivo de la personalidad del estado. Este no entra en el orden jurídico internacional más que por el efecto del reconocimiento. Para otros, es meramente declarativo, consistente en constatar la situación existente. Es la actitud lógica, evidenciada en los documentos internacionales; así, en la Carta de la Organización de Estados Americanos firmada en Bogotá en 1948, el Art. 9 establece que la existencia política del estado es independiente del reconocimiento por los demás estados.

El estado existe por sí mismo y el reconocimiento no es otra cosa que la declaración de su existencia, reconocida por los estados, que de ella emana. Para otros autores como Lauterpacht el reconocimiento es declarativo de hechos y constitutivo de derechos.

Para algunos autores, jurídicamente, el reconocimiento es simplemente un acto declarativo, pero políticamente, no es así y supone la creación de una nueva situación para el Estado reconocido y para el Estado que reconoce.

Diez de Velasco¹⁶ sostiene que el reconociendo es un acto declarativo, ya que el estado existe de *iure* desde que concurren en él los elementos básicos de la estatalidad, limitándose el reconocimiento a verificar tal circunstancia. No puede ser constitutivo ya que el reconocimiento no es quien crea al estado.

“No obstante, es posible distinguir en la practica un cierto aspecto constitutivo, en la medida en que, si bien el nuevo estado es sujeto de derecho internacional desde que nace, no puede ejercitar plenamente ciertos derechos hasta que haya sido reconocido, por lo cual se ha dicho que el acuerdo de iniciar relaciones oficiales con el nuevo estado, tiene ya un carácter constitutivo y que, como quiera que los supuestos de hecho del estado solo resultan evidentes a través del reconocimiento, éste no es una simple formalidad, sino que tiene una gran significación practica, como lo prueba la insistencia de los nuevos estados en conseguir el reconocimiento del mayor numero posible de estados y de las organizaciones internacionales”¹⁷

En otro sentido, para unos autores el reconocimiento es un acto unilateral del Estado del que emana. Para otros, es expresión de un acuerdo entre el Estado que reconoce y el estado nuevo. Una última característica es la relatividad del reconocimiento ya que hasta que los sujetos de derecho internacional no opten por transferir la función del reconocimiento de nuevos sujetos de derecho internacional a una autoridad mundial, el efecto del reconocimiento es necesariamente relativo, limitado a las relaciones entre la entidad que reconoce y la que es reconocida.

Se plantea el problema de establecer si el reconocimiento es un acto individual o colectivo, es decir si es propio de un derecho primitivo o de un estadio superior. En este último caso, el solo hecho de ingresar a las Naciones Unidas implicaría por sí el reconocimiento por parte de los demás miembros.

Existen diversas clases de reconocimiento que un estado puede realizar: 1) de facto: es al que acuden los estados cuando desean el completo reconocimiento. 2) de iure: tiene por resultado el que la nueva entidad sea reconocida como sujeto para todos los propósitos. 3) expreso: cuando hay un acto de gobierno, un decreto del poder ejecutivo o declaración del presidente de la república o firmada por el ministro de relaciones exteriores y un representante "ad hoc" del estado que es reconocido, debidamente autorizados. 4) tácito: resulta de todo acto que implica la intención de reconocer al nuevo Estado, por ejemplo el solo hecho de enviar o recibir embajadores u otros representantes diplomáticos, es decir ejerciendo el derecho de legación activo y pasivo.

Si un sujeto reconoce a otro se van a producir contactos entre ambos, por lo que en el momento que se inician los trámites para el establecimiento de relaciones diplomáticas se supone que existe

un reconocimiento internacional mutuo. Sin embargo, la ruptura de estas relaciones diplomáticas no supone la pérdida del reconocimiento. Igualmente, una simple declaración formal es válida para reconocer a otro Estado pese a no iniciar relaciones diplomáticas.

Aunque el reconocimiento posea un valor declarativo en relación con la existencia del Estado, no hace sino constatarla. La capacidad de acción del nuevo Estado en el plano internacional es muy restringida antes de su reconocimiento formal, siendo éste indispensable para el pleno ejercicio de sus competencias exteriores o para el pleno despliegue de los efectos de sus actos jurídicos en el territorio de otro Estado.

El problema reconocimiento-legalidad internacional es el siguiente: el establecimiento del Estado no debe ser contrario al derecho internacional y, en particular, no debe resultar de la violación de un tratado internacional existente.

Luego de analizar el concepto de Estado y de desarrollar las condiciones para su reconocimiento como tal, indefectiblemente cabe analizar también el término nación. Estado, nación y pueblo son conceptos marcados por profundas diferencias pero tienen a su vez algunas similitudes provocando una confusión de términos y obstaculizando la distinción entre ellos.

5. CONCIENCIA COLECTIVA ACERCA DEL TERMINO NACION

Para algunos autores la palabra pueblo designa la misma realidad que el término nación, mientras que para otros son términos diferentes. Es decir, son connotaciones diversas las que acompañan a una y otra postura.

El termino nación surge en la época de la Revolución Francesa y aun hoy continua siendo un tema controvertido. Desde el siglo XIX la palabra nación es un término equivoco: mientras que en sentido político y jurídico, nación equivale a estado; en sentido histórico y sociológico, nación equivale a comunidad cultural. La idea de nación alcanzó su momento culminante en el siglo XIX y principios del XX como soporte del estado y en función del principio de las nacionalidades. Pero como consecuencia de la pérdida de legitimidad de aquella ideología, surge en el derecho internacional contemporáneo el concepto de pueblo, aunque para designar a la misma realidad que la contemplada por la palabra nación: la comunidad humana sobre la que se asienta el estado.

De ahí, que si los conceptos de nación y pueblo designan las mismas realidades, podemos llegar a la determinación de lo que es un pueblo sirviéndonos de las teorías formuladas acerca de la nación. Sobre la idea de nación existieron dos concepciones: 1) la francesa, que se basa en el elemento subjetivo y 2) la alemana, que se identifica con lo objetivo.

La postura francesa pondrá el énfasis en la voluntad de la comunidad afectada de constituirse como nación. La idea de nación descansa en un hecho psicológico-social, en el inconciente colectivo, es decir se basa en un deseo de vivir juntos. Esta idea tiene su expresión en lo que Rousseau denominó contrato social, que legitima el poder del estado frente a los gobernados. Esta corriente tiende a confundir la idea de estado con la de nación.

La segunda concepción, la alemana, atiende a la existencia de una nación por la concurrencia de factores objetivos externos de la comunidad humana, como la raza, los derechos históricos, las tradiciones políticas y la lengua. La nación existe con independencia de que los

miembros que la componen tengan conciencia de su nacionalidad. La voluntad colectiva de sus componentes no contaba o se relegaba a un plano muy secundario. La nación no es un contrato voluntario, basado en el libre consentimiento de los individuos, sino una “manera de ser” que se manifiesta con independencia de la voluntad de los individuos que la componen.

Una y otra concepción tenían, sin embargo inconvenientes y fuertes críticas. La concepción objetiva produciría el resultado de destruir la actual división del mundo en estados, con la consiguiente desestabilización de las relaciones internacionales. Y ello de manera antidemocrática, en cuanto no se tendría en cuenta la voluntad de las comunidades humanas afectadas.

En el caso de la concepción subjetiva, no dejaba de apoyarse en ciertos elementos objetivos, si bien de carácter espiritual: la voluntad de vivir en común no es en modo alguno casual y arbitraria, sino que resulta de ciertos elementos objetivos que existen en la realidad, y dicha voluntad esta siempre condicionada y limitada por éstos. Si no fuese así y se entendiese la concepción subjetiva de forma absoluta y extrema, se consagraría el derecho de cualquier comunidad, por pequeña que fuese, a la independencia nacional, consecuencia que también tendría efectos desestabilizadores en los ámbitos políticos internos y en las relaciones internacionales.

De ahí, que gran parte de la doctrina ha tenido que adoptar una postura equilibrada sobre el concepto de nación y por consiguiente sobre el de pueblo, integrando ambos elementos. Los elementos objetivos que sirven de apoyo a una delimitación del concepto de pueblo son de variada índole: territorio geográficamente diferenciado, unidad de raza, lengua común, cultura y tradición común, sentimiento de patria y conciencia nacional. Dicha enumeración no es jerarquizada y la

ausencia de un elemento puede ser compensado por otro. Lo esencial es que haya una cierta medida de diferenciación material y objetiva. Al lado de estos elementos deben darse el requisito subjetivo, consistente en la voluntad colectiva de constituir una nación independiente, elemento este necesario pero no suficiente ya que debe de ir acompañado de los elementos objetivos, que lo condicionan y limitan con sentido integrador.

Los teóricos del nacionalismo vasco como Sabino Arana y Kiskitza siguen la concepción alemana respecto a la cuestión nacional. Pero analizando esta cuestión podemos ver, como sostiene García Pelayo, que si bien es cierto que la nación existe objetivamente con independencia de que se tenga o no conciencia de su existencia, también es cierto que a través de la conciencia colectiva (conocimiento por parte de los connaturales de su pertenencia a una nación, de su especialidad y de sus diferencias con otras naciones) la nación deviene en una fuerza impulsora de la historia, especialmente en el campo político.

Una de las consecuencias de la aparición del Estado-nación fue la aceptación del principio de unidad entre comunidad política y comunidad natural, propuesto por la Revolución Francesa. Las minorías étnicas europeas (griegos, polacos, húngaros, checos y serbios) aceptaron también este principio pero dedujeron la consecuencia opuesta: si a todo estado debe corresponder una nación, a toda nación o comunidad cultural debe corresponder un estado. Es el llamado principio de las nacionalidades.

Al estado francés se opone ahora la nación-estado, es decir la nación que aspira a convertirse en estado, a la que se le da el nombre de nacionalidad. Nación es un término equivoco, ya que

mientras en sentido político y jurídico: nación equivale a estado; en sentido propio histórico y sociológico: nación equivale a comunidad cultural. Para evitar esta ambigüedad los nacionalistas del siglo XIX utilizaron el término nacionalidad que equivale a nación en su sentido propio, es decir comunidad natural a la que le falta el requisito de comunidad política a la que aspira a constituir. En la constitución española de 1978 se la emplea en este sentido.

La doctrina política establece que la nacionalidad expresa la vinculación de una persona con su nación (comunidad natural) o bien con su estado (comunidad política). En el primer caso se habla de nacionalidad étnica: es el vínculo sociológico y afectivo que une y liga permanentemente a una persona con su nación o grupo étnico, a la vez que expresa la pertenencia de esa persona a una determinada comunidad natural. En el segundo caso se habla de nacionalidad estatal: que es el vínculo jurídico-político por el que una persona queda adscrita a un determinado estado o comunidad política.

En el caso de la comunidad vasca, estos dos vínculos no coinciden ya que el pueblo vasco posee una nacionalidad étnica y sin embargo posee una nacionalidad estatal (española y francesa) que deriva de los estados en los que ésta integrada.

El termino nación continua siendo un tema controvertido. En la Constitución Española de 1978 fue un concepto que ocasionó grandes dificultades a la hora de su definición.

6. EL TERMINO NACIONALIDADES EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978

La posición del anteproyecto y las enmiendas vascas: los politólogos vascos han tratado de eludir el término nación española y prefirieron hablar de las naciones y los pueblos que componen el estado. Para gran parte de la comunidad vasca, el estado es un conjunto de pueblos, que trata de imponer, de forma coercitiva y autoritaria una nacionalidad común superpuesta, aplastando injustamente a las auténticas naciones o nacionalidades.

Según Carlos Santamaría Ansa “la nación primaria es un hecho fundamentalmente biológico y cultural, y solo secundariamente político, jurídico e ideológico, la nación secundaria es un hecho primariamente político e ideológico y que únicamente de modo externo y coercitivo puede tocar los fondos bio=culturales. La nación secundaria es un producto ideológico. El estado unitario moderno, poderosamente armado de toda clase de medios, tiende a modelar a la población a su propia imagen y semejanza y a fabricarse, dentro de su territorio, su propia nación. En este caso, concluye el autor, se invierten los papeles: no es la nación quien a lo largo de un proceso de desarrollo llega a adquirir esa forma organizada que se llama estado, sino que es el estado quien crea la nación. Para ello cuenta con numerosos instrumentos: la escuela publica, la lengua oficial, la administración, el poder de las leyes sobre los usos, el control de la economía y de los movimientos demográficos, etc. Surge así una nueva nación, que no se confunde con ninguna de las nacionalidades primarias que existían en la base y que incluso es de una naturaleza completamente distinta a la de éstas”.¹⁸

En la Constitución Española de 1978 fue discutido el art. 2 ya que el primer proyecto constitucional decía: “la constitución se fundamenta en la unidad de España y la solidaridad entre sus pueblos y reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran”

La pregunta que se planteaba era si cabía el término naciones o nacionalidades o era mejor hablar de regiones aplicada a los distintos pueblos del estado. Los partidos políticos estatales tenían miedo al progreso de los nacionalismos periféricos vasco y catalán y sostenían que el reconocimiento constitucional del termino nacionalidades para calificar a aquellas comunidades dotadas de hechos diferenciales específicos, podía conducir a la desmembración política de la nación española. Esto lleva a los constituyentes a desechar la acepción nación.

El PNV consideraba conveniente la referencia a las nacionalidades. EE empleaba el término nación a la hora de referirse a la realidad nacional de Euskal Herria. Para las enmiendas vascas los poderes de todos los órganos del estado emanan de las naciones o nacionalidades y de los distintos pueblos que lo forman, en los cuales reside la soberanía. Rechazado este planteamiento, era previsible el escaso valor político que luego se iba a dar a la voz nacionalidades, que en ningún caso se relaciona con la soberanía y menos con el llamado derecho de autodeterminación.

La inclusión del término “nacionalidades” fue uno de los puntos constitucionales más polémicos. Mientras que para unos resultaba esencial en cuanto reconocimiento de la personalidad política que sustentaba a la propia comunidad, para otros constituía un ataque directo a la unidad de España.

La discusión con respecto a cual de los tres conceptos utilizar (nación, nacionalidad o región) fue absolutamente política. El partido gubernamental (UCD) consideraba prudente hablar de nacionalidades, por entender que el estado se sustenta en una gran diversidad de pueblos con distintos grados de conciencia colectiva, unidos por un vínculo de solidaridad entre ellos.

Sin embargo una vez iniciado el debate constitucional, las presiones de Alianza Popular y de los sectores mas conservadores de UCD proponen la supresión de dicho termino alegando que la distinción entre nacionalidades y regiones significa un trato discriminatorio entre las futuras comunidades autónomas, logrando así que el gobierno se retracte de sus propósitos iniciales.

Algunos autores sostienen que en el momento constituyente, el PNV planteó una concepción autonómica y se desinteresó por la constitucionalización del derecho de autodeterminación de los pueblos, lo cual no significaba que el concepto de “nación vasca” siguiera afirmándose como esencial. Afirman también que si no exigieron dicho derecho en el Proyecto Constitucional fue por una cuestión de estrategia política y no por acertar ese principio. Además, dicho partido señalaba que en el momento por el que atravesaba el país vasco luego de la muerte de Franco, no existía un grado de concientización nacional suficientemente desarrollada, por la que la exigencia de constitucionalización del mencionado derecho era un planteamiento idealista.

El gobierno español se encontraba en una situación difícil, puesto que una ruptura con los catalanes y con los vascos hubiera provocado el fracaso de la Constitución, por lo tanto debió buscar una formula de síntesis aceptando la constitucionalización del término nacionalidades pero delimitando su alcance tanto en el aspecto socio-político como en el terreno jurídico-constitucional. Esto se produjo a los efectos de evitar cualquier dinámica secesionista de los nacionalistas radicales.

La redacción del Art. 2 incorporado el 5 de julio de 1978 a la Constitución Española es la siguiente: “La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”.¹⁹

La forma final que incluye a la “nación española” y asegura su unidad y también a las “nacionalidades y regiones” resume tanto el esfuerzo y la dificultad del consenso como la aparición de un concepto nuevo de “nación”, esencialmente distinto al tradicional. El artículo 2 reconoce, tras la unidad de la nación española, el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, pero no concreta cuales son éstas.

7. DERECHO DE AUTODETERMINACION

En este punto se hará referencia, en primer lugar a la protección internacional del derecho de autodeterminación y posteriormente se examinarán las diversas posturas que ha ido adoptando el nacionalismo vasco ante la autodeterminación.

Respecto a los pueblos, el derecho internacional le concede singular importancia al reconocerle el derecho a la libre determinación. Por pueblo debe entenderse a un conjunto de personas con tradición, idioma, intereses, en fin, cultura común con conciencia de si mismos. El derecho de la libre determinación es la base y fundamento de las soberanías estatales, ya que

consiste en la facultad del pueblo de elegir libremente su futuro político, económico, social y cultural.

Para algunos autores el derecho de autodeterminación es “la posibilidad de un pueblo jurídicamente protegido de constituir su propio estado, de ejercer su autonomía dentro de otro estado, o bien de integrarse, junto con otros pueblos, en un estado unitario; en una palabra, la posibilidad de determinar libremente su futuro.”²⁰

Frente a la pregunta de si corresponde al pueblo vasco el derecho a su autodeterminación, no existen a corto y a mediano plazo expectativas de una efectiva protección internacional del derecho de autodeterminación, y la reivindicación de autogobierno vasco queda encuadrada, por el momento en el sistema de protección y promoción de las minorías nacionales.

Es preciso considerar los antecedentes políticos y doctrinales del principio de autodeterminación y el sistema establecido en la Carta de las Naciones Unidas y otros documentos vigentes en la actualidad.

Estos antecedentes políticos y doctrinales se hallan en los siglos XVIII y XIX. Las primeras manifestaciones de este principio se encuentran ya en la Revolución Francesa. La primera positivación se produce a través de la formulación del principio de las nacionalidades o del derecho de los pueblos a disponer de si mismos, en plena efervescencia de los nacionalismos europeos polacos, checos, servios, entre otros.

Estos nacionalismos se fundaban en una bien definida comunidad cultural y aplicando el principio revolucionario de la unidad, dedujeron que tenían por ello derecho a poseer su propia comunidad política.

Si a todo Estado debía corresponder una nación, a toda nación (comunidad natural) debía corresponder un Estado. Así es como ciertas nacionalidades alcanzaron el status de Estado nacional.

El principio de autodeterminación se estructura como un derecho de carácter genérico, que permite a los pueblos elegir libremente entre una serie de opciones políticas: 1) quedarse en la misma situación en que se encuentran, 2) agregarse a un estado ya constituido, 3) inclinarse por una solución autonómica, 4) constituirse en un estado miembro de un estado federal, 5) erigirse en un estado cuasi-independiente, formando junto con otros pueblos o formaciones políticas, una Confederación o, 6) declararse en estado independiente.

La Carta de la Organización de las Naciones Unidas (en adelante ONU) en su artículo 1º.2 establece como propósito “fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de igualdad de derechos y al de la libre determinación de todos los pueblos”. Para llevar a cabo el principio de autodeterminación era necesario elaborar una definición de la palabra “pueblo”, para lo cual la Conferencia de San Francisco de 1945 convocada para discutir la Carta de la ONU lo define como “grupos de seres humanos que pueden o no, comprender a estados o naciones”. Se admite así, que todos los pueblos tienen derecho a la libre determinación, pero sin aceptar las consecuencias políticas derivadas de tal principio.

El principio de los pueblos a disponer de sí mismos ha sido adoptado tanto en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales como en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, ambos ratificados por España y entrados en vigor en 1976. Los dos pactos son estrictamente obligatorios para los Estados suscribientes. Ambos son idénticos y establecen en su artículo 1²¹ que la libre determinación es un derecho del cual gozan todos los pueblos.

En el ámbito europeo existe también el Acta final de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación Europea, conocida como Declaración de Helsinki, firmada por España.

Existe también la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos de 1976 cuyo artículo 5º establece: “Todo pueblo tiene el derecho imprescindible e inalienable a la autodeterminación. El determinara su estatus político en absoluta libertad y sin ninguna exigencia exterior”.²²

7.1. La Protección de las Minorías Nacionales

Se intentará a continuación situar a la cuestión nacional vasca en el marco de la protección internacional de las minorías.

En el derecho internacional contemporáneo no existe un instrumento jurídico que haga referencia explícita a las minorías étnicas, es decir, a las naciones sin estado o minorías nacionales. Los textos jurídicos internacionales proclaman o garantizan el principio de la no discriminación por motivos raciales, religiosos, lingüísticos, etc. pero nunca referidos estos como derechos colectivos (de grupo étnico) sino como derechos de los individuos.

Naciones Unidas en sus primeros años omitió toda referencia a la protección de las minorías nacionales, es decir que las entidades colectivas no gozaban de ningún derecho especial ya que la protección internacional se limitaba exclusivamente al ámbito individual.

Actualmente las decisiones internacionales adoptadas por la Naciones Unidas reconocen la legitimación de las minorías nacionales como grupo o colectividad para accionar ante los organismos internacionales, si bien este principio no puede cuestionar la estructura orgánica del estado del que forman parte. Así se puede observar en la Carta de las Naciones Unidas (Art. 1 y 55), en la Declaración Americana de Derechos Humanos (Art. 1), en la Carta de la Organización de Estados Americanos (Art. 5) Convención Europea de los Derechos del Hombre (Art. 14).

Las omisiones iniciales han sido subsanadas, en parte por documentos posteriores. El marco jurídico en el que se inscribe actualmente la protección de las minorías destacan los siguientes tratados y convenciones:

1. Convención relativa a la lucha contra discriminaciones en la esfera de la enseñanza, de 14 de diciembre de 1960, adoptada por la UNESCO, contempla especialmente a las minorías nacionales y lingüísticas reconociendo a los miembros de las mismas competencias en funciones docentes: el art. 5.1 establece que las minorías pueden: “ejercer las actividades docentes que le sean propias, entre ellas la de mantener escuelas, y según la política de cada estado, en materia de educación, emplear y enseñar su propio idioma”.

2. Pacto internacional de derechos civiles y políticos, aprobado por la asamblea general de la ONU, el 16 de diciembre de 1966: el art. 27 sostiene: “en los estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma”

Como se puede observar, el derecho de las minorías tiene un alcance muy restringido. Por lo analizado no existen en el ámbito del ordenamiento jurídico del área europea ningún texto que contemple el status jurídico-político de las minorías nacionales. El Art. 14 de la Convención Europea sobre los Derechos del Hombre contempla únicamente la no discriminación por razón de raza, religión, ideas políticas, etc. de los individuos, pero no como derechos colectivos. Para finalizar podemos afirmar que, el principio de no discriminación juega solo en relación con los individuos en particular, no como miembros de una comunidad.

Es decir, el actual sistema europeo de protección y promoción de las minorías ofrece un escaso margen de posibilidades para la resolución de la cuestión vasca.

8. LA SOCIEDAD VASCA COMO SUJETO SOCIAL Y JURÍDICO

Los textos legales de España hacen un reconocimiento respecto a los territorios históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya por un lado y de Navarra por otro, al que luego se añadió el reconocimiento del País Vasco, como integrante de la sociedad vasca.

Pero los vascos reclaman la aceptación de otro sujeto político y jurídico como es el de pueblo vasco. Hay que diferenciar la comunidad del país vasco y el pueblo vasco. La primera puede ser sujeto de aprobación de un nuevo Estatuto y puede plantear la libre asociación como modelo de relación con el estado de la que se derivarían una serie de competencias tales como la reclamación de un poder judicial propio incluido un Tribunal de Conflictos entre la comunidad vasca y el estado español.

Sin embargo, cabe preguntarse si puede la comunidad del país vasco ser también sujeto jurídico de un derecho de autodeterminación reservado al pueblo vasco. Hay que analizar si puede una parte del todo comenzar un proceso reivindicativo de la nacionalidad vasca a la espera de que las distintas partes se sumen progresivamente al proyecto.

El problema estriba en determinar el sujeto de las decisiones democráticas en la configuración de los entes políticos. Desde la constitución de 1812 las Cortes como representantes del pueblo español tienen la exclusiva del voto democrático del estado español. El problema crucial es determinar quién es el sujeto democrático de una decisión política: si es el pueblo español el sujeto decisorio del devenir de todas sus partes incluidas en una concepción etnicista de nacionalidad y cuál es el papel político y jurídico dentro del sistema democrático que le corresponde a las minorías disconformes con las decisiones tomadas en su nombre por la totalidad.

“Los vascos creen que existe la posibilidad de iniciar una reflexión para convencer a la totalidad del pueblo español de que las minorías son sujetos democráticos que tienen intereses en la configuración de la totalidad. Más aún esas minorías tienen una legitimidad que apoyados en la historia foral antigua, la constitución de 1978 les reconoció como sujetos e interlocutores de un pacto.”²³

Se analizarán a continuación los argumentos sobre la idea de nación que reúne la comunidad vasca.

8.1 Argumentos vascos sobre la idea de nación

Gran parte de los ideólogos vascos sostienen que en Europa, una nación como la vasca que forma parte de un Estado como el español, tiene derecho a formar un nuevo Estado. Euskal Herria por las razones que a continuación se exponen es claramente una nación. Desde el siglo XIX los estudiosos de la política han barajado diferentes elementos como parte constituyente de una nación. Entre éstos, están los siguientes:

En primer lugar, una larga historia común, que en éste caso se remonta a 4.000 años, siendo el pueblo vasco uno de los más antiguos del Continente europeo. Es verdad que no ha existido un Estado vasco, pero sí se han aglutinado, como el Ducado de Vasconia o el Reino de Navarra. Más tarde ya dentro de España, como territorios con fueros o como Comunidades Autónomas. Es indudable que el pueblo vasco es un pueblo con una larga historia.

Un segundo elemento a tener en cuenta es la existencia de un legado cultural. En éste caso, concretado en la existencia de una lengua propia, el euskera, y múltiples manifestaciones culturales propias como los deportes rurales, la pelota vasca, las danzas, el bersolarismo, instrumentos musicales autóctonos, etc. El caso del euskera es el máximo exponente del hecho cultural vasco, y el que da nombre a los vascos, como “euskaldunes” (los que tienen el euskera). Es una lengua que viene desde el neolítico, o quizás antes, y que ha sido adaptada para el uso de la vida moderna actual.

Un tercer elemento clave para la existencia de una nación es que exista un territorio donde asentarse. Un cuarto elemento, es tener una economía saneada que pueda dar una calidad de vida digna a sus habitantes. Para gran parte de los vascos, no hay dudas sobre la situación económica favorable, luego del desarrollo autonómico de los últimos años.

Por último, un elemento crucial, es la voluntad política de los habitantes del lugar. Las diferentes elecciones desarrolladas en los últimos años demuestran que existe una mayoría de la comunidad autónoma del país vasco que apuesta por un mayor autogobierno y aspira a constituir un estado independiente dentro de Europa.

Es decir, que para muchos teóricos vascos, Euskal Herria cumple todas las condiciones para que sea considerada como una nación. Y una nación, por el hecho de serla debe tener el derecho de decidir sobre su futuro político. Las instituciones del estado español no permiten que se consulte a la población vasca sobre su futuro. No aceptan la existencia del pueblo soberano vasco, no aceptan la existencia de la nación vasca. Basándose en la Constitución Española, y en la existencia de un único pueblo, el español, niegan que la soberanía recaiga en el pueblo vasco.

La negación de la nación vasca y su derecho a decidir, es para los vascos, ética y moralmente un acto antidemocrático. En este sentido el estado español no está respetando las bases profundas de la democracia, que es que las decisiones políticas las debe tomar el pueblo. En este caso, el pueblo vasco porque es una nación.

Los procesos históricos son largos, por lo tanto hay que tener capacidad para esperar e ir avanzando hasta el logro del reconocimiento de estos derechos. El gobierno nacionalista debe trabajar para lograr que el derecho a decidir sobre el futuro del pueblo vasco (crear un estado

independiente, mantenerse dentro del Estado español o lo que la ciudadanía vasca quiera) les sea concedido.

9. CONCLUSION

Objetivos generales como analizar la problemática jurídica del Estado como sujeto del derecho internacional, analizar el derecho a la libre determinación de los pueblos y explicar los requisitos indispensables para que un Estado pueda ser reconocido como Estado independiente han tratado de lograrse en este capítulo.

Inicialmente cuando se define a un territorio como una nación se pueden hacer de ella dos acepciones: nación como espacio geográfico, con una población que comparte una identidad cultural y personalidad colectiva, o como una abstracción constituida que busca establecerse en forma de Estado y se sitúa por encima de los individuos con leyes y funcionamiento propios. El Estado es el encargado a su vez de reproducir el sentimiento nacional con el fin de integrar a los individuos dentro de un aparato coercitivo, bien definido tanto territorial como culturalmente.

El mundo actual se conformó por naciones definidas en un territorio, una organización jurídica y política y por un gobierno común. La construcción de la nación vasca exige una reestructuración de las relaciones de poder dentro del actual marco político español. Este conflicto es anterior a la aparición de ETA. Es el conflicto político del nacionalismo. Sin el terrorismo, la superación del conflicto vasco sería negociable en el marco de la Comunidad Europea. El terrorismo, mantenido durante tantos años, ha convertido el conflicto vasco en un conflicto intratable o insuperable.

La palabra nación, es un concepto que proviene de la necesidad de construir lealtades, solidaridades y el sentimiento de poseer un espíritu común o un ser nacional o una identidad nacional. Estas condiciones configuran una ideología.

El pueblo vasco posee todas las características de una nación, sus determinaciones y rasgos etnográficos e histórico culturales que la definen son una muestra de ello, aunque en este momento esté invadido por preceptos arbitrarios introducidos desde el exterior por personas o grupos de poder. Aún así, como pueblo homogéneo y diferenciado tiene derecho a la autonomía política, incluso a un Estado propio.

A partir de aquí, entra en juego el derecho de los pueblos a la autodeterminación. Esta funciona bajo determinados principios, entre los cuales se encuentra el derecho que todos los pueblos tienen a formular políticas interiores o internacionales sin la injerencia de otros Estados. Si el pueblo carece de un Estado tiene derecho a luchar por la independencia o la autonomía por medios excepcionales. Además, si los pueblos establecen un Estado propio o pasan a controlar un Estado previamente en manos de poderes ajenos, los pueblos extranjeros y sus Estados tienen el deber de reconocer el nuevo régimen.

La autodeterminación no puede focalizarse solamente en el logro de un precepto legal, se centra en la facultad de obrar y disponer obedeciendo solo a la propia reflexión o determinación, debe ser una lucha autodeterminada y autodeterminante, que genere una dinámica social que lleve al reconocimiento legal de una expresión popular. La concreción de la lucha por la liberación, se ve plasmada en los deseos de independencia.

Frente a todo esto, se puede concebir la independencia como un acto de afirmación individual y colectiva, ejerciendo desde abajo, es decir, desde los ámbitos más pequeños como la familia, las instituciones, las escuelas, así se está implementando actualmente en Euskadi, y así es como la lucha se torna más viable.

Capítulo III

INSTRUMENTOS VASCOS PARA INCREMENTAR LA COMPETENCIA Y OBTENER LA INDEPENDENCIA

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Propuesta de modificación del Estatuto de 1979. 2.1 Fundamentos vascos para su aprobación 3. Ley vasca 9/2008. 3.1 Introducción. 3.2. Pautas establecidas en la ley. 4. Recurso de inconstitucionalidad. 4.1. La posición vasca frente al recurso. 5. La decisión del Tribunal Constitucional. 5.1. Fundamentos jurídicos.

1. INTRODUCCION

En este capítulo se intentará demostrar como las competencias alcanzadas por la comunidad vasca a través de su Estatuto les brinda a los vascos cierta autonomía que no puede ser aumentada según lo establece la CE.

Si bien esto está establecido en la CE, los intentos vascos para lograr un incremento de su autonomía se ven plasmados primeramente en una propuesta de modificación del Estatuto vasco de 1979.

Posteriormente se analizará un segundo intento autonómico consistente en la realización de una consulta popular al pueblo vasco a fin de definir una serie de cuestiones, entre ellas, la posibilidad de realización de un futuro referéndum en el año 2010.

2. PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DEL ESTATUTO DE 1979:

A continuación se desarrollará el primer intento de modificación de las competencias vascas.

El gobierno vasco el 25 de octubre de 2003 aprobó una propuesta de modificación del estatuto de autonomía vigente desde 1979, con el deseo de obtener mayor autonomía. Se planteaba un nuevo estatuto político para Euskadi sustentado en el reconocimiento del derecho de los

ciudadanos vascos para decidir su propio futuro y un nuevo modelo de relaciones con el estado español basado en la libre asociación, desde el respeto y reconocimiento mutuo.

A partir de la aprobación de la propuesta por parte del gobierno vasco y su presentación en el Parlamento vasco se iniciaría luego un proceso abierto al dialogo, a la participación de la sociedad vasca y al debate parlamentario.

Finalizado el proceso de dialogo y aportaciones, la propuesta final alcanzada debía ser aprobada por la mayoría absoluta del parlamento vasco. Con dicha aprobación, debía ser remitida para su tramitación a las Cortes Generales y se abriría así, en paralelo un proceso de negociación con el Estado.

Finalmente sería la propia sociedad vasca la que deba decidir en referéndum ratificar la propuesta de un nuevo Estatuto político para la convivencia, en un escenario de ausencia de violencia y sin exclusiones.

2.1 Fundamentos vascos para su aprobación

El gobierno vasco sostuvo que esta propuesta servía para aumentar el bienestar del pueblo, la sociedad vasca tiene derecho a disfrutar de un nuevo estatuto político para mejorar la convivencia, ampliar su autogobierno y aumentar el bienestar de todos los ciudadanos vascos.

Se trataría de una propuesta legítima, ya que el gobierno vasco tiene legitimidad política, jurídica, social e institucional para presentar la propuesta de un nuevo estatuto para que sea debatida en el parlamento vasco y posteriormente negociada con el estado. También es democrática, porque esta abierta a las sugerencias de todos los partidos políticos, de los representantes económicos y sociales, y de los ciudadanos vascos, quienes podrán decidir personalmente con su voto como quieren vivir y que relaciones desean tener con el estado español. Es una propuesta moderna, ya que no plantea rupturas sino un nuevo modelo para que la comunidad vasca pueda convivir con el estado español sin perder su identidad y además tener su propia voz en Europa y en el mundo.

Los pilares del nuevo estatuto eran los siguientes: 1) el pueblo vasco es un pueblo de Europa con identidad propia, con derecho a decidir su propio futuro, de conformidad con el derecho de autodeterminación de los pueblos proclamado por el parlamento vasco y reconocido internacionalmente y 2) para el ejercicio del derecho a decidir su propio futuro, los ciudadanos de la comunidad de Euskadi tienen derecho a ser consultados en referéndum y su voluntad debe ser respetada.

Sobre estos pilares los ciudadanos de la comunidad de Euskadi, en el ejercicio de su voluntad democrática y en virtud de los derechos históricos, plantearon un nuevo estatuto político de libre asociación con el estado español. Los aspectos fundamentales del nuevo estatuto político de euskadi eran:

1. la defensa de los derechos humanos, el reconocimiento de la identidad nacional vasca y el derecho a decidir su propio futuro: 1.1 promulgación de una carta de derechos y deberes civiles y políticos de la ciudadanía vasca dando carácter prioritario a la

defensa de los derechos humanos y de las libertades personales. 1.2 además de la nacionalidad española, establecer el reconocimiento oficial de la nacionalidad vasca para todos los ciudadanos vascos, sin ningún tipo de discriminación. 1.3 la convocatoria de referéndum por parte de las instituciones vasca para consultar a los ciudadanos vascos sobre todas las decisiones que afecten su futuro. 1.4 regulación por parte del parlamento vasco del reconocimiento de partidos políticos, organismos sindicales y asociaciones empresariales en el ámbito de Euskadi.

2. libertad de relaciones con la comunidad foral de Navarra y los territorios vascos de Iparralde: 2.1 los ciudadanos de Euskadi, de Navarra y de Iparralde, como integrantes del pueblo vasco, tendrán derecho a establecer los vínculos políticos y las relaciones que deseen, en función de su propia voluntad sin trabas legales, 2.2 estas relaciones podrán desarrollarse a nivel municipal y a nivel territorial, estableciendo los instrumentos de cooperación y los organismos que se consideren oportunos.

3. poder judicial autónomo, que junto con el poder legislativo y el poder ejecutivo completan el autogobierno de Euskadi: 3.1 el Tribunal Superior de Justicia de Euskadi como máximo órgano del poder judicial en la comunidad, 3.2 juzgamiento por los jueces vascos de todos los delitos cometidos en Euskadi, aplicando los mismos criterios judiciales que en el Estado, 3.3 constitución de un Consejo Judicial Vasco, con jueces nombrados por el Parlamento vasco y por los propios jueces vascos, que será el encargado del poder judicial en Euskadi. El Consejo Judicial Vasco nombrará al presidente del Tribunal Superior de Justicia y al Fiscal de Euskadi. 3.4 el Consejo Judicial Vasco ejercerá sus funciones en colaboración con el Consejo General del Poder Judicial del Estado.

4. aumento del autogobierno para mejorar el bienestar y la calidad de vida de todos los vascos: 4.1 el nuevo Estatuto contemplaba la profundización de un autogobierno y de las políticas públicas gestionadas por las instituciones vascas.

5. disponer de voz propia en Europa y en el mundo: el pueblo vasco forma parte de Europa desde sus orígenes. En consecuencia la comunidad de Euskadi, como parte integrante del pueblo vasco, tiene derecho a disponer de voz propia en Europa y en el mundo.

6. Un modelo de garantías que impida la restricción o modificación unilateral del nuevo estatuto, es decir, el establecimiento de un modelo de un sistema bilateral de garantías con el Estado, que impida la modificación unilateral del pacto suscrito: para ello se contemplaban las siguientes medidas: 6.1 El establecimiento de una comisión bilateral entre Euskadi y el Estado que sirva de foro estable de dialogo y de negociación, 6.2 La adaptación del Tribunal Constitucional, mediante la creación de una sala específica que trate los problemas que se susciten en la interpretación y el desarrollo del nuevo Estatuto. Esta sala específica estaría formada a partes iguales por personas designadas por el Tribunal Constitucional y por el Parlamento Vasco, 6.3 El Estado no podría aplicar medidas coercitivas o impositivas que supongan una restricción unilateral del autogobierno de Euskadi y 6.4 El estatuto podrá ser modificado mediante un proceso de negociación con el Estado, que respete el derecho de la sociedad vasca a decidir su propio futuro.

El nuevo Estatuto contemplaba, entre otros, los siguientes aspectos: 5.1 Euskadi podría defender directamente sus intereses y competencias ante la Unión Europea, incluyendo la posibilidad de acudir al Tribunal de Justicia Europeo, 5.2 Euskadi será una circunscripción electoral única para las elecciones al Parlamento Europeo, 5.3 el gobierno vasco podrá abrir delegaciones oficiales en el exterior, 5.4 Los tratados internacionales deberán tener la autorización de las

instituciones vascas cuando estos tratados afecten a sus competencias, 5.4 Euskadi ejercerá una política activa de solidaridad y cooperación con los países en vías de desarrollo y podrá estar representada como nación sin estado en los organismos internacionales.

Este intento de modificación del Estatuto de Guernica fracasó debido a que los diferentes partidos políticos representados en el Parlamento Vasco no pudieron llegar a un acuerdo acorde a sus intereses.

Frente a este intento frustrado, el Parlamento vasco aprueba una ley sobre consulta popular con el propósito de iniciar en Euskadi un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política.

3. LEY VASCA 9/2008 SOBRE CONSULTA POPULAR

3.1. Introducción

Tras el fracaso del intento de modificación del Estatuto Vasco, el 28 de septiembre de 2007, y en ocasión del debate sobre política general celebrado ante el Pleno del Parlamento Vasco, el Lehendakari, J.J. Ibarretxe, realizó una oferta institucional de Pacto Político al Presidente del Gobierno español sustentada sobre el principio ético de rechazo a la violencia y el principio democrático de respeto a la voluntad de la sociedad vasca. Dicha oferta se extendía hasta el mes de junio de 2008 con el fin de que el Pleno del Parlamento Vasco, antes de finalizar su período de sesiones, pudiera ratificar, en su caso, el Pacto Político con el Presidente del Gobierno español, si

éste hubiera sido posible, o, en caso contrario, autorizar la realización de una consulta no vinculante con el fin de desbloquear la situación política y abrir un proceso de negociación.

El planteamiento de una consulta habilitadora para el inicio de negociaciones se presenta, por tanto, como subsidiario de la ausencia de un Pacto Político con el gobierno español. En consecuencia, al no haber sido posible lograr un consenso entre ambos gobiernos, el Parlamento vasco aprueba el 27 de junio del corriente año la Ley 9/2008, 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. Dicha ley fue publicada en el Boletín Oficial del País Vasco el 15 de julio de 2008.

La Ley dispone que, previa autorización por el Parlamento Vasco, el Lehendakari podrá someter a Consulta de todos los ciudadanos del país vasco con derecho de sufragio activo, y con carácter no vinculante, dos preguntas relacionadas, una con la iniciación de un proceso de final dialogado de la violencia de ETA, y otra con la elaboración de un acuerdo democrático entre los partidos políticos vascos y el sometimiento del mismo a referéndum antes del año 2010. La ley establece como fecha de realización de la consulta, el sábado 25 de octubre de 2008 en la comunidad autónoma del País Vasco, siendo convocada por el Lehendakari el día 15 de septiembre de 2008.

La consulta constituye un instrumento legal para que el pueblo vasco pueda ejercer su derecho de participación democrática. En este sentido, resulta esencial el papel del Parlamento Vasco en el desarrollo de los principios democráticos y en la tutela del ejercicio del derecho fundamental a la participación política del que gozan los ciudadanos del país vasco y, en particular, en la materialización de esta consulta como vía sustancial para el ejercicio de un derecho

fundamental reconocido en el Estatuto de Autonomía para el país vasco (en adelante, EAPV), que establece la obligación de los poderes públicos vascos, en el ámbito de sus atribuciones, de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social del país vasco.

Respecto a la posibilidad de realización de ésta consulta, existen dos posturas contrapuestas. Por un lado se encuentra la postura del gobierno vasco, sosteniendo que la realización de la misma se encuentra dentro de los parámetros competenciales atribuidos al mismo.

Por otro lado, el gobierno español adopta una postura negativa al respecto, impugnando dicha consulta ante el Tribunal Constitucional invocando el artículo 161.2 de la Constitución Española.²⁴ El mismo sostiene que las disposiciones y las resoluciones que presenten los órganos de las comunidades autónomas pueden ser impugnadas por el gobierno español, produciendo la suspensión de dicha resolución o disposición, contando dicho Tribunal Constitucional con un plazo máximo de cinco meses para resolverlo.

El recurso se basa en la vulneración de la constitución que atribuye al estado la competencia exclusiva para autorizar una consulta popular. De esta manera España alega la violación del espíritu constitucional de unidad y soberanía constitucional y el incumplimiento del reglamento del parlamento vasco en la tramitación.

3.2 Pautas Establecidas en la Ley

En sesión de 27 de junio de 2008, y por el procedimiento de lectura única, el Pleno del Parlamento Vasco aprobó la Ley 9/2008. La misma consta de una Exposición de Motivos, un artículo único, una Disposición Adicional, tres Disposiciones Finales y dos Anexos.

De acuerdo con la Exposición de Motivos, el objeto de la ley es una consulta habilitadora para el inicio de negociaciones, con la que se pretende recabar la opinión de los ciudadanos vascos con derecho de sufragio activo sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política, entendida ésta como una negociación entre todos los partidos políticos con el objetivo de alcanzar un Acuerdo de normalización política en el que se establezcan las bases de una nueva relación entre la comunidad autónoma del país vasco y el estado español.

La Ley se concibe como “un instrumento legal y democrático para que el pueblo vasco pueda ejercer libremente el derecho fundamental de participación ciudadana en los asuntos de trascendencia que son de su incumbencia, invocando el Art. 9.2 e) EAPV y sosteniendo que, “al no tratarse de una consulta popular por vía de referéndum en cualquiera de sus modalidades ni ser jurídicamente vinculante, a dicho proceso consultivo no le resulta de aplicación la Ley Orgánica 2/1980, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, ni tampoco precisa, la previa autorización del Estado para su convocatoria.

El artículo único de la Ley 9/2008 dispone lo siguiente:

“1. En virtud de la presente autorización del Parlamento Vasco, el Lehendakari somete a Consulta de todos los ciudadanos y ciudadanas del País Vasco con derecho de sufragio activo, y con carácter no vinculante, las siguientes preguntas:

a) ¿Está Usted de acuerdo en apoyar un proceso de final dialogado de la violencia, si previamente ETA manifiesta de forma inequívoca su voluntad de poner fin a la misma de una vez y para siempre?

b) ¿Está Usted de acuerdo en que los partidos vascos, sin exclusiones, inicien un proceso de negociación para alcanzar un Acuerdo Democrático sobre el ejercicio del derecho a decidir del Pueblo Vasco, y que dicho Acuerdo sea sometido a referéndum antes de que finalice el año 2010?

2. La Consulta se celebraría el sábado 25 de octubre de 2008 en la comunidad autónoma del País Vasco y se tendrá por convocada por el Lehendakari el día 15 de septiembre de 2008".²⁵

La Disposición Adicional de la Ley remite al desarrollo y realización de la consulta a la Ley del Parlamento Vasco 5/1990, de Elecciones al Parlamento vasco, con las adecuaciones necesarias derivadas de la naturaleza de la consulta.

La Disposición Final Primera habilita al gobierno vasco y al Consejero de Interior para el desarrollo y aplicación de la Ley, la Segunda ordena al Departamento de Hacienda y Administración Pública la cobertura financiera de la celebración de la consulta y la Tercera dispone que la Ley entre en vigor el día de su publicación. Los dos Anexos de la Ley incluyen el modelo de la papeleta de votación y el calendario electoral.

El 15 de julio de 2008, el Estado español, interpuso un recurso de inconstitucionalidad (núm. 5707-2008) contra la Ley del Parlamento Vasco 9/2008, haciendo invocación expresa sobre la convocatoria y regulación de la consulta popular publicada en el Boletín Oficial del país vasco ese mismo día.

4. RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD

El Presidente del Gobierno español, en reunión del Consejo de Ministros acordó interponer el presente recurso de inconstitucionalidad, con expresa invocación del Art. 161.2 CE a fin de que se produzca la suspensión de la vigencia de la norma impugnada.

Para el Estado español se trata de una Ley singular o de caso único, bajo la que se encubren varios actos no normativos a los que se pretende proteger con el privilegio jurisdiccional inherente a la forma de ley. Según el Art. 27.2 e) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, nada impide, que la Ley se constituya en objeto idóneo de un recurso de inconstitucionalidad.

Según el Estado español, en la ley vasca se pueden identificar una serie de vicios de inconstitucionalidad, que vienen a fundamentar el carácter impugnatorio de dicho recurso. Estos vicios se producen a nivel competencial, procedimental y sustantivo.

La existencia de vicio competencial se fundamenta en la infracción del Art. 149.1.32ª CE, en relación con el Art. 92.1 y 2 CE; adicionalmente se denuncia una infracción autónoma del Art. 92.1 y 2 CE y del Art. 9.2 e) EAPV.

Sostiene el Estado español que el Art. 149.1.32ª CE reserva al Estado la competencia exclusiva para autorizar la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum, no habiendo duda de que la Ley autoriza la convocatoria de una consulta de esas características. Las últimas reformas estatutarias hicieron una diferenciación entre consultas referendarias sujetas a autorización estatal y formas no referendarias de consulta popular que pueden llevarse a cabo sin autorización del Estado.

Las notas jurídicamente relevantes que permiten identificar al referéndum frente a otros tipos de consulta popular vendrían dadas por el hecho de que los destinatarios de la consulta referendaria son los ciudadanos (los electores), a través de un procedimiento riguroso, basado en el censo y gestionado por la administración electoral, que sirve tanto para exteriorizar la voluntad política del electorado (referéndum consultivo) como para constituirse en acto formal determinante de ciertos procedimientos normativos (así, en la reforma constitucional).

De acuerdo a este planteamiento no cabe duda, para el estado español, de que la consulta contemplada en la Ley es un referéndum consultivo por sus destinatarios, su procedimiento y la trascendencia política de su objeto. El hecho de que un referéndum consultivo carezca de eficacia jurídica vinculante no afecta a su condición de referéndum. Lo que lo define como tal es el hecho de constituir un instrumento de participación política directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, al margen del grado de vinculación jurídica de su resultado.

El estado español interpreta que en el Art. 149.1.32ª CE , se encuentra el mejor fundamento constitucional de entre las distintas opciones posibles. Estos preceptos, puestos en relación con el Art. 92.1 CE, llevan a la conclusión de que los referendos consultivos autonómicos son una modalidad referendaria constitucional y legalmente admisible, pero requieren en todo caso la autorización del Estado en los términos que disponen el Art. 92.2 CE y los Art. 2 y 6 de la Ley Orgánica 2/1980. En el caso examinado, la naturaleza referendaria de la consulta supone que la Ley incurre en infracción del Art. 149.1.32ª CE, pues aquella sólo podría celebrarse previa autorización del Congreso de los Diputados y en virtud de convocatoria por Real Decreto expedido por el Rey, acordado en Consejo de Ministros y refrendado por el Presidente del Gobierno.

A juicio del estado español ha habido también una infracción autónoma del Art. 92.1 y 2 CE, toda vez que la Ley pretende que decisiones políticas de especial trascendencia para todos los ciudadanos españoles sean consultadas exclusivamente a los electores vascos en virtud de una decisión del Parlamento territorial.

El Art. 9.2 e) EAPV no puede prestar cobertura a la consulta intentada, sino que más bien debe considerarse también infringido, pues las leyes autonómicas han de sujetarse a lo dispuesto en los Estatutos de Autonomía, incurriendo en inconstitucionalidad en caso contrario, siendo así que el Estatuto vasco no contiene ninguna cláusula atributiva de competencia a la comunidad autónoma en materia de consultas populares, limitándose el Art. 46.2 EAPV a contemplar la posibilidad de una delegación expresa del estado para convocar referendos de reforma estatutaria. La participación a la que se refiere el Art. 9.2 e) EAPV es más bien objeto de un mandato dirigido a los poderes públicos autonómicos y circunscritos al ámbito de las competencias autonómicas.

La Ley adolecería también de un vicio de naturaleza procedimental, por inadecuación del procedimiento legislativo observado para su elaboración. “La inobservancia de los preceptos reguladores del procedimiento legislativo puede viciar de inconstitucionalidad una ley cuando de ello se siga una alteración sustancial del proceso de formación de la voluntad de la Cámara”²⁶.

Alega el estado español que, de acuerdo con el Art. 119.3 del Reglamento del Parlamento vasco, el procedimiento de lectura única observado en este caso para la aprobación de la Ley sólo puede utilizarse en “circunstancias de carácter extraordinario”, por “razones de urgente necesidad” y para la tramitación de proyectos que “no afecten al ordenamiento de las instituciones de la comunidad autónoma, al régimen jurídico de las Instituciones Forales, régimen electoral, ni derechos, deberes o libertades de los ciudadanos”. Los proyectos tramitados conforme a este

procedimiento se discuten sujetándose a las normas establecidas para los debates de totalidad y, a continuación, el conjunto de los proyectos se somete a una sola votación (Art. 119.2 RPV).

El gobierno español entiende que la tramitación de la Ley recurrida se ha verificado con patente infracción del Art. 119.3 RPV. En primer lugar, porque no se dan las circunstancias extraordinarias ni concurren las razones de urgente necesidad contempladas por el precepto, sin que puedan ser tales el supuesto “hastío de la sociedad vasca” o la hipotética “situación de bloqueo que preside la relación entre la comunidad autónoma del país vasco y el estado español”, invocadas en la propuesta del gobierno vasco. Y, en segundo lugar, porque la Ley impugnada afecta a derechos y libertades de los ciudadanos, concretamente a los reconocidos en el Art. 23.1 CE.

Por último, en la medida en que la consulta intentada aparece como el primer paso para la llamada “normalización política”, es decir, para el ejercicio de un pretendido derecho de autodeterminación política con el fin de lograr una nueva relación entre la Comunidad Autónoma y el Estado, es claro que afectaría al ordenamiento de las Instituciones de la Comunidad Autónoma.

En consecuencia se estaría ante una de las inconstitucionalidades formales que dan lugar a la inconstitucionalidad de una ley por vicios de procedimiento. Esta denuncia se ciñe a esa infracción procesal, sin entrar en la posible infracción de los derechos que a los parlamentarios vascos garantiza el Art. 23.2 CE.

En cuanto a la infracción material advertida en la Ley se alega que la segunda pregunta de la consulta infringe los Art. 1.2 y 2, en relación con el Art. 168 y la Disposición Adicional Primera, todos de la Constitución Española.

El reconocimiento de un nuevo sujeto soberano en el país vasco (un sujeto con capacidad para autodeterminarse políticamente, sea mediante “asociación” o “nueva relación” con el Estado Español, o mediante desmembración de España) requiere una previa decisión constituyente, políticamente imputable al soberano constitucional (“el pueblo español”, Art. 1.2 CE) y encauzada a través del procedimiento del Art. 168 CE, sin que pueda dilucidarse en “un proceso de negociación” entre “los partidos políticos vascos y culminada en un referéndum en el que sólo participarían los electores de la comunidad autónoma del país vasco.

La primer pregunta, encierra la idea de que una parte del Pueblo Vasco (la del pueblo de los territorios históricos que actualmente forman la comunidad autónoma del País Vasco) es titular de una soberanía nacional distinta a la del pueblo español, con lo que se viola el Art. 1.2 CE. Se pretende consultar una fracción del pueblo vasco, que también forma parte del pueblo español, sobre el modo de articular el ejercicio de un supuesto derecho a autodeterminarse, rebasando los límites que la Constitución impone al ejercicio del derecho a la autonomía.

La segunda pregunta de la consulta incurriría, por tanto, en la infracción material expuesta, y su invalidación por inconstitucional privaría de sentido al resto de la Ley, de manera que toda ella debiera ser declarada inconstitucional y nula.

Como consecuencia de todo lo expuesto el gobierno español solicita la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la Ley recurrida haciendo invocación expresa de los Art. 161.2 CE y 30 LOTC, y la suspensión de su vigencia y aplicación desde la fecha de interposición del recurso.

Finalmente, por providencia de 17 de julio de 2008 el Pleno del Tribunal acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el Art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Parlamento y al Gobierno Vascos, al objeto de que en el plazo improrrogable de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes.

Asimismo se acordó tener por invocado el Art. 161.2 CE, lo que, conforme dispone el Art. 30 LOTC, produjo la suspensión de la vigencia y aplicación de la Ley impugnada desde el 15 de julio de 2008, fecha de la interposición del recurso, para las partes, y desde el día en que apareciera publicada en el Boletín Oficial del Estado para los terceros, lo que se comunicaría a los Presidentes del Parlamento y del gobierno vascos. El Pleno acordó publicar la incoación del recurso en el Boletín Oficial del Estado y en el Boletín Oficial del país vasco.

Frente a la decisión del Pleno del Tribunal de admitir que se tramite el recurso de inconstitucionalidad, el Parlamento y el Gobierno de la comunidad autónoma del país vasco intervienen formulando las alegaciones pertinentes.

4.1 La Posición Vasca frente al Recurso

El escrito de alegaciones vascas se registró en el Tribunal Constitucional el 31 de julio de 2008.

En relación con la pretendida infracción del orden constitucional de competencias establecido en bs Art. 149.1.32ª y 92 CE, el Parlamento Vasco sostiene, después de analizar las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución, que los citados preceptos

circunscriben su ámbito de aplicación a las modalidades de referéndum contempladas en aquélla, pero que existen además, otras no previstas expresamente en la Constitución a las cuales no se le aplican aquellos preceptos constitucionales.

El Parlamento vasco sostiene que la Disposición Adicional de la Ley Orgánica 2/1980, reguladora de las distintas modalidades de referéndum, al prever la posibilidad de convocar consultas populares sobre asuntos de índole municipal hace aflorar una competencia implícita inherente a la democracia municipal. De igual manera habría de reconocerse a las Comunidades Autónomas la competencia implícita para someter a consulta asuntos de interés autonómico.

Tal competencia implícita resultaría corroborada por el reconocimiento en el EAPV de la facultad de disolución del Parlamento y la convocatoria al cuerpo electoral para resolver una situación política de mayor trascendencia que la que se somete a consulta no vinculante. Por lo demás la competencia autonómica en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno (Art. 10.2 EAPV) aportaría el anclaje estatutario de esta facultad implícita de convocar consultas populares no vinculantes.

Respecto a las dos preguntas que se establecen en la consulta popular incorporada a la ley, el Parlamento autonómico sostiene lo siguiente: afirma que el gobierno español hace una lectura distorsionada de las mismas, muy alejada de su verdadero significado. La primera debe entenderse dirigida, no a otorgar a ETA el carácter de interlocutor político válido, sino a poner de manifiesto que los ciudadanos de la comunidad autónoma, parte importante y mayoritaria de ese pueblo vasco en cuyo nombre supuestamente pretende legitimar ETA sus actuaciones, no está dispuesta a apoyar un final dialogado que no vaya precedido del abandono definitivo de las armas. La segunda no hay

que verla como una solicitud de reconocimiento del derecho de autodeterminación del país vasco, ya que una cosa es que la consulta verse sobre cuestiones de interés autonómico y otra diferente es el resultado que de una eventual negociación pueda surgir. Además el hecho de su sometimiento a consulta en 2010 no es una decisión política actual, sino una mera eventualidad y una cuestión a resolver en el futuro. El estado español incurre en el prejuicio de hacerle decir a la pregunta lo que literalmente no dice, pues en ella no se parte del reconocimiento del derecho de autodeterminación, sino que, partiendo de un contexto en el que son necesarias soluciones que den respuesta al problema de las minorías estructurales en el seno de una comunidad política soberana, se pregunta sobre si se está de acuerdo en apoyar un proceso de negociación para alcanzar un acuerdo sobre el ejercicio del derecho a decidir del pueblo vasco, esto es, negociar un acuerdo que estipule los requisitos, límites, procedimiento y demás circunstancias que harían jurídicamente viable tal derecho.

La pregunta no prejuzga los pasos posteriores, esto es, qué papel jugaría el Pueblo Español en el supuesto de que el acuerdo democrático se alcanzara. Sólo se limita a los partidos políticos vascos, al ámbito autonómico sin cuestionar la soberanía del pueblo español en este momento. Aun cuando es cierto que en la pregunta se alude a un referéndum a celebrar antes de que finalice el año 2010, el mismo depende de que el resultado de la consulta sea favorable, de que los partidos políticos vascos emprendan tal proceso negociador y de que éste llegue a una conclusión. La pregunta no supone una iniciativa popular que directa o indirectamente plantee la reforma constitucional.

“En relación al reproche de inconstitucionalidad derivado de la improcedente tramitación parlamentaria de la Ley, el Parlamento vasco rechaza que pueda establecerse paralelismo alguno entre los requisitos constitucionalmente habilitantes de la utilización del decreto-ley (extraordinaria

y urgente necesidad y convalidación posterior o tramitación por el procedimiento de urgencia) y los previstos en el Art. 119.3 RPV para la tramitación de proyectos de ley por el procedimiento de lectura única (circunstancias de carácter extraordinario y razones de urgente necesidad), pues el procedimiento de lectura única previsto en el Reglamento del Parlamento vasco, a diferencia de lo que sucede respecto del decreto-ley, es una vía más expeditiva de tramitación pero que en absoluto impide la consideración y debate por la Cámara del proyecto de ley, requiriendo su aprobación final por ésta. Por lo demás, aun cuando este tipo de tramitación no requiere la conformidad de la Cámara, tampoco existe en el Reglamento de la Cámara un mecanismo para dirimir las posibles controversias que pudieran surgir al respecto entre el Gobierno y el Parlamento, lo cual constituye una nueva diferencia con lo que sucede en el ámbito estatal, en el que sí está previsto el conflicto entre órganos constitucionales”.²⁷

Además niega el Parlamento Vasco que la tramitación del proyecto de ley por el procedimiento de lectura única haya supuesto merma alguna en el proceso de formación de la voluntad de la Cámara, ya que no se ha visto cercenada la posibilidad de plantear enmiendas a la totalidad, en la medida en que, dada la naturaleza y contenido del proyecto de ley, el voto en contra del mismo equivale en la práctica a la enmienda de totalidad con solicitud de devolución de proyecto de ley al Gobierno.

Para el Gobierno Vasco, el principio democrático, que se manifiesta en la existencia de una Asamblea representativa, un Consejo de Gobierno y un Presidente (Art. 152 CE), no sólo puede, sino que debe, ser complementado con los mecanismos de participación ciudadana directa en los asuntos públicos. Tal complemento resultaría imperativo conforme al Art. 23.1 CE, que engloba dos formas distintas de ejercer el derecho de participación, directamente o por medio de representantes,

y se considera que abarca también la participación en el gobierno de las entidades en que el Estado se organiza territorialmente de acuerdo con el Art. 137 CE.

La Ley vasca no vulnera la competencia estatal porque no se trata de un referéndum y, aunque lo fuera, la configuración constitucional del Estado y de las Comunidades Autónomas impide someter a los órganos políticos autonómicos a un control de legalidad por parte del Estado; además la ausencia de autorización no viciaría por sí misma la Ley impugnada, pues bastaría con recabar posteriormente la autorización estatal para sanar este hipotético defecto.

Frente a lo anterior resultaría irrelevante que el EAPV no contenga una expresa atribución de competencia al respecto, pues la interpretación expansiva del acervo competencial de los Estatutos de Autonomía, reiteradamente afirmado por el Tribunal Constitucional, exige agotar la vía interpretativa antes de hacer aplicación de la cláusula residual del Art. 149.3 CE. De ahí que resulte título habilitante de la competencia autonómica el Art. 10.2 (potestad de autoorganización) en relación con el mandato contenido en el Art. 9.2.e) EAPV (que subraya la obligación de los poderes públicos autonómicos de facilitar la participación ciudadana en la elaboración de las políticas públicas) y en sintonía con la organización institucional de la comunidad autónoma, prefigurada en el Art. 152 CE conforme a un esquema democrático representativo en el que cabe integrar mecanismos de democracia directa o semidirecta, como corresponde al principio democrático consagrado en el Art. 1 CE.

La norma establecida en el Art. 81.1 CE, no consagra un título competencial habilitante para el Estado, de modo que, siempre que se respete el contenido esencial del derecho a la participación política, no estaría excluida la competencia autonómica para regular la materia de las consultas populares autonómicas en defecto de desarrollo directo por parte del Estado. La Ley Orgánica

2/1980 sólo regula los referendos previstos en la Constitución, sin perjuicio de que de ella puedan inferirse ciertas reglas básicas que, por formar parte del contenido esencial del derecho a la participación directa en los asuntos públicos, deban ser respetados por el legislador autonómico (participación de todo el electorado del ámbito territorial afectado; inclusión del texto íntegro en la convocatoria; fecha en que ha de celebrarse; publicación en el Boletín Oficial correspondiente; sufragio universal, libre, igual, directo y secreto; objetividad y transparencia del proceso).

No se apela al pueblo para que decida sobre una concreta opción política provisionalmente adoptada por los órganos autonómicos, sino que se pretende recabar el estado de opinión sobre dos cuestiones presentes en el debate político autonómico, sin que el resultado de la consulta pueda, por su propia naturaleza, vincular jurídica ni políticamente a nadie. Por lo demás, el hecho de que el proceso de consulta se rodee de determinadas garantías procesales y jurídicas coincidentes o semejantes a las previstas para el ejercicio del sufragio en los procesos electorales, no caracterizaría por sí mismo a la consulta como un referéndum. Por lo tanto, no se perjudica la competencia atribuida en el Art. 149.1.32ª CE.

Respecto a la solicitud de tramitación por el procedimiento de lectura única, el gobierno vasco alega que se formuló al amparo del Art. 119.3 RPV, justificando las circunstancias excepcionales y las razones de urgente necesidad concurrentes. Destaca el carácter singular del proyecto de ley y la limitación de la intervención parlamentaria a la aceptación o rechazo de la propuesta (en razón a circunstancias excepcionales); a la reactivación de la violencia terrorista tras el fracaso del proceso iniciado por el Gobierno estatal al respecto, así como al bloqueo político de las instituciones vascas como consecuencia de la obstaculización de todas las iniciativas dirigidas a la normalización política (razones de urgente necesidad).

A partir de la concurrencia de estos presupuestos el Gobierno Vasco considera que el procedimiento elegido resultaba adecuado, sin que sea trasladable mecánicamente la doctrina constitucional sobre las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que permiten al Gobierno de la Nación dictar decretos-leyes, toda vez que éstos suponen el ejercicio de la potestad legislativa por el ejecutivo, mientras que la tramitación en lectura única (también posible en el ámbito estatal) mantiene en la Asamblea la autoría de la norma dictada, representando tan sólo la agilización de su tramitación. Lo que se discute es la viabilidad de que se debata sobre determinadas cuestiones haciendo participar a los ciudadanos mediante su consulta para orientar la acción de las fuerzas políticas.

La respuesta a la consulta autonómica convocada en ningún caso podría ser considerada como propia de un cuerpo soberano que abre un proceso constituyente.

Primero, porque esto no se deduce de la lectura de las preguntas formuladas; segundo, porque no es objeto de la consulta ninguna decisión política concreta, sino un mero instrumento de orientación; y, tercero, porque en cualquier caso se recabaría la opinión de los ciudadanos vascos, si se quiere del cuerpo electoral vasco, que actuaría, en su caso, como órgano constituido, y no como una fracción desgajada del pueblo soberano cuya manifestación de voluntad pueda resultar una amenaza para los órganos representativos.

Por lo expuesto el Parlamento vasco solicita la desestimación del recurso, que se dicte Sentencia antes del 15 de septiembre de 2008 en la cual se declare la constitucionalidad de la Ley recurrida. Solicita, además el levantamiento de la suspensión aduciendo a tal efecto los perjuicios, a su entender irreparables, que causaría el mantenimiento de la suspensión inicialmente acordada.

Por providencia de 1 de agosto de 2008 el Pleno del Tribunal acordó incorporar a las actuaciones los escritos de alegaciones del Parlamento y del Gobierno Vascos.

5. LA DECISIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El Pleno del Tribunal Constitucional, pronuncia el 11 de septiembre de este año, en nombre del rey y con la autoridad que le confiere la CE, una sentencia donde decide estimar el recurso de inconstitucionalidad núm. 5707-2008 y, en consecuencia: declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de la Ley del Parlamento Vasco 9/2008.

5.1. Fundamentos jurídicos

El abogado del estado español, en representación del Presidente del Gobierno, impugna la Ley del Parlamento Vasco 9/2008, por entender que concurren en ella vicios de inconstitucionalidad de orden competencial, procedimental y sustantivo.

Al exponer los concretos motivos impugnatorios del recurso fundamenta su apreciación de inconstitucionalidad por razones competenciales en la invasión a la competencia exclusiva del Estado sobre la autorización de convocatoria de consultas populares por vía de referéndum haciendo alusión al Art. 149.1.32ª CE, en relación con el Art. 92.1 y 2 CE.

La inconstitucionalidad procedimental traería causa de la inadecuación del procedimiento legislativo observado en la elaboración de la Ley recurrida, al no darse las circunstancias exigidas por el Art. 119.3 del Reglamento del Parlamento Vasco para aprobarla por el procedimiento de

lectura única a instancia del gobierno autónomo y sin necesidad de la previa autorización de la Cámara.

Finalmente, la inconstitucionalidad material radicaría en la infracción de los Art. 1.2 y 2, en relación con el Art. 168 y la Disposición Adicional Primera, siempre de la Constitución, por reconocerse un nuevo sujeto soberano al margen del pueblo español y sin haber mediado una previa decisión constituyente, que sólo puede articularse por la vía de la reforma constitucional prevista en el Art. 168 CE.

Hay que analizar si la Ley recurrida ha invadido o no la competencia reservada con carácter exclusivo al Estado por el Art. 149.1.32ª CE en materia de autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum. Para resolverlo hay que analizar si la consulta en ella prevista es o no un referéndum. En la Exposición de Motivos de la Ley se admite que ésa es justamente la línea divisoria pertinente para su enjuiciamiento en Derecho, pues, para el legislador autonómico, no tratándose de “una consulta popular por vía de referéndum, en cualquiera de sus modalidades, ni ser jurídicamente vinculante, no le resulta de aplicación la Ley Orgánica 2/1980, ni tampoco precisa, por tanto, la previa autorización del Estado para su convocatoria”. Se da a entender, que la Ley sería inconstitucional si su objeto fuera la celebración de una consulta referendaria.

Resulta clave analizar lo que constitucionalmente deba ser considerado como referéndum, y decidir si lo que la Ley califica como consulta, es en realidad un auténtico referéndum.

El referéndum es un instrumento de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, esto es, para el ejercicio del derecho fundamental reconocido en el Art. 23.1 CE. Es cauce para el ejercicio del derecho de participación política, es decir, de aquella participación “que normalmente se ejerce a través de representantes y que, excepcionalmente, puede ser directamente ejercida por el pueblo”²⁸

El referéndum es una especie del género consulta popular con la que no se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos, sino aquella consulta cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral expresivo de la voluntad del pueblo, conformado y exteriorizado a través de un procedimiento electoral, esto es, basado en el censo, gestionado por la administración electoral y asegurado con garantías jurisdiccionales específicas, siempre en relación con los asuntos públicos cuya gestión, directa o indirecta, mediante el ejercicio del poder político por parte de los ciudadanos constituye el objeto del derecho fundamental reconocido por la Constitución en el Art. 23

Para calificar una consulta como referéndum o, más precisamente, para determinar si una consulta popular se verifica por vía de referéndum (Art. 149.1.32ª CE) su convocatoria requiere entonces de una autorización reservada al Estado. En tanto que instrumento de participación directa en los asuntos públicos, el referéndum es, junto con el instituto de la representación política, uno de los dos cauces de conformación y expresión de la voluntad general. Pero conviene destacar que se trata de un cauce especial o extraordinario, por oposición al ordinario o común de la representación política. El propio Texto constitucional, al regular las características de los instrumentos de participación directa, restringe su alcance y condiciones de ejercicio, de suerte que, en el caso de otra manifestación típica de la democracia directa, como es la iniciativa legislativa popular, su

ejercicio “sobre determinadas materias, por lo delicado de su naturaleza o por las implicaciones que entrañan, queda reservado a la mediación de los representantes políticos.

El derecho a participar directamente en los asuntos públicos, no puede sino ejercerse en la forma jurídicamente prevista en cada caso. Lo contrario, lejos de satisfacer las exigencias de la soberanía popular, supondría la imposibilidad misma de la existencia del ordenamiento, a cuya obediencia todos -ciudadanos y poderes públicos- vienen constitucionalmente obligados. En el sistema español de democracia representativa, en el que la voluntad soberana tiene su lugar natural y ordinario de expresión en las Cortes Generales (Art. 66.1 CE) y las voluntades autonómicas en los respectivos Parlamentos de las Comunidades Autónomas, los mecanismos de participación directa en los asuntos públicos quedan restringidos a aquellos supuestos en los que la Constitución expresamente los impone (caso de la reforma constitucional por la vía del Art. 168 CE y de los procedimientos de elaboración y reforma estatutarios previstos en los Art. 151.1 y 2 y 152.2 CE) o a aquellos que supedita a la pertinente autorización del representante del pueblo soberano (Cortes Generales) o de una de sus Cámaras.

La democracia constitucional garantiza, de manera muy amplia, la participación de los ciudadanos en la vida pública y en el destino colectivo, decidiendo éstos, periódicamente, a través de las elecciones de representantes en las Cortes Generales (Art. 68 y 69 CE), en los Parlamentos autonómicos (Art. 152.1 CE y preceptos de todos los Estatutos de Autonomía) y en los Ayuntamientos (Art. 140 CE), acerca del destino político de la comunidad nacional en todas sus esferas, general, autonómica y local.

La Constitución asegura que sólo los ciudadanos, actuando necesariamente al final del proceso de reforma, puedan disponer del poder supremo, esto es, del poder de modificar sin límites

la propia Constitución (Art. 168 CE). La Constitución española garantiza, de esa manera, a través de los procedimientos previstos en ella, en los Estatutos de Autonomía y en las demás leyes, uno de los sistemas democráticos más plenos que cabe encontrar en el Derecho Constitucional comparado. Se trata de una democracia representativa como regla general, complementada con determinados instrumentos de democracia directa, que han de operar como reforzamiento de esa democracia representativa.

Así, la participación directa del cuerpo electoral en el procedimiento legislativo se restringe al ejercicio de una facultad de iniciativa (Art. 87.3 CE) sobre cuya suerte deciden con perfecta autonomía, y ajenas a todo mandato imperativo (Art. 67.2 CE), las Cortes Generales, del mismo modo que la manifestación de su voluntad respecto de determinados asuntos de trascendencia política a través del referéndum sólo puede verificarse si media la oportuna autorización del Congreso de los Diputados (Art. 92.2 CE).

En el presente caso, y atendida la categorización del referéndum como especie del género “consulta popular” el tribunal analiza si la consulta contemplada en la Ley recurrida se ajusta a la definición de aquella especie. Con la Ley 9/2008 se llama a consulta sobre un asunto de manifiesta naturaleza política a los “ciudadanos del país vasco con derecho de sufragio activo, esto es, al cuerpo electoral de la comunidad autónoma, pretendiendo conocer la voluntad de una parte del pueblo español a través de la voluntad del cuerpo electoral de esa Comunidad Autónoma.

Siendo indiscutibles el objeto de la consulta, la voluntad requerida y que ésta ha de manifestarse mediante un procedimiento electoral dotado de las garantías propias de los procesos electorales, es evidente que la consulta es un referéndum. La circunstancia de que no sea

jurídicamente vinculante resulta irrelevante, pues es obvio que el referéndum no se define frente a otras consultas populares por el carácter vinculante de su resultado.

La Constitución atribuye al Estado como competencia exclusiva la “autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum” (Art. 149.1.32ª CE), al mismo tiempo que prevé la existencia de convocatorias de referendos circunscritas a ámbitos territoriales inferiores al nacional (Art. 151 y 152 CE). En relación con estas últimas el propio Estatuto de Autonomía del país vasco incluye varios supuestos de celebración de distintos referendos, tales como el previsto en el Art. 8 EAPV para el caso de integración de territorios o municipios, o los contemplados en los Art. 46 y 47 EAPV para el caso de las reformas estatutarias, siendo siempre obligada la previa autorización estatal.

La convocatoria del cuerpo electoral que realiza la Ley del Parlamento Vasco 9/2008 se lleva a cabo sin apoyo en un título competencial expreso. En efecto, tal convocatoria no puede ampararse en genéricas potestades implícitas vinculadas al principio democrático, al entrar éstas en colisión con competencias expresamente atribuidas al Estado. Por otra parte tampoco puede amparar la convocatoria el Art. 9.2 e) EAPV y su referencia a la obligación de los poderes públicos vascos de facilitar “la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social del país vasco”, puesto que, en la Sentencia del Tribunal Constitucional 25/1981, dicho precepto “no atribuye una específica competencia a los poderes públicos vascos, sino que se limita a subrayar una obligación que deben observar todos los poderes públicos, centrales y autonómicos, en el ejercicio de las atribuciones que a cada uno de ellos reconoce el ordenamiento jurídico”.²⁹ En conclusión, la Ley recurrida vulnera el Art. 149.1.32ª CE.

El Tribunal examina posteriormente el motivo de inconstitucionalidad material alegado por el gobierno, que sostiene que se han infringido los Art. 1.2 y 2 CE, en relación con el art. 168 CE y la Disposición Adicional Primera de la Constitución.

De acuerdo con la Ley impugnada se convoca una consulta partiendo del reconocimiento inicial de la existencia del “derecho a decidir del pueblo vasco” cifrándose en la consecución de un acuerdo en el que se establezcan “las bases de una nueva relación entre la comunidad autónoma del país vasco y el estado español”.

La Ley recurrida presupone la existencia de un sujeto, el pueblo vasco, titular de un “derecho a decidir” susceptible de ser ejercitado, equivalente al titular de la soberanía, el pueblo español, 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.

La identificación de un sujeto institucional dotado de tales cualidades y competencias resulta, sin embargo, imposible sin una reforma previa de la Constitución vigente. El contenido de la consulta no es sino 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, 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. Este sujeto no es titular de un poder soberano, exclusivo de la nación constituida en Estado.

La cuestión de la consulta afecta al fundamento del orden constitucional vigente (en la medida en que supone la reconsideración de la identidad y unidad del sujeto soberano) por ello sólo puede ser objeto de consulta popular por vía del referéndum de revisión constitucional. El respeto a la Constitución impone que los proyectos de revisión del orden constituido, y especialmente de aquellos que afectan al fundamento de la identidad del titular único de la soberanía, se sustancien abierta y directamente por la vía que la Constitución ha previsto para esos fines. No caben actuaciones de parte de las Comunidades Autónomas, porque sobre todos está siempre, expresada en la decisión constituyente, la voluntad del Pueblo español, titular exclusivo de la soberanía nacional, fundamento de la Constitución y origen de cualquier poder político.

Por último, se examinará la denuncia de la supuesta inadecuación del procedimiento parlamentario que ha sido tramitado en lectura única de acuerdo con la especialidad del procedimiento legislativo prevista en el Art. 119 RPV, reservada para aquellas iniciativas gubernamentales que por su “naturaleza” o su “simplicidad de formulación” consientan ser tramitadas directamente ante el Pleno o ante una Comisión, sin necesidad de autorización de la Cámara, “cuando circunstancias de carácter extraordinario y razones de urgente necesidad lo exijan” y siempre que no se vean afectadas determinadas materias (Art. 119.3 RPV).

Es evidente la incidencia de la Ley sobre el derecho fundamental a participar en los asuntos públicos garantizado a los ciudadanos vascos por el Art. 23 CE. La misma Exposición de Motivos de la Ley 9/2008 subraya que la consulta que pretende celebrarse “constituye un instrumento legal y democrático para que el pueblo vasco pueda ejercer libremente el derecho fundamental de participación ciudadana en los asuntos de trascendencia que son de su incumbencia”. Ciertamente ese derecho fundamental es para el legislador autonómico el reconocido en el Art. 9.2 e) EAPV, si bien las previsiones de la propia Ley en materia de régimen electoral ponen de manifiesto que el derecho

concernido es en realidad el proclamado en el Art. 23 CE. Tales previsiones evidencian una directa afectación de otra de las materias excluidas por el Art. 119.3 RPV: el régimen electoral.

Ello vicia de inconstitucionalidad a la Ley 9/2008, ya que las normas constitucionales y parlamentarias que regulan la elaboración de las leyes tienen carácter instrumental respecto de uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento, el del pluralismo político (Art. 1.1 CE), de suerte que la «inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de la voluntad en el seno de las Cámaras. Esta alteración sustancial se ha producido en el presente caso.

En Madrid, el 11 de septiembre de 2008, el Tribunal Constitucional dicta sentencia declarando la inconstitucionalidad de la ley 9/2008 y establece que, por ende, no procede resolver la solicitud formulada por el Parlamento y por el Gobiernos Vascos para que se acuerde el levantamiento de la suspensión de la Ley. Ante esta decisión, el gobierno vasco analizará las alternativas existentes frente a la posibilidad de decidir libremente.

Capítulo IV

EL FUTURO DE EUSKAL HERRIA

SUMARIO: 1. Conclusiones. 2. Propuestas

1. CONCLUSIONES

En España las tensiones entre el gobierno español y la comunidad vasca son cada vez más intensas, sobre todo luego de la aceptación por parte del Tribunal Constitucional del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el estado.

A lo largo del capítulo se ha logrado cumplir con el objetivo propuesto respecto al análisis de los fundamentos jurídicos de la conducta impugnativa al referéndum vasco por parte del gobierno español. También se han desarrollado los motivos vascos fundados en la importancia de realización de la consulta.

Así, se puede observar que para la Cámara vasca, si bien el EAPV no contempla explícitamente competencia en materia de consultas populares, se trataría de una competencia implícita en toda estructura democrática representativa, como son las Comunidades Autónomas.

Consecuentemente la consulta, por su ámbito autonómico y su carácter no vinculante, no es de aquellas a las que resultan de aplicación el art. 92 CE y la Ley Orgánica 2/1980, razón por la cual no precisaría la autorización del Estado. Este Art. 92 establece que las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos. El mismo será propuesto por el Presidente del Gobierno, previa autorización del Congreso de los Diputados. Una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución.

El Gobierno Vasco afirma que la impugnación de la Ley arranca de una interpretación que atiende más a la conjetura y a la especulación sobre los intereses supuestamente subyacentes que al tenor literal de los preceptos legales. En el recurso se insiste en el carácter referendario de una consulta, a la que expresamente la Ley niega tal carácter. El propósito de convertir la consulta convocada en una iniciativa popular para la reforma de la Constitución y de un nuevo sujeto político constituyente diferente del Pueblo Español, son conclusiones que no pueden deducirse ni de la mera lectura de la Ley 9/2008 ni de las preguntas de la consulta.

El Ejecutivo Vasco reprocha al recurso un constante menoscabo a la autonomía de la comunidad vasca. En primer lugar, porque exigir la autorización estatal para la celebración de la consulta en el ámbito autonómico supone someter las decisiones adoptadas por los órganos políticos y representativos de la comunidad autónoma a un control de legalidad por parte de la Administración Estatal; en segundo término, porque se confunde la titularidad de la soberanía con el ejercicio ordinario de la misma, de modo que cualquier decisión política trascendente habría de ser sometida a la totalidad del cuerpo electoral estatal, excluyendo así del ámbito de la consulta autonómica cualquier cuestión importante y hurtando del ámbito autonómico la participación directa en el propio debate político autonómico.

El Gobierno Vasco afirma la competencia de la comunidad autónoma para regular, promover y autorizar consultas populares. Con esta perspectiva, resulta trivial la discusión sobre si el EAPV contiene algún título expresamente habilitante de la competencia autonómica para promover consultas populares, pues dicha competencia resultaría inherente al principio democrático y, en cualquier caso, se inferiría de la potestad de autoorganización institucional

prevista en el Art. 10.2 EAPV en relación con el mandato de promover la participación ciudadana en los asuntos públicos del Art. 9.2 e) del propio Estatuto.

Finalmente alega el Gobierno Vasco que la competencia estatal exclusiva para autorizar consultas populares por vía de referéndum (Art. 149.1.32ª CE)(agregar cita) se restringe a un tipo de consultas (las que se realicen por vía de referéndum) y al acto singular de autorización, sin afectar a la regulación de las consultas propiamente dicha. Ni la distinción entre referéndum y otro tipo de consultas ni el alcance de la autorización estatal han sido precisadas por la normativa estatal.

Esta propuesta política llevada a cabo por el Lehendakari Ibarretxe, respecto al derecho a decidir, produjo interés y amplias expectativas a los ciudadanos vascos y ha sido avalada en el parlamento vasco por el tripartito. Los ajustes del derecho a decidir pueden derivar del tiempo o el momento de su expresión, pero el compromiso social es firme, la mayoría parlamentaria lo reclama y lo volverá a reclamar tras las próximas elecciones. Esto se visualiza en la aprobación de la ley de consulta, aunque posteriormente haya sido rechazada por el Tribunal Constitucional. A pesar de la negativa del Tribunal, el parlamento vasco no descarta la posibilidad de recurrir al Tribunal de Estrasburgo.

La posibilidad de realización de una consulta popular para que el pueblo vasco decida, es además, el camino más efectivo para terminar con el terrorismo. Ya que la prolongación de un conflicto como el que padece el pueblo vasco favorece justamente a los grupos violentos y a quienes utilizan la violencia para luchar contra todo tipo de nacionalismo.

Desde hace varios años, los grupos políticos que forman el Parlamento vasco vienen denunciando la falta de legitimidad de ETA para expresar la voluntad del pueblo vasco, considerando que la persistencia de la violencia y el terrorismo, enfrentados con las instituciones democráticas, carecen de justificación y constituyen una clara negación y desprecio de la voluntad de la mayoría del pueblo vasco. Constantemente solicitan que ETA abandone las armas y acepte las vías que el sistema democrático arbitre para superar las consecuencias sociales y políticas de la violencia.

La existencia de ETA y su persistencia en el uso de la violencia, está produciendo la pérdida de las bases éticas de las aspiraciones nacionales del pueblo vasco. ETA debe desaparecer y dar una oportunidad a la paz. Los nacionalistas vascos piden que los dejen libres de ataduras para reivindicar lo que les pertenece, el derecho a decidir sobre su futuro. Si ETA sigue existiendo el logro de éstos derechos serán cada vez más efímeros.

El objetivo es lograr el reconocimiento real y efectivo del pueblo vasco como sujeto político. Los ciudadanos solicitan desarrollo social, económico y cultural, pero también desarrollo y reconocimiento político. Una identidad colectiva ha de construirse más allá de lo puramente cultural y significa tener sentido de pertenencia a una misma comunidad política.

Los vascos reclaman el derecho a expresar libremente su voluntad y a que su decisión sea considerada como fuente jurídica de su estatus político, lo que entraña el deber correlativo de respetar su voluntad.

Se intenta lograr un acuerdo político con el estado español, que pueda contar con el respaldo de la mayoría de la ciudadanía. La sociedad vasca es un pueblo con derecho a decidir su propio

futuro, a ser consultada y a que su voluntad democráticamente expresada sea respetada por el estado.

La reconciliación exige cambios personales en los individuos de la sociedad vasca y española. Esto exige una mayor capacidad de pensar colectivamente para lograr consensos, una mayor sensibilidad a los intereses de los demás para integrarlos en los objetivos comunes y una mayor conciencia de complementariedad y solidaridad en las relaciones entre los pueblos.

La reestructuración de las relaciones de poder exigirá todavía un largo proceso de negociación política. Este proceso de negociación compromete tanto al pueblo vasco como al estado español. Solamente, la pérdida de poder por parte de los estados y una política conjunta que ponga en consideración las realidades nacionales de toda Europa, podría abrir un camino para una negociación política en términos de modificación de las estructuras de poder.

2. PROPUESTAS

Como respuesta frente al resultado de la sentencia dictada por el Tribunal Constitucional, el gobierno vasco, podría recurrir a otros instrumentos de carácter internacional.

Un aporte importante a la solución del problema, que plantea cual podría ser el esquema normativo que puede utilizar la comunidad vasca para conseguir que se trate su status jurídico sin que el gobierno español pueda regir ese tratamiento, se desarrollará a continuación.

Existiría la posibilidad de denunciar al gobierno de España por violación del Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, del cual el país forma parte, basándose en los artículos 10, 11, 13 y 14 de dicho acuerdo referidos a la libertad de pensamiento, de expresión, de asociación y de participación política.

El Consejo del gobierno vasco tendría la posibilidad de promover y respaldar una iniciativa para demandar al estado ante el Tribunal de Estrasburgo por vulnerar dicho Convenio, al prohibir que la sociedad vasca se pronuncie.

El Estado español sostiene que el gobierno vasco no tiene derecho a ejecutar una iniciativa institucional, debiendo abstenerse de utilizar la imagen, símbolos, medios o recursos públicos de cualquier tipo.

Por lo tanto, de llevarse a cabo dicha iniciativa, cada uno de los miembros del poder ejecutivo autonómico, podría formalizar una denuncia con carácter individual, porque son los ciudadanos los que están legitimados para poder realizar esa demanda.

Es decir que para que dicha iniciativa prospere, las demandas deberán ser interpuestas por personas físicas o por Organizaciones no Gubernamentales que se consideren víctimas de una violación de sus derechos fundamentales, como lo establece el Art. 34 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales.

Una posibilidad podría ser entonces, la creación de Organizaciones No Gubernamentales por parte de los ciudadanos. Así se podría recaudar la mayor cantidad de firmas posibles para luego elevarlas al Tribunal de Estrasburgo.

Los vascos desean denunciar además la baja calidad democrática de los representantes del Estado español. Por lo tanto, es lógico y legítimo el recurso que tienen los mismos de acudir a instancias supraestatales para reclamar por sus derechos. La anulación de la consulta popular lesionó el derecho de participación en los asuntos públicos y la propia libertad de expresión.

El 25 de septiembre del corriente año, el Lehendakari J.J. Ibarretxe firmó un manifiesto junto al resto de los miembros del gobierno acordado por los partidos del tripartito (PNV, EA, EB) y Aralar en defensa de la consulta. Otro factor con el que juega a favor el gobierno vasco es que los partidos que apoyaron la Ley de consulta, seguramente estarían dispuestos a llevar de algún modo la consulta a Estrasburgo.

Mientras tanto sería conveniente intentar lograr el máximo de fuerzas políticas posibles y actuar en simbiosis con la sociedad. Tiene que haber una proximidad entre la acción política y lo que pueda estar demandando la ciudadanía.

La construcción de la nación vasca exige una reestructuración de las relaciones de poder dentro del actual marco político español. Cabe destacar que, si bien estos reclamos por parte del pueblo vasco producen consecuencias políticas, jurídicas y sociales que el gobierno español no está dispuesto a renunciar; para la comunidad vasca se trata de un reclamo justo ya que los ciudadanos tienen derecho a elegir su propio destino.

La identidad nacional psicológica de un individuo supone que un individuo se define a sí mismo como perteneciente a un determinado grupo nacional, por oposición a otros grupos nacionales. Desde una perspectiva subjetiva, hay tres criterios para definir la identidad nacional, ellos son: el criterio cognitivo: el conocimiento que tiene una persona de pertenecer a un grupo. El criterio evaluativo: la connotación valorativa positiva o negativa que puede tener para el individuo la pertenencia a un grupo. El criterio emocional: tanto la toma de conciencia de la pertenencia al grupo como la valoración de dicha pertenencia pueden ir acompañadas de emociones, hacia el propio grupo y hacia los grupos que mantienen ciertas relaciones con él.

Desde una perspectiva objetiva, los factores políticos, económicos, sociales y culturales juegan un papel importante para que otros grupos nacionales reconozcan al grupo de pertenencia como diferente en la red de grupos que constituyen el entramado político español. Sin embargo, el problema fundamental radica en la distribución del poder entre los diferentes grupos nacionales.

Cualquier nacionalismo, basado en una identificación con un grupo nacional que no tiene el correspondiente reconocimiento social como nación diferente de otras naciones, es potencialmente conflictivo. Cuanto más extensa y más intensa sea la conciencia psicológica de la identidad nacional, tanto mayor será la exigencia de reconocimiento social de la nación. Este reconocimiento se expresa y se concreta en la capacidad de crear determinadas instituciones, controladas por el

grupo nacional, y la participación de sus miembros en dichas instituciones. Aquí radica el conflicto vasco. Es un problema de falta de correspondencia entre la conciencia nacional y el reconocimiento social de la nación.

A medida que el pueblo vasco ha ido reforzando la conciencia de su identidad nacional y ha ido extendiendo los límites geográficos de la nación vasca, el conflicto es inevitable. Conflicto con el gobierno español, porque la construcción de la nación vasca exige una reestructuración de las relaciones de poder. Este es el conflicto político del nacionalismo. Sin el terrorismo, la superación del conflicto vasco sería negociable en el marco de la Comunidad Europea.

Cuando se trata de un conflicto intratable, el mismo se convierte en una amenaza existencial para ambas partes entendida en un doble sentido, individual y colectivo. En sentido individual, el conflicto significa un peligro creciente para la vida de los individuos y a nivel colectivo, el conflicto pone en peligro la existencia del grupo nacional.

Estas amenazas tienen diferentes resonancias entre vascos y españoles. En el grupo nacionalista vasco, tiene un sentido más colectivo, mientras que en el grupo nacionalista español tiene un sentido más individual, porque el nacionalismo vasco no es una amenaza para el grupo español.

Otros criterios importantes son el tiempo ya que el conflicto se hace intratable a medida que se prolonga en el tiempo, y el daño causado ya que el terrorismo, con todas sus secuelas de muerte, sufrimiento y odio acumulado, hace que la situación de conflicto sea cada vez más intratable. Cabe nombrar además el criterio de la implicancia ya que cuanto más se implique la sociedad en el conflicto, mayor será el peligro de llegar a la situación de un conflicto intratable.

Estos conflictos son largos, irreconciliables en las posturas de las partes implicadas, violentas y del tipo de suma 0. Se caracterizan por la justedad de los objetivos propios de cada uno de los grupos. Ambas partes tratan de justificar su lectura sobre el origen, significado y forma de superar el conflicto.

Se refuerza la tendencia etnocéntrica de las partes en conflicto atribuyéndose valores y conductas positivas al propio grupo, mientras se acentúa la valoración negativa del otro grupo. En el conflicto vasco la amenaza se refiere a valores colectivos como el idioma o el proyecto de nación.

Los medios de comunicación participan activamente en la construcción de estas creencias que hacen imposible, a corto plazo, encontrar una salida negociada al conflicto. En buena medida, porque dichas creencias tratan de simplificar la realidad social, reduciéndola al enfrentamiento entre dos fuerzas radicales.

La realidad del País Vasco es compleja y hay, por lo menos, 4 sensibilidades diferentes: El nacionalismo vasco radical (ETA) que quiere conseguir sus objetivos políticos mediante la violencia; el nacionalismo vasco democrático que quiere conseguir sus objetivos políticos democráticamente; el nacionalismo español dispuesto a negociar con el nacionalismo vasco moderado y el nacionalismo español que utiliza el terrorismo para luchar contra el nacionalismo moderado.

Las creencias colectivas que justifican y refuerzan las posiciones radicales opuestas lo que hacen es destruir los puentes de diálogo y plantear la salida al conflicto en términos de suma 0, es decir, en términos de rendición de una de las partes. La salida a los conflictos intratables exige un proceso muy largo, tanto de carácter político como de carácter societario y psicológico.

En el plano político, la reconciliación supone el triunfo de las posturas democráticas y el abandono de cualquier forma de imposición. La salida al conflicto sólo puede ser posible mediante la negociación democrática entre las fuerzas nacionalistas vascas y españolas moderadas.

En el plano societario, lo más importante son las creencias colectivas, organizadas en torno a la paz, el diálogo y la negociación. Estas tienen que eliminar las creencias mencionadas anteriormente, que hacen al conflicto intratable.

La reconciliación supone negociación, tanto entre individuos como entre grupos, supone un cambio en las ideas sobre el origen del conflicto, sobre su significado y sobre los objetivos iniciales que condujeron al conflicto.

Se intenta lograr un acuerdo político con el estado español, que pueda contar con el respaldo de la mayoría de la ciudadanía. La sociedad vasca es un pueblo con derecho a decidir su propio futuro, a ser consultada y a que su voluntad democráticamente expresada sea respetada por el estado.

Se trata, de encontrar una nueva perspectiva, desde la cual los objetivos de un grupo y del otro sean compatibles, Ninguna negociación es posible si las partes negociadoras no admiten que ambas partes tienen su parte de razón en sus posiciones respectivas.

Esta labor de construcción de creencias favorables a la paz es tarea de toda la sociedad. Más allá de la negociación propiamente política, es preciso que todos los agentes sociales, creadores de la opinión pública, se comprometan en esta tarea de construcción de creencias colectivas favorables a la paz, al diálogo y a la negociación.

El pueblo vasco posee las características de una nación, sus determinaciones y rasgos etnográficos e histórico culturales son una muestra de ello, aunque en este momento esté invadido por preceptos arbitrarios introducidos desde el exterior por personas o grupos de poder. Aún así, como pueblo homogéneo y diferenciado tiene derecho a la autonomía política, incluso, en un futuro, a un Estado propio.

Los conflictos pueden ser una amenaza, pero también pueden ser una oportunidad. Hay que transformar esta situación de conflicto en una nueva oportunidad para avanzar en el progreso social de los ciudadanos de Euskal Herria.

ANEXO

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.

Se hace saber a todos los ciudadanos y ciudadanas de Euskadi que el Parlamento Vasco ha aprobado la siguiente Ley.

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.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Con fecha 28 de septiembre de 2007, con ocasión del debate sobre política general celebrado ante el Pleno del Parlamento Vasco, el Lehendakari realizó una oferta institucional de Pacto Político al Presidente del Gobierno español sustentada sobre el principio ético de rechazo a la violencia y el principio democrático de respeto a la voluntad de la sociedad vasca. Dicha oferta se extendía hasta el mes de junio de 2008 con el fin de que el Pleno del Parlamento Vasco, antes de finalizar su período de sesiones, pudiera ratificar, en su caso, el Pacto Político con el Presidente del Gobierno español, si éste hubiera sido posible, o, en caso contrario, autorizar la realización de una consulta no vinculante con el fin de desbloquear la situación política y abrir un proceso de negociación.

El planteamiento de una consulta habilitadora para el inicio de negociaciones se presenta, por tanto, como subsidiario de la ausencia de un Pacto Político con el Gobierno español, pacto político que se ha intentado lograr en el marco de la citada oferta dirigida por el Lehendakari al Presidente del Gobierno español. Al no haber sido posible lograr un consenso entre ambos Gobiernos, el Gobierno Vasco, a propuesta de su Lehendakari, ha considerado oportuno plantear al Parlamento Vasco la convocatoria y realización de una consulta popular, no vinculante, al objeto de recabar la opinión de los ciudadanos y ciudadanas vascas con derecho de sufragio activo sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política, es decir, para exigir a ETA el fin de la violencia y, en una situación de abandono inequívoco de las armas, posibilitar un proceso de diálogo y, por otro lado, para abrir una negociación entre todos los partidos políticos con el objetivo de alcanzar un Acuerdo de normalización política en el que se establezcan las bases de una nueva relación entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Estado español.

La consulta prevista en la presente Ley, por lo tanto, constituye un instrumento legal y democrático para que el Pueblo Vasco pueda ejercer libremente el derecho fundamental de participación ciudadana en los asuntos de trascendencia que son de su incumbencia. En este sentido, resulta esencial el papel del Parlamento Vasco en el desarrollo de los principios

democráticos y en la tutela del ejercicio del derecho fundamental a la participación política del que gozan las ciudadanas y ciudadanos del País Vasco y, en particular, en la materialización de esta consulta como vía sustancial para el ejercicio de un derecho fundamental reconocido en el apartado e) del artículo 9.2 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, que establece la obligación de los poderes públicos vascos, en el ámbito de sus atribuciones, de facilitar «la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social del País Vasco». Dicha consulta habilitadora, aun no siendo jurídicamente vinculante, tiene plena validez política y social para abordar e impulsar el fin definitivo de la violencia, así como para conocer el estado de opinión de la sociedad vasca al objeto de abrir un proceso de resolución definitiva del conflicto político, entre todas las partes implicadas y sin exclusiones. Por tales razones, al no tratarse de una consulta popular por vía de referéndum, en cualquiera de sus modalidades, ni ser jurídicamente vinculante, a dicho proceso consultivo no le resulta de aplicación la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, ni tampoco precisa, por tanto, la previa autorización del Estado para su convocatoria.

El objeto de la presente Ley, por tanto, es la convocatoria de una consulta, de carácter no vinculante, para recabar la opinión de los ciudadanos y ciudadanas de la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política, así como regular los principales aspectos para el desarrollo y realización de la referida consulta, haciendo una expresa remisión, en todo aquello no previsto en la presente Ley, a las disposiciones reguladoras de los procesos electorales contenidas en la Ley 5/1990, de 15 de junio, de elecciones al Parlamento vasco.

Artículo único.– 1.– En virtud de la presente autorización del Parlamento Vasco, el Lehendakari somete a Consulta de todos los ciudadanos y ciudadanas del País Vasco con derecho de sufragio activo, y con carácter no vinculante, las siguientes preguntas:

a) ¿Está Usted de acuerdo en apoyar un proceso de final dialogado de la violencia, si previamente ETA manifiesta de forma inequívoca su voluntad de poner fin a la misma de una vez y para siempre?

b) ¿Está Usted de acuerdo en que los partidos vascos, sin exclusiones, inicien un proceso de negociación para alcanzar un Acuerdo Democrático sobre el ejercicio del derecho a decidir del Pueblo Vasco, y que dicho Acuerdo sea sometido a referéndum antes de que finalice el año 2010?

2.– La Consulta se celebrará el sábado 25 de octubre de 2008 en la Comunidad Autónoma del País Vasco y se tendrá por convocada por el Lehendakari el día 15 de septiembre de 2008.

DISPOSICIÓN ADICIONAL

1.– El desarrollo y la realización de la Consulta prevista en la presente Ley se regirá por la vigente Ley 5/1990, de 15 de junio, de Elecciones al Parlamento Vasco, con las siguientes adecuaciones necesarias derivadas de la propia naturaleza de la consulta:

a) Las facultades atribuidas por la Ley 5/1990, 15 de junio, a los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores para designar interventores o interventoras y apoderados

o apoderadas, para obtener las copias del censo electoral, para disponer de espacios gratuitos en los medios de comunicación, para recibir adelantos y subvenciones electorales y para integrar las Juntas Electorales y el Comité de Radio y Televisión se entenderán referidas a los grupos políticos que tengan representación en el Parlamento Vasco.

b) La votación se realizará por medio de papeleta que contendrá impresas las preguntas de la Consulta y con sobre de votación. Los modelos oficiales y las características a que habrán de ajustarse las urnas, cabinas, papeletas de votación, sobres y demás documentación electoral necesaria para la celebración de la Consulta, así como el procedimiento de entrega del citado material, serán los que se determinan para las elecciones al Parlamento Vasco en el Decreto 330/1994, de 28 de julio, y sus posteriores modificaciones, con las salvedades siguientes:

– Se modifica el contenido y las características técnicas de impresión de la papeleta de votación, de acuerdo con el modelo que se adjunta en el anexo I a la presente Ley.

– No serán de aplicación el anexo 3 y el anexo 9.5 del referido Decreto 330/1994, de 28 de julio, que contienen la documentación para la presentación de candidaturas y la constitución de coaliciones electorales y la referida a las credenciales de parlamentario electo.

– Se adapta el resto de los sobres e impresos electorales a la naturaleza, plazos y fecha de la Consulta prevista en la presente Ley, eliminando del texto de los mismos toda referencia a las elecciones al Parlamento Vasco y a las candidaturas y candidatos.

c) En relación con la votación y escrutinio (artículos 115, 116 y 119 de la Ley 5/1990, de 15 de junio):

– La decisión del votante podrá ser «sí» o «no», marcando en el recuadro correspondiente la opción elegida o bien, dejarlo en blanco.

– Se tendrán por nulas las papeletas que no se ajusten al modelo oficial, las que ofrezcan dudas sobre la decisión del votante en alguna de las preguntas planteadas en la Consulta y las que contengan tachaduras, raspaduras, interlineados, signos o palabras ajenas a la consulta. Se considerará voto en blanco el sobre que no contenga ninguna papeleta.

– Cuando el sobre contenga más de una papeleta de la misma opción el citado voto será considerado válido.

De lo contrario, cuando un sobre contenga varias papeletas de diferentes opciones, el voto se considerará nulo.

– En el acta de escrutinio de la Mesa se deberá reflejar el número de electores y electoras, el de votantes, el de votos a favor y en contra de las preguntas sometidas a consulta, el de votos en blanco y el de votos nulos.

d) Las Juntas Electorales de Territorio Histórico remitirán a la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco, el acta de proclamación con los resultados de la Consulta en el Territorio Histórico respectivo, en la que se hará mención expresa del número de electores

y electoras, de votantes, de votos afirmativos, negativos, en blanco y de los votos nulos, para su comunicación al Lehendakari del Gobierno Vasco y a la Presidencia del Parlamento Vasco, ordenando su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco.

e) En relación con los ingresos, gastos y subvenciones electorales (artículos 144, 147.2 y 151 de la Ley 5/1990, de 15 de junio):

– La cantidad anticipada como subvención no podrá exceder en ningún caso del 75% del importe total de la subvención a que se tenga derecho (artículo 144 de la Ley 5/1990, de 15 de junio).

– El límite de los gastos electorales será el que resulte de multiplicar por 0,18 euros el número de habitantes correspondientes a la población de derecho de las circunscripciones donde presentaron candidaturas los partidos políticos, federaciones y coaliciones electorales en las últimas Elecciones al Parlamento Vasco. La cantidad resultante de la operación anterior se podrá incrementar en razón de 173.590 euros por cada circunscripción donde aquéllos hubieran obtenido escaño en las citadas elecciones (artículo 147.2 de la Ley 5/1990, de 15 de junio).

– La cuantía de las subvenciones establecidas en el artículo 151 de la Ley 5/1990, de 15 de junio, se determinará según el número de escaños y de votos obtenidos por los partidos políticos, federaciones y coaliciones electorales en las últimas Elecciones al Parlamento Vasco, de acuerdo con las siguientes reglas:

- 4.800 euros por cada escaño obtenido en el Parlamento Vasco.
- 0,16 euros por cada uno de los votos obtenidos por cada grupo político, siempre que al menos uno de sus miembros haya obtenido escaño en la circunscripción correspondiente.
- 8.000 euros por circunscripción electoral, siempre que hayan obtenido al menos un escaño por circunscripción electoral.

– Los gastos electorales originados por el envío directo y personal a los electores de propaganda, sobres y papeletas o cualesquiera otros elementos de publicidad electoral, se subvencionarán con 300.000 euros para cada partido político, federación y coalición electoral con derecho a percibir subvención conforme a la presente Ley. Esta cantidad subvencionada no estará incluida dentro del límite previsto en el artículo 147.2 de la Ley 5/1990, de 15 de junio, siempre que se haya justificado la relación efectiva de la actividad.

2.– A los efectos de proceder a la celebración de la Consulta prevista en la presente Ley, los plazos y términos establecidos en la vigente Ley 5/1990, de 15 de junio, de Elecciones al Parlamento Vasco, se sujetarán a las siguientes adaptaciones:

a) Las vocalías no judiciales de las Juntas Electorales de Territorio Histórico y de las de Zona serán propuestas por los partidos políticos, federaciones y coaliciones electorales en el plazo que va del cuarto al noveno día posterior al de la convocatoria, ambos inclusive [artículos 21.1 b) y 22.1.b) de la Ley 5/1990, de 15 de junio].

El décimo día posterior al de la convocatoria la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma y las Juntas Electorales de Territorio Histórico se reunirán para proponer o, en su caso, designar, a la vista de las propuestas conjuntas antes citadas o en defecto de ellas, las vocalías no judiciales.

b) Los sorteos públicos para la designación de la Presidencia y las Vocalías de cada Mesa electoral tendrán lugar entre los días noveno y décimo tercero posteriores al de la convocatoria (artículo 43 de la Ley 5/1990, de 15 de junio). El proceso de notificaciones, alegación de excusas y resoluciones relativas a la formación de las Mesas finalizará no más tarde del día vigésimo noveno posterior al de la convocatoria (artículo 44 de la Ley 5/1990, de 15 de junio).

c) Los representantes generales se designarán ante la Junta Electoral de Comunidad Autónoma durante los dos días posteriores al de la convocatoria y los representantes de circunscripción se nombrarán durante los cuatro días posteriores al de la convocatoria ante la citada Junta (artículo 48.4 y 5 de la Ley 5/1990, de 15 de junio).

d) Los ayuntamientos comunicarán a la Junta Electoral de Zona que corresponda durante los siete días posteriores al de la convocatoria los emplazamientos disponibles para la colocación de carteles. Dentro de los cuatro días siguientes a dicha comunicación, la Junta Electoral de Zona asignará los espacios correspondientes y comunicará a los partidos políticos, federaciones y coaliciones electorales la asignación de los lugares reservados para sus carteles, antes del día decimotercero posterior al de la convocatoria, éste inclusive (artículo 75 de la Ley 5/1990, de 15 de junio).

e) El undécimo día posterior al de la convocatoria los partidos políticos, federaciones y coaliciones electorales podrán solicitar a la Junta Electoral de Zona correspondiente los locales y lugares públicos para la realización de actos de campaña. El día decimosegundo posterior al de la convocatoria, la citada Junta decidirá sobre las solicitudes recibidas y antes del día decimosexto posterior al de la convocatoria, éste inclusive, les comunicará a éstos los locales y lugares asignados, dando cuenta, asimismo, a la respectiva Junta Electoral de Territorio Histórico (artículo 76 de la Ley 5/1990, de 15 de junio).

f) La Oficina del Censo Electoral remitirá la documentación necesaria para emitir el voto por correo a aquellos electores y electoras que la soliciten, a partir del decimoséptimo día posterior al de la convocatoria (artículo 132 octies de la Ley 5/1990, de 15 de junio).

La Oficina del Censo Electoral enviará a los electores residentes-ausentes en el extranjero la referida documentación no más tarde del día undécimo posterior al de la convocatoria, sin perjuicio de lo que resulte de las rectificaciones del censo en periodo electoral.

3.– A los efectos de una mayor comprensión de los citados plazos, en el anexo II a la presente Ley se adjunta el calendario electoral de la Consulta.

DISPOSICIONES FINALES

Primera.– *Desarrollo y aplicación.*

Se autoriza al Gobierno Vasco y, en su caso, al Consejero de Interior para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de la presente Ley.

Segunda.– *Créditos presupuestarios.*

El Departamento de Hacienda y Administración Pública habilitará los créditos necesarios para la celebración de la consulta prevista en la presente Ley.

Tercera.– *Entrada en vigor.*

La presente Ley entrará en vigor el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco.

Por consiguiente, ordeno a todos los ciudadanos y ciudadanas de Euskadi, particulares y autoridades, que la guarden y hagan guardarla.

Vitoria-Gasteiz, a 1 de julio de 2008.

El Lehendakari,

JUAN JOSÉ IBARRETXE MARKUARTU.

BIBLIOGRAFÍA

a) General

BOGGIANO, A. Derecho Internacional Privado. 4° ed. Buenos Aires: Abeledo Perrot; 2000.

BORJA L, BORJA M. Teoría General del Derecho y del Estado. Buenos Aires: Depalma; 1997.

DIEZ DE VELASCO M. Instituciones de Derecho Internacional Publico. 13° ed. Madrid: Tecnos; 2002.

GOLDSCHMIDT W. Derecho Internacional Privado: Derecho de la Tolerancia, basado en la Teoría Trialista del Mundo Jurídico. 8° ed. Buenos Aires: Depalma; 1997.

KELSEN, H. La Teoría Pura del Derecho. Traducción de Roberto Vernengo. México UNAM.1986

PASTOR RIDRUEJO J. A. Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales. Ed. Madrid: Tecnos; 2002.

PODESTA COSTA L, RUDA J M. Derecho Internacional Publico. Buenos Aires: Tipografía Editora Argentina; 1997.

RIZZO ROMANO A. Manual de Derecho Internacional Público. 2° ed. Buenos Aires. Plus Ultra; 1989.

ROUSSEAU CH. Derecho Internacional Público Profundizado. Buenos Aires: La Ley; 1966.

b) Especial

AJA E. La Construcción y Evolución del Estado Autonómico en España (1977-1995). Revista Mexicana de Sociología. 1996. 3: 169-191.

ASUA GONZALEZ C, GIL RODRIGUEZ J y HUALDE SANCHEZ JJ. El ejercicio de la competencia en materia civil por parte de la comunidad autónoma del país vasco. Derecho Privado y Constitución; 1994; 2: 65-72.

BAR-TAL, D. From Intractable Conflict Through Conflict Resolution to Reconciliation: Psychological Análisis. Political Psychology, 2000. 21, 351-365.

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA [en línea]. [Disponible en Internet www.españa.gov.es]. [Última consulta el 03.07.08].

CONVENIO EUROPEO PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES. Boletín Oficial. España; 1999.

DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS. Argel. Julio de 1976.

ESTATUTO DE AUTONOMIA DEL PAIS VASCO. [en línea]. [Disponible en Internet [http://es.wikipedia.org/wiki/Estatuto de Autonomia del Pais Vasco de 1979](http://es.wikipedia.org/wiki/Estatuto_de_Autonomia_del_Pais_Vasco_de_1979)]. [Última consulta el 04.07.08].

JIMENEZ ASENSIO R. Las Competencias Autonómicas de Ejecución de la Legislación del Estado. España: Civitas; 1998.

LEDERPACH, J. P. (1997): Building Peace. Sustainable reconciliation in divided societies. Washington, D.C.: U.S. Institute of Peace.)

ORELLA UNZUÉ J.L. Y ESTÉVEZ RODRÍGUEZ X El tema de las nacionalidades. Madrid: Pablo Iglesias; 1979: 19

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 234/2000, de 3 de octubre. [Disponible en Internet en www.tribunalconstitucional.es]. [Última consulta el 03.10.08].

TAMAYO SALABERRIA V. La Autonomía Vasca Contemporánea. Foralidad y estatutismo. 1975-1979. San Sebastián: Instituto Vasco de Administración Pública; 1994.

INDICE

Resumen.....	2
1. Área	3
2. Tema	4
3. Título Provisorio	4
4. Problema	4
5. Hipótesis	4
6. Objetivos.....	5
7. Marco teórico.....	6

Capítulo I

IDENTIFICACION DE LA COMUNIDAD VASCA

1. Introducción.....	10
2. Régimen pre-autonómico vasco	11
3. El Estatuto vasco.....	14
4. Procedimientos para acceder a la autonomía.....	19
5. Valoración del Estatuto de Guernica	22
5.1. Conciertos Económicos	22
5.2 Policía Vasca	23
5.3 Educación.....	23
5.4 Cultura.....	23
5.5 Asignación de competencias	24
6. Competencias Autonómicas.....	24
7. Valoración del Estatuto de Guernica	29
7.1. Aspectos positivos del Estatuto	29
7.2 Aspectos negativos del Estatuto	30
8. Esquema Organizativo Institucional.....	31

9. Conclusión.....	37
--------------------	----

Capítulo II

UNA NACION SIN ESTADO

1. Introducción.....	41
2. Sistema de partidos: cuestión política.....	41
3. El estado como persona jurídica.....	44
4. Reconocimiento de estado	46
4.1 Caracteres del reconocimiento	48
5. Conciencia colectiva acerca del termino nación.....	52
6. El termino nacionalidades en la Constitución de 1978.....	57
7. Derecho de autodeterminación.....	60
7.1 La protección de las minorías nacionales	63
8. La sociedad vasca como sujeto social y jurídico	65
8.1 Argumentos vascos sobre la idea de nación	67
9. Conclusión.....	69

Capítulo III

INSTRUMENTOS VASCOS PARA INCREMENTAR LA COMPETENCIA Y OBTENER LA INDEPENDENCIA

1. Introducción.....	73
2. Propuesta de modificación del Estatuto de 1979	73

2.1 Fundamentos vascos para su aprobación.....	74
3. Ley vasca 9/2008 sobre consulta popular.....	78
3.1 Introducción.....	78
3.2 Pautas establecidas en la ley	80
4. Recurso de inconstitucionalidad.....	83
4.1 La posición vasca frente al recurso.....	88
5. La decisión del Tribunal Constitucional	95
5.1 Fundamentos jurídicos.....	95

Capítulo IV

EL FUTURO DE EUSKAL HERRIA

1. Conclusiones.....	105
2. Propuestas	110

ANEXO

1. Ley Vasca 9/2008	118
---------------------------	-----

BIBLIOGRAFIA

1. Bibliografía General.....	124
2. Bibliografía Especial.....	125
Citas	130

CITAS

- ¹ 1. El Tribunal Constitucional tiene jurisdicción en todo el territorio español y es competente para conocer:
- del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley. La declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica con rango de ley, interpretada por la jurisprudencia, afectará a ésta, si bien la sentencia o sentencias recaídas no perderán el valor de cosa juzgada.
 - Del recurso de amparo por violación de los derechos y libertades referidos en el artículo 53.2, de esta Constitución en los casos y formas que la ley establezca.
 - De los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí.
 - De las demás materias que le atribuyan la Constitución o las leyes orgánicas.
2. El gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las comunidades autónomas. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses.
- ² RIZZO ROMANO, A. Manual de Derecho Internacional Público. 2º ed. Plus Ultra; 1989. P 94.
- ³ Artículo 143.1: “En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica, podrán acceder a su autogobierno y constituirse en comunidades autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos estatutos”.
- ⁴ Art. 143.2: “La iniciativa del proceso autonómico corresponde a todas las diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla. Estos requisitos deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por algunas de las corporaciones locales interesadas. 143.3: La iniciativa en caso de no prosperar, solamente podrá intentarse pasados cinco años”
- ⁵ Art. 151.1: “No será preciso dejar transcurrir el plazo de cinco años, a que se refiere el apartado 2 del artículo 148, cuando la iniciativa del proceso autonómico sea acordada dentro del plazo del artículo 143.2, además de por las diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes, por las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una ley orgánica”.
- ⁶ Art. 146: El proyecto de estatuto será elaborado por una Asamblea compuesta por los miembros de la diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los diputados o senadores elegidos en ellas y será elevado a las cortes generales para su tramitación como ley.
- ⁷ Art. 151.2: “En el supuesto previsto en el apartado anterior (Art.151.1) el procedimiento para la elaboración del estatuto será el siguiente:
- El gobierno convocara a todos los diputados y senadores elegidos en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno, para que se constituyan en asamblea, a los solos efectos de elaborar el correspondiente proyecto de estatuto de autonomía, mediante el acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros.
 - Aprobado el proyecto de estatuto por la asamblea de parlamentarios, se remitirá a la comisión constitucional del congreso, la cual dentro del plazo de dos meses, lo examinará con el concurso y asistencia de una delegación de la asamblea proponente para determinar de común acuerdo su formulación definitiva.
 - Si se alcanzare dicho acuerdo, el texto resultante será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado estatuto.
 - Si el proyecto de estatuto es aprobado en cada provincia por la mayoría de los votos validamente emitidos, será elevado a las cortes generales. Los plenos de ambas cámaras decidirán sobre el texto mediante un voto de ratificación. Aprobado el estatuto el rey lo sancionará y lo promulgará como ley.
 - De no alcanzarse el acuerdo a que se refiere el apartado 2 de este número, el proyecto de estatuto será tramitado como proyecto de ley ante las cortes generales. El texto aprobado por estas será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado estatuto. En caso de ser aprobado por la

mayoría de los votos validamente emitidos en cada provincia, procederá su promulgación en los términos del párrafo anterior”.

⁸ JIMENEZ ASENSIO R. Las Competencias Autonómicas de Ejecución de la Legislación del Estado. España: Civitas; 1998.

⁹ Art. 81:1. “Son las leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los estatutos de autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la constitución. 2. La aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto”.

¹⁰ Artículo 149:1. El estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

1ª. La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad a todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.2ª. Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo.3ª. Relaciones internacionales.4ª. Defensa y Fuerzas Armadas.5ª. Administración de Justicia.6ª. Legislación mercantil, penal y penitenciaria; legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades, que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las comunidades autónomas.7ª. Legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las comunidades autónomas.8ª. Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las comunidades autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. En todo caso las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del derecho, con respeto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial.9ª. Legislación sobre propiedad intelectual e industrial. 10ª. Régimen aduanero y arancelario; comercio exterior.11ª. Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad, bases de la ordenación de crédito, banca y seguros.12ª. Legislación sobre pesas y medidas, determinación de la hora oficial.13ª. Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.14ª. Hacienda general y deuda del estado.15ª. Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica.16ª. Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos.17ª. Legislación básica y régimen económico de la seguridad social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las comunidades autónomas.18ª. Las bases de régimen jurídico de las administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizaran a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las comunidades autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad en todas las administraciones públicas.19ª. Pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las comunidades autónomas.20ª. Marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general; aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves.21ª. Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el término de más de una comunidad autónoma, régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos de motor, correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación.22ª. La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una comunidad autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial.23ª. Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.24ª. Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una comunidad autónoma.25ª. Bases de régimen minero y energético.26ª. Régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos.27ª. Normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las comunidades autónomas.28ª. Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las comunidades autónomas.29ª. Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las comunidades autónomas en la forma que se establezca en los respectivos estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica.30ª. Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.31ª. Estadística para fines estatales.32ª. Autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum.

2. Sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las comunidades autónomas, el Estado considerara el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitara la comunicación cultural entre las comunidades autónomas, de acuerdo con ellas.

3. Las materias no atribuidas expresamente al estado por esta constitución podrán corresponder a las comunidades autónomas, en virtud de sus respectivos estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los estatutos de autonomía corresponderá al estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las comunidades autónomas en todo lo que no este atribuido a la exclusiva competencia de estas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las comunidades autónomas.

¹¹ CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA [en línea]. [Disponible en Internet www.españa.gov.es]. [Última consulta el 03.08.08].

¹² BARBERIS J.A, Los Sujetos del Derecho Internacional Actual. Madrid; 1984

¹³ BEREZOWSKI C. Les problèmes de la subjectivité internationale, en Melanges offersts á Juraj Andrassy, La Haye, 1968: 33.

¹⁴ DIEZ DE VELAZCO M. Instituciones de Derecho Internacional Público. 13º ed. Madrid: Tecnos, 2002.

¹⁵ KELSEN, H. La Teoría Pura del Derecho. Traducción de Roberto Vernengo. México UNAM.1986

¹⁶ DIEZ DE VELASCO M. Instituciones de Derecho Internacional Público. 13º ed. Madrid: Tecnos; 2002.

¹⁷ IDEM

¹⁸ SANTAMARIA ANSA, C. En torno a la nación vasca, 1994: 54-56.

¹⁹ CONSTITUCION ESPAÑOLA [en línea]. [Disponible en Internet www.españa.gov.es]. [Última consulta el 10.08.08].

²⁰ RECALDE, José Ramón, El derecho de autodeterminación, en Cuadernos de Alzate, Madrid, N°10, septiembre-diciembre de 1988. Pág.26.

²¹ Art. 1: “Todos los pueblos tienen el derecho a la libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural”.

²² Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos. Argel .Julio de 1976.

²³ Orella Unzué J.L. y Estévez Rodríguez X. El tema de las nacionalidades. Madrid: Pablo Iglesias; 1979: 19

²⁴ 1. El Tribunal Constitucional tiene jurisdicción en todo el territorio español y es competente para conocer:

- e) del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley. La declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica con rango de ley, interpretada por la jurisprudencia, afectará a ésta, si bien la sentencia o sentencias recaídas no perderán el valor de cosa juzgada.
- f) Del recurso de amparo por violación de los derechos y libertades referidos en el artículo 53.2, de esta Constitución en los casos y formas que la ley establezca.
- g) De los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí.
- h) De las demás materias que le atribuyan la Constitución o las leyes orgánicas.

2. El gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las comunidades autónomas. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses.

²⁵ 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.

²⁶ Sentencias del Tribunal Constitucional 99/1987, de 11 de junio, FJ 1, y 97/2002, de 25 de abril, FJ 2 [Disponible en Internet en www.tribunalconstitucionalde.es]. [Última consulta el 03.10.08].

²⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional 234/2000, de 3 de octubre. [Disponible en Internet en www.tribunalconstitucionalde.es]. [Última consulta el 03.10.08].

²⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional 119/1995, de 17 de julio, FJ 3[Disponible en Internet en www.tribunalconstitucionalde.es]. [Última consulta el 03.10.08].

²⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional 25/1981, de 14 de julio, FJ 5[Disponible en Internet en www.tribunalconstitucionalde.es]. [Última consulta el 03.10.08].