

EDUARDO VÍRGALA FORURIA  
(Universidad del País Vasco)

## La reforma territorial en Euskadi: los Planes Ibarretxe I (2003) y II (2007)

### I. INTRODUCCIÓN

En primer lugar, conviene llamar la atención sobre el hecho de que hace ya casi tres décadas que se aprobó la Constitución española y hasta el momento no ha habido, a salvo de la del art. 13.2, reforma constitucional alguna. Esto contrasta con lo que sucede en cualquier democracia occidental asentada, en donde la reforma constitucional, sin llegar a ser un suceso ordinario de la vida política, sí que tiene lugar, sin embargo, con bastante naturalidad. Este dato debería estar presente en el debate español, despejando así tanto miedo a la reforma constitucional. Parto también de otro presupuesto, cual es el de mi pesimismo respecto del futuro de ese proyecto colectivo que llamamos España, así como en del futuro de nuestro Estado territorial. En efecto, a día de hoy soy muy pesimista a este respecto y me temo además que las cosas no tienen fácil arreglo de cara a un futuro próximo.

A partir de este pesimismo sobre el futuro común, entiendo que resulta muy importante vincular la Constitución española y su reforma a unas coordenadas temporales. Por lo general, las constituciones se elaboran en momentos de crisis del Estado, momentos que –como fácilmente se podrá entender–, no suelen ser los más adecuados para acometer una tarea de esas proporciones. Esos defectos del momento conllevan la necesidad de que pasado un cierto tiempo se realicen reformas constitucionales, que podríamos llamar cosméticas o depurativas, cuyo fin no es otro que eliminar aquellos elementos puramente formales que fueron introducidos por «error» en el momento constituyente. No obstante, también hay que tener presente que la reforma debe constituir la última garantía del Estado constitucional: si pasan los años y no hay reforma, será la interpretación del Tribunal Constitucional y de la comunidad jurídica, en general, la que ayude a «sobrellevar» esa Constitución intacta, que, en todo caso, pasado el tiempo difícilmente va a poder ofrecer un funcionamiento eficaz.

Así las cosas, la primera pregunta a formularse es si realmente hay un problema territorial en nuestro país. En mi opinión, es evidente que tal problema existe, y que deriva de un hecho diferencial específico español que nada tiene que

*Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol n° 54/55, pp. 159-187*

ver con los hechos diferenciales previstos o deducidos de la Constitución: me refiero a que nuestro país sea tal vez el único que tiene una estructura constitucional de Estado compuesto, y en el que desde el mismo momento de la fundación de ese Estado, e inmediatamente después, en cuanto se ponen en marcha los gobiernos autonómicos, van a existir territorios (co)governados por partidos políticos cuyo objetivo no es otro que terminar con la misma existencia de ese Estado. Y es que, aunque también en otros Estados haya partidos independentistas, la situación que vivimos aquí es excepcional, en tanto en cuanto nos encontramos con que en determinadas partes del territorio del Estado gobiernan partidos cuyo objetivo primordial es acabar con la estructura constitucional del Estado, aspirando a alcanzar otra forma de articulación de su territorio que no pase por la inclusión del mismo en el Estado español.

Este es, digámoslo así, el nudo gordiano del problema y lo que explica que todo nuestro desarrollo constitucional en el plano autonómico, haya discurrido siempre en el mismo sentido: una descentralización cada vez mayor resultante de la práctica de reivindicar determinados objetivos que, una vez alcanzados, ponen el reloj a cero para volver a solicitar de nuevo una profundización descentralizadora, y así indefinidamente y de manera unidireccional. Y sin que nadie se plantee en el entretanto si el funcionamiento del Estado podría ser más eficaz, o no, revirtiendo competencias desde las Comunidades Autónomas hacia el Estado central.

Aunque este planteamiento no se realice nunca, a nadie se le escapa que el funcionamiento de nuestro Estado presenta problemas en términos de eficiencia y eficacia. De ahí la necesidad cada vez más imperiosa de reflexionar sobre si el modelo, tal y como se ha planteado y desarrollado, es eficaz y conveniente para el buen funcionamiento del Estado y, en último término, si ello redundaría en beneficio de los ciudadanos.

Pues bien, a la vista de cómo están quedando los nuevos Estatutos de Autonomía, me parece que estamos creando un nuevo modelo de Estado, diferente al que existía anteriormente. Los antiguos y los nuevos textos estatutarios se parecen más bien poco. Tal y como se ha dicho en muchas ocasiones, creo que estos nuevos Estatutos son o tienen la forma de auténticas constituciones, con su parte dogmática y su parte orgánica, ocupándose de prácticamente todos los temas posibles. Sin embargo, no parece que este fuera el modelo constitucional pretendido en el momento constituyente. Con todo, lo grave no es esto, sino que este nuevo modelo constitucional está surgiendo (o ha surgido ya) no a partir de la apertura del antiguo modelo por la vía –correcta, según lo entiendo yo–, de la modificación constitucional, sino por la de la reforma estatutaria, supeditando la primera a que en algún momento se produzca el consenso necesario entre los principales partidos políticos para acometerla. Y lo peor es que, aun en el supuesto de que esto último ocurra, ya será demasiado tarde, pues los elementos constitucionales fundamentales habrán quedado fijados ya en las reformas estatutarias, lo que acarreará, como es lógico, numerosos problemas, entre otras cosas, a la hora de legislar.

En definitiva, esta vía unidireccional en el desarrollo del Estado autonómico no parece que tenga, a día de hoy, fácil solución. De cara al futuro, reitero que soy pesimista, pues de la realidad política y social del momento en España se desprende un análisis de las normas estatutarias ya aprobadas o de los proyectos de reforma, que no llaman precisamente al optimismo. E insisto en que ese análisis normativo no se puede hacer nunca en el vacío, sino a partir de esa realidad política y social mencionada.

## **2. LA FRACASADA PROPUESTA IBARRETXE DE 2003-2005 (EL PLAN IBARRETXE I)**

La aparición tanto de la denominada Propuesta Ibarretxe <sup>1</sup> (o *Plan Ibarretxe I*) de 2003 como de la Hoja de ruta del *Lehendakari* (o *Plan Ibarretxe II*) de 2007 no puede entenderse sin traer a colación los perversos efectos del terrorismo de ETA y sin reflejar la transformación del nacionalismo vasco a partir del verano de 1997. De hecho, ningún análisis de la evolución autonómica en el País Vasco en los últimos años puede prescindir del lastre permanente de la violencia terrorista de ETA que ha condicionado la política del Gobierno vasco (aprovechando siempre el reclamo de la consecución de la paz para obtener rendimientos políticos propios), del Gobierno central (para apaciguar al nacionalismo no violento) y, sobre todo, de las posiciones del ciudadano vasco que vive con la amenaza permanente del terror, sin una plena libertad de expresión, coaccionado por grupos afines a ETA con presencia permanente en su vida (laboral, estudiantil, social) y con un Gobierno vasco que patrimonializa los aspectos comunes de identificación vasca (*euskera*, símbolos, etc.). Sólo desde esta visión puede entenderse la situación a la que se ha llegado y se está viviendo en estos momentos en el País Vasco.

Dicho esto, creo que la causa cercana de la situación en la que hoy se encuentra Euskadi está, como se ha dicho ya muchas veces, en la repercusión que tuvieron las movilizaciones que se realizaron durante el cautiverio y posterior asesinato de Miguel Ángel Blanco en 1997. La conmoción que este horrible crimen produjo en la sociedad vasca llevó a unas jornadas de movilización sin precedentes los días 12 a 15 de julio de ese año, en las que muchos ciudadanos vascos perdieron el miedo contenido durante muchos años y dirigieron su rabia no sólo contra ETA y Herri Batasuna (HB) sino también contra el nacionalismo gobernante. La lección que el Partido Nacionalista Vasco (PNV) sacó de aquellas jornadas fue la de que una política antiterrorista eficaz dirigida contra ETA y sus cómplices iba a resquebrajar la hegemonía nacionalista, por lo que decidió variar su rumbo y enfilarse hacia la realización de negociaciones que condujeron finalmente en 1998 al Pacto de Estella con HB, pero también con ETA, y que creo que refleja lo que es la política vasca desde entonces: la construcción de un sistema político que excluya a la mitad no nacionalista de la población.

---

<sup>1</sup> En adelante, utilizaré esta denominación para referirme a la formalmente denominada «Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi».

Desde el punto de vista institucional, esta política condujo a que los Gobiernos vascos dirigidos por el *Lehendakari* Ibarretxe presentaran importantes déficits desde el punto de vista parlamentario. Quiero recordar aquí que el Gobierno vasco no presentó el año 2000 el proyecto de Ley de presupuestos para el año 2001, vulnerando todas las reglas del juego de la forma de gobierno parlamentaria, lo que nos hacía volver a los negros períodos del parlamentarismo artificial del siglo XIX. Es más, era un Gobierno que en sendas mociones de censura había obtenido menos votos que la oposición constitucionalista, integrada por el PSOE y el PP. Un Gobierno al que el Parlamento ha otorgado menos sufragios que los obtenidos por la oposición en una moción de censura sólo puede continuar gobernando si es capaz, en un muy corto plazo de tiempo, de buscar una nueva mayoría parlamentaria que le permita contar con apoyos suficientes para seguir gobernando en el amplio sentido de la palabra. En todo caso, para poder seguir gobernando democráticamente, el Gobierno ha de tener mayoría suficiente para cuando se produzca la votación decisiva del año y ésta es la del proyecto de ley de Presupuestos Generales en el que se plasma la política gubernamental para el siguiente ejercicio. Si el Gobierno pierde la votación en tal proyecto de ley no tiene otra salida, en un sistema parlamentario democrático, que dimitir y convocar elecciones: no hay alternativa posible. El expediente buscado por el Gobierno Ibarretxe (no presentar el proyecto de ley al no poder llegar a ser aprobado) es equivalente a la derrota parlamentaria anticipada. A mayor abundamiento, el Presupuesto de 2002, presentado ya después de las exitosas elecciones de mayo de 2001 pero sin contar con mayoría absoluta, dio lugar a una Ley que fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional al no reunir las características de una auténtica Ley presupuestaria;<sup>2</sup> el año 2003 el Gobierno vasco vio derrotado en el Parlamento su proyecto de Ley de Presupuestos para el año 2004 –con lo que se volvía a un Gobierno ilegítimo parlamentariamente hablando– y finalmente, el 28 de diciembre de 2004 las cosas llegaban al extremo de aprobar la Ley de Presupuestos para 2005 con el repugnante artificio, ejecutado por el Presidente del Parlamento vasco, de impedir la contabilización de un voto socialista alegando que el mismo no se había computado por el sistema electrónico de la Cámara de forma que la mayoría gubernamental vencía por 37 votos a 36 frente al empate a 37 que realmente se produjo.<sup>3</sup> Solo a partir de diciembre de

---

<sup>2</sup> STC 3/2003, de 16 de enero.

<sup>3</sup> Este repugnante artificio, al que ya denominé de este modo en 2005 (véase Eduardo Virgala Foruria: «La reforma Ibarretxe: una auténtica ruptura estatutaria», en Manuel J. Terol Becerra (coord.): *El Estado autonómico in fieri. La reforma de los Estatutos de Autonomía*, Instituto de Administración Pública de Andalucía, Sevilla, 2005, pp. 401-440) fue declarado como un acto vulnerador del derecho al ejercicio del cargo en condiciones de igualdad tanto de la parlamentaria afectada como del Grupo Parlamentario Socialista por el Tribunal Constitucional en su sentencia 361/2006, de 18 de diciembre.

Probablemente, estas situaciones de los años 2000-2005 fueron las causantes de que la Propuesta Ibarretxe finalmente aprobada no recogiera el carácter anual de los Presupuestos de Euskadi (art. 59.1).

2005 el apoyo socialista ha permitido la aprobación sin problemas de los presupuestos para 2006, 2007 y 2008.

A esta situación de déficit parlamentario se añade la actitud de un Gobierno que está demostrando cotidianamente que no cree en las normas institucionales básicas, con continuas descalificaciones de las altas instancias judiciales del Estado, reflejadas en el apoyo a la actitud incumplidora de las sentencias del Tribunal Supremo por parte de los miembros de la Mesa del Parlamento vasco pertenecientes a la coalición gobernante (PNV, Eusko Alkartasuna-EA e Izquierda Unida/*Ezker Batua*-EB) <sup>4</sup> o en el acoso político y mediático al TSJPV por el procesamiento del *Lehendakari* al haberse reunido con la organización ilegal *Batasuna*. <sup>5</sup> En un Estado de Derecho los conflictos jurídicos los resuelven en última instancia los tribunales, con el Supremo y el Constitucional a la cabeza, sometiéndose todos los demás poderes a sus resoluciones. En definitiva, la soberanía parlamentaria o la autonomía sin límite alguno son inconcebibles en un Estado constitucional-democrático en el que *todos* los poderes públicos y los ciudadanos están sometidos a la Constitución y al conjunto del ordenamiento jurídico. Está en el núcleo indecible de nuestro Estado de Derecho que la cláusula de cierre del sistema es la aceptación de que la última palabra en la resolución de los conflictos jurídicos la tengan los tribunales, siendo el Supremo superior en todos los órdenes salvo en materia de garantías constitucionales en que lo es el Constitucional (art. 123.I CE). <sup>6</sup> Consustancial al Estado de Derecho es, asimismo, el principio de paz jurídica que consiste en la búsqueda de una salida

---

<sup>4</sup> El TSJ del País Vasco, en sentencia de 7 de noviembre de 2005, apreció falta de jurisdicción para el enjuiciamiento de esta conducta al entender que los imputados «actuaron gozando del privilegio [sic] de la inviolabilidad parlamentaria». Sin embargo, el Tribunal Supremo, en sentencia de 10 de noviembre de 2006, mantuvo un criterio radicalmente diferente sobre la inviolabilidad parlamentaria, al entender que los acusados estaban obligados a realizar un acto de ejecución de una sentencia firme, por lo que devolvió las actuaciones al TSJPV para que dictara nueva sentencia entrando en el fondo de la cuestión, lo que se produjo mediante sentencia de 19 de diciembre de 2006 que absolvió a los acusados del delito de desobediencia. Esta sentencia está recurrida en casación por el Sindicato «Manos Limpias» y en el momento de escribir estas líneas el Supremo todavía no ha dictado sentencia.

<sup>5</sup> Por un presunto delito de desobediencia (art. 556 CP: «Los que, sin estar comprendidos en el artículo 550 [reos de atentado], resistieren a la autoridad o sus agentes, o los desobedecieren gravemente, en el ejercicio de sus funciones, serán castigados con la pena de prisión de seis meses a un año») en dos procesos penales abiertos en el TSJ del País Vasco dirigidos contra dirigentes de *Batasuna*. El primero (querrela presentada por el Foro de Ermua), dirigido contra Arnaldo Otegi, Fernando Barrena y Juan José Petrikorena por el delito de desobediencia, también lo es contra el *Lehendakari* Juan José Ibarretxe como cooperador necesario. El segundo (querrelas presentada por el Foro de Ermua y denuncia por el dirigente popular Carmelo Barrio), dirigido contra Arnaldo Otegi, Rufino Etxeberría y Olatz Dañobeitia por el delito de desobediencia, también lo es contra los dirigentes socialistas Patxi López y Rodolfo Ares como cooperadores necesarios. Ambos procesos traen cuenta de las reuniones celebradas por los dirigentes del partido ilegalizado con el *Lehendakari*, por un lado, y con los dirigentes socialistas, por el otro.

<sup>6</sup> «El Tribunal Supremo, con jurisdicción en toda España, es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales».

normativa al conflicto por medio de su traslado a una instancia decisoria que resuelva el enfrentamiento: rechazar la mera aplicación de los Autos del Tribunal Supremo (con los argumentos utilizados) equivale a desconocer los principios de paz y seguridad jurídicas establecidos a partir de la Constitución de 1978.

Este es el marco en que se han ido presentado tanto el *Plan Ibarretxe I* de 2003 como el *Plan Ibarretxe II* de 2007. Comenzando por el primero, que denominaré como «Propuesta Ibarretxe de 2003», puede decirse que conjugaba en sí misma un atentado a los dos principios básicos del Estado democrático: ni respetaba el procedimiento constitucional establecido para la reforma de la propia Constitución y del Estatuto, a la vez que no estaban garantizados los derechos fundamentales para un porcentaje elevado de población amenazada y atemorizada por la actuación de los terroristas.<sup>7</sup>

La denominada «Propuesta Ibarretxe» fue materializada por el Consejo de Gobierno vasco, que la bautizó como «Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi», el 25 de octubre de 2003. Aunque en su texto no se utilizaba la expresión «reforma del Estatuto», en el escrito de remisión al Presidente del Parlamento vasco, en cambio, sí que se dijo que el traslado del acuerdo se verificaba «de conformidad con lo exigido por el artículo 46.1.a) del Estatuto de Autonomía para el Vasco»,<sup>8</sup> es decir, de acuerdo con el procedimiento de reforma estatutaria. Así, la Mesa del Parlamento Vasco calificó la Propuesta el 4 de noviembre de 2003 como «propuesta de reforma del Estatuto, con arreglo al artículo 46 del Estatuto de Autonomía del País Vasco».

Los dos acuerdos citados, el del Gobierno vasco de 25 de octubre de 2003 y el de la Mesa del Parlamento vasco de 4 de noviembre, fueron criticados tanto por el Gobierno central como por los partidos constitucionalistas (PSOE y PP) y por gran parte de la doctrina iuspublicista española, hasta el punto de que el 13 de noviembre de 2003 el Gobierno central decidió impugnarlos ambos ante el Tribunal Constitucional por el procedimiento previsto en el art. 161.2 CE<sup>9</sup> para

---

<sup>7</sup> Una versión radicalmente distinta a la aquí defendida puede verse en Herrero de Miñón («Conspiración», en *El País* de 5 de enero de 2005), quien fundamenta su postura en una supuesta voluntad «negociadora» del *Lehendakari* Ibarretxe desde septiembre de 2002, y achaca al rechazo de tal «negociación» una lógica radicalización del proceso hasta diciembre de 2004. El letrado del Consejo de Estado termina su artículo arrojando todas las culpas sobre los no nacionalistas: «se equivocaron rotundamente cuando sustituyeron la coalición por la confrontación, cuando rechazaron la propuesta Ardanza, cuando desaprovecharon y descalificaron la tregua como si desearan su término [*sic*], cuando desecharon todas las posibles medidas que hubieran apoyado su prolongación, cuando creían en la derrota nacionalista en 2001 y en tantas ocasiones más».

<sup>8</sup> Cit. en la Impugnación por el Gobierno central al amparo del art. 161.2 CE del acuerdo del Gobierno vasco de 25 de octubre de 2003 de aprobación de la Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi y del acuerdo de la Mesa del Parlamento vasco de 4 de noviembre de 2003 de admisión a trámite de dicha Propuesta (en adelante, Impugnación del Gobierno central), *on-line* en <[www.bastaya.org/actualidad/PlanIbarretxe/RECURSOIBARRETXE.doc](http://www.bastaya.org/actualidad/PlanIbarretxe/RECURSOIBARRETXE.doc)>

<sup>9</sup> «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,

conseguir la paralización de su tramitación parlamentaria, con el doble objetivo de clarificar la naturaleza jurídica de la Propuesta –que se entendía entrañaba una amplia reforma constitucional encubierta y no una mera reforma estatutaria– y de impedir que la tramitación de la misma siguiera adelante dando lugar a la aprobación de un texto que alteraba de raíz el ordenamiento constitucional mediante un procedimiento claramente inadecuado. Los Acuerdos fueron recurridos también ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco por la Diputación de Álava, la asociación «Manos Limpias» y la Diputación Foral de Navarra, el 28 de octubre de 2003, el 11 de noviembre de 2003 y el 19 de enero de 2004, respectivamente, pero el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco desestimó el 23 de diciembre de 2004 los recursos al entender que no existía ni violación de derechos fundamentales ni infracción de elementos reglados, únicos aspectos que el Tribunal consideraba que podía fiscalizar.<sup>10</sup> Finalmente, el 19 de enero de 2004 la Diputación Foral de Navarra planteó ante el Tribunal Constitucional un conflicto positivo de competencias para que se declarara la exclusividad para Navarra de las competencias relativas a su relación con el Estado y con otras Comunidades Autónomas o a la reforma de la LORAFNA, entendiendo el Alto Tribunal que había desaparecido el objeto del conflicto cuando al año siguiente fue inadmitida a trámite en el Congreso la Propuesta Ibarretxe.<sup>11</sup>

En cuanto a la impugnación del Gobierno central, ésta produjo un vivo debate político y jurídico<sup>12</sup> que el Tribunal Constitucional zanjó con su inadmisión al entender que no se trataba de una «resolución» como exigía el art. 161 CE.<sup>13</sup> El Constitucional calificó a los Acuerdos tanto del Gobierno como de la Mesa del Parlamento de actos «de un procedimiento legislativo» que no «culminan ni ponen fin al procedimiento de reforma estatutaria a seguir por la Comunidad Autónoma» (fto. jco. 4),<sup>14</sup> afirmando que «[e]n tanto no se agote el procedimiento parlamentario iniciado con la remisión de la Propuesta no cabe más inconstitucionalidad, en su caso, que la que resulte de la infracción de las normas que disciplinan ese procedimiento» (fto. jco. 6).<sup>15</sup>

A pesar de la impugnación, y lógicamente tras su inadmisión por el Tribunal Constitucional, el Parlamento vasco fue tramitando la Propuesta. Finalizado el 9 de

---

deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses». Sobre dicho artículo, véase el trabajo de Pedro J. Tenorio Sánchez: «Impugnación por el Gobierno de disposiciones y actos de las Comunidades Autónomas por motivos de inconstitucionalidad no competenciales», *Revista de Derecho Político* n° 60 (2004), pp. 99-128.

<sup>10</sup> *El País* de 24 de diciembre de 2004, p. 24.

<sup>11</sup> ATC 221/2005, de 24 de mayo.

<sup>12</sup> Para lo que me permito la remisión a Eduardo Vírgala Foruria: «La reforma Ibarretxe...», cit.

<sup>13</sup> ATC 135/2004, de 20 de abril.

<sup>14</sup> En el fto. jco. 8, el ATC 135/2004 volvía a hablar de que ambos acuerdos, también el del Gobierno vasco, eran «puros actos de tramitación insertados en un procedimiento parlamentario».

<sup>15</sup> Puede verse mi postura contraria a la doctrina del Auto en Eduardo Vírgala Foruria: «La reforma Ibarretxe...», cit.

febrero el plazo de enmiendas, se presentaron cuatro a la totalidad (PP, PSE, EB y *Sozialista Abertzaleak*-SA) y 135 al articulado (69 de EB, 42 de EA, 17 de PNV y 7 de SA) optando el PP y el PSE por no registrar ninguna. Las enmiendas a la totalidad fueron derrotadas en la Comisión de Instituciones e Interior el 22 de marzo de 2004, salvo la de EB que fue retirada en el momento de la votación.<sup>16</sup> El 1 de abril se constituyó en el seno de la Comisión la Ponencia correspondiente cuyo trabajo se dilató hasta el 9 de diciembre con un turno de comparencias de los mismos invitados que estuvieron en su momento en la Comisión de Autogobierno para hablar del entonces sólo *Plan Ibarretxe* y de los que sólo la mitad comparecieron y con un parón de tres meses y medio (30 de junio-14 de octubre) para ir retrasando la tramitación con el objetivo de acercar su terminación a una distancia temporal prudencial de las elecciones autonómicas previstas para mayo de 2005. El Informe de la Ponencia de 9 de diciembre de 2004<sup>17</sup> recogió la aceptación de 37 enmiendas parciales transaccionadas por el tripartito gubernamental (el 19'5% de las presentadas) y el 20 de diciembre de 2004 fue convocada la Comisión para que se pronunciase sobre el Informe de la Ponencia, aprobándose siete enmiendas más a las transaccionadas en la Ponencia y rechazándose la aprobada en Ponencia para eliminar la intervención del Rey en el nombramiento del *Lehendakari*.<sup>18</sup> El Dictamen de la Comisión fue aprobado con los nueve votos del tripartito frente a los siete de rechazo de PP, PSOE y UA y los dos de abstención de *Sozialista Abertzaleak*.

La fase de Ponencia y Comisión reveló tres cosas:

1.- Las discrepancias, al menos formales, entre los tres socios del Gobierno Ibarretxe en temas como el replanteamiento de la Ley de Territorios Históricos, el régimen de la Seguridad Social, el Poder judicial o el concepto de nacionalidad vasca.<sup>19</sup>

2.- La radicalización del proceso, al añadirse a lo que luego señalaré como características independentistas, antidemocráticas e inconstitucionales de la Propuesta inicial aspectos<sup>20</sup> como la mención expresa de la «nación vasca» (art. 1), el reconocimiento del «derecho de los territorios vascos de Araba, Bizkaia, Gipuzkoa, Lapurdi, Nafarroa, Nafarroa Behera y Zuberoa a vincularse en un marco territorial común» (art. 2), la supresión de la referencia a los «ordenamientos jurídicos de ambas Comunidades» para establecer «los vínculos políticos» con Navarra (art. 6.1), el fomento de «un

<sup>16</sup> *Diario de Comisiones del Parlamento Vasco*, VII Legislatura, 22 de marzo de 2004: tanto los Diarios como los Boletines del Parlamento vasco se encuentran disponibles *on-line* en <[http://parlamento.euskadi.net/Bienvenida\\_o.html](http://parlamento.euskadi.net/Bienvenida_o.html)>

<sup>17</sup> *Boletín Oficial del Parlamento Vasco*, VII Legislatura, n° 180, de 3 de enero de 2005.

<sup>18</sup> *Boletín Oficial del Parlamento Vasco*, VII Legislatura, n° 180, de 3 de enero de 2005.

<sup>19</sup> *El País* de 2 de diciembre de 2004, p. 1 del suplemento País Vasco y de 10 de diciembre de 2004, p. 1 del suplemento País Vasco; *El Diario Vasco* de 9 y 10 de diciembre de 2004.

<sup>20</sup> Al margen de la introducción en el texto de la Propuesta del femenino junto al masculino en todos los sustantivos en que era factible.

órgano de colaboración con los demás territorios vascos ubicados en el Estado francés, así como con la Comunidad Foral de Navarra, que atienda a las necesidades comunes de toda Euskal Herria» (art. 7.2, es decir, una *Udalbiltza bis*), la orden al Estado para que respete, fomente y proteja «el euskera en todos los ámbitos institucionales, así como en la Unión Europea y en los foros internacionales» (art. 8.6), la supresión de la garantía del respeto a los derechos de las minorías al hablar de los derechos fundamentales (art. 11.1), la mención expresa al «derecho de autodeterminación» en el régimen de libre asociación (art. 12) y al «derecho de libre determinación» al establecer la no renuncia a los derechos históricos (Disposición Adicional.), el establecimiento de una mera «mayoría absoluta de los votos declarados válidos» en un referéndum para alterar íntegramente la relación con España (art. 13.3), la consagración de la inmunidad mediante suplicatorio de los parlamentarios vascos (art. 21.4), el otorgamiento al Gobierno vasco del «derecho de gracia respecto de las ciudadanas y ciudadanos vascos» (art. 24.2), la regulación del Tribunal del jurado mediante ley del Parlamento vasco (art. 30.3), la exclusividad de la *Ertzaintza* como policía judicial (art. 31), la regulación del derecho de petición por ley del Parlamento vasco (art. 40.2) o la supresión del carácter anual de los Presupuestos Generales de la Comunidad (art. 59.1).

3.— La que denominaré —por no resultar hiriente en una publicación académica— poca consistencia de la posición de *Ezker Batua*, ya que a pesar de lo antes dicho de que durante la tramitación en Ponencia las enmiendas transaccionadas fueron escasas y no afectaron en nada a las cuestiones fundamentales (distinción ciudadanía-nacionalidad, organización interna del País Vasco, Poder judicial vasco, régimen de la Seguridad Social),<sup>21</sup> el Consejo político de EB decidió el 17 de diciembre de 2004 apoyar la Propuesta tanto en Comisión como en Pleno.<sup>22</sup> Pese a ello, y en franca contradicción con esta actitud «posibilitadora de la tramitación», el líder de IU Gaspar Llamazares indicó que su partido votaría en el Congreso en contra del *Plan Ibarretxe* al ser «un proyecto nacionalista con el que IU no coincide».<sup>23</sup> Por su parte, el líder de la versión vasca de IU, Javier Madrazo, llegó a decir que EB había logrado «contener la radicalidad nacionalista» que se hubiera «exacerbado» de contar el debate sólo con las aportaciones del PNV y EA,<sup>24</sup> cuando el Informe de la Ponencia lo único que había aceptado eran enmiendas de mínimo calado en lo defendido por EB y, sin embargo, tanto en dicho Informe como en el Dictamen de la Comisión, la deriva independentista de la Propuesta se había radicalizado.

---

<sup>21</sup> Véase *El País* de 15 de diciembre de 2004, p. 26.

<sup>22</sup> *El Diario Vasco* de 18 de diciembre de 2004.

<sup>23</sup> *El Diario Vasco* de 21 de diciembre de 2004.

<sup>24</sup> *El Diario Vasco* de 18 de diciembre de 2004 y *El País* de 20 de diciembre de 2004, p. 24.

Aprobado el Dictamen de Comisión fue convocado el Pleno del Parlamento vasco para el 30 de diciembre de 2004. En un principio *Sozialista Abertzaleak* se había manifestado dispuesto a votar favorablemente al Preámbulo si se hacía por separado por estar de acuerdo «en un 100%» con los principios recogidos en el mismo,<sup>25</sup> lo que fue reiterado en la Ponencia el 1 de diciembre de 2004 por el portavoz parlamentario Arnaldo Otegui.<sup>26</sup> Ante la negativa del tripartito a una votación separada, *Sozialista Abertzaleak* anunció su abstención en el Pleno como ya había hecho en la Comisión, aunque en este caso con el efecto de que hubiera paralizado la Propuesta al exigirse mayoría absoluta. Sorpresivamente en el Pleno del 30 de diciembre de 2004 (algún día se sabrá si previo pacto con el PNV, que hasta ese momento había reiterado públicamente su rechazo a aceptar la aprobación de cualquier iniciativa con los votos de *Sozialista Abertzaleak*, o sin él), Otegui anunció la división de sus seis votos de forma que tres votarían a favor (para defender «la autodeterminación, Euskal Herria y la consulta popular»)<sup>27</sup> y otros tres en contra de la Propuesta (para rechazar «la reforma estatutaria»)<sup>28</sup>. Tras esta decisión del brazo político de ETA, la Propuesta obtuvo mayoría absoluta en el Parlamento vasco con 39 votos a favor (PNV, EA, EB y los tres votos de *Sozialista Abertzaleak*) y 35 en contra (PSE, PP, UA y los otros tres de *Sozialista Abertzaleak*).

La Propuesta aprobada en el Parlamento vasco fue presentada en el Congreso de los Diputados el 14 de enero de 2005, convocándose el Pleno de debate de totalidad para el 1 de febrero de 2005. En este Pleno actuó como delegado del Parlamento vasco para la defensa de la Propuesta el propio *Lehendakari*, Juan José Ibarretxe. Tanto el PSOE, por boca del Presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, como el PP, mediante la intervención de su líder, Mariano Rajoy, rechazaron la tramitación de la Propuesta por su inconstitucionalidad formal y material, de forma que fue rechazada por 313 votos en contra, 29 a favor y 2 abstenciones<sup>29</sup>.

Visto el iter parlamentario de la propuesta, debo entrar a analizar el contenido material de la misma que calificaré de independentista, antidemocrático e inconstitucional. Antes de ello, quiero también señalar que se trataba de un texto realizado desde el más puro unilateralismo, que no fue modificado en más de un año de supuestas «discusiones» con los agentes sociales ni produjo ningún consenso parlamentario más allá de los partidos gubernamentales, que no se presentaba como una reforma de la Constitución aunque transformaba toda la planta territorial del Estado,<sup>30</sup> y que fallaba en sus presupuestos básicos:

---

<sup>25</sup> *El Diario Vasco* de 9 de diciembre de 2004.

<sup>26</sup> *El País* de 2 de diciembre de 2004, p. 1 del suplemento País Vasco.

<sup>27</sup> *El País* de 31 de diciembre de 2004, p. 16.

<sup>28</sup> *El Diario Vasco* de 31 de diciembre de 2004.

<sup>29</sup> *DSCG-CD*, VIII Legislatura, nº 65, de 1 de febrero de 2005.

<sup>30</sup> En todo caso, tendría que haberse tramitado como un proyecto para que el Parlamento vasco aprobara una proposición de reforma constitucional (art. 166 CE, en relación con el 87.2 CE) y nunca como un mero proyecto de reforma estatutaria.

incumplimiento de los procedimientos democráticos,<sup>31</sup> renuncia expresa a utilizar los métodos de reforma de textos jurídicos básicos propios del constitucionalismo democrático europeo<sup>32</sup> y presuposición de un sujeto constituyente inexistente y contradictorio con el establecido constitucionalmente.

La Propuesta era independentista al situar su origen en una supuesta soberanía constituyente de un Pueblo Vasco que decidía, por su propia voluntad, «asociarse» a un Estado que, casualmente, es el español.<sup>33</sup> El Preámbulo comenzaba diseñando un supuesto «pueblo» mitológico, «con identidad propia» y «depositario de un patrimonio histórico, social y cultural singular» (como si los demás pueblos de Europa no la tuvieran),<sup>34</sup> y que, contra la evidencia de los conocimientos históricos y de la voluntad libremente expresada hasta el momento, se asentaba «en siete Territorios actualmente articulados en tres ámbitos jurídico-políticos diferentes ubicados en dos Estados» que posteriormente identificaba con los tres Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, con la Comunidad Foral Navarra y con los denominados «territorios vascos de Iparralde –Lapurdi, Behe Nafarroa, y Zuberoa–» pertenecientes a Francia.

Ese supuesto pueblo, que no ha existido nunca políticamente y que se contradice con la expresión democrática de los habitantes que habitan sus pretendidos territorios, «tiene derecho a decidir su propio futuro». Pero ¿quién le otorgaba tal derecho? En primer lugar, la declaración aprobada «por mayoría absoluta el 15 de febrero de 1990 en el Parlamento Vasco», lo que planteaba el problema de que tal declaración hablaba del «pueblo vasco» pero no lo identificaba expresamente con el invocado en la Propuesta Ibarretxe, además de que al tratarse de un documento aprobado por el Parlamento de la Comunidad Autónoma vasca difícilmente podría incluir a ciudadanos y territorios de otros

---

<sup>31</sup> Puede verse un análisis más extenso de este aspecto en Miguel Ángel García Herrera: «Démocratie, Etat e Union Européenne dans la proposition de statut politique de la Communauté d'Euskadi», *Civitas Europa-Revista jurídica sobre la evolución de la Nación y del Estado en Europa* n° 12 (2004), pp. 45-77, en pp. 50 y ss..

<sup>32</sup> Basados en el rechazo a la mera dialéctica mayoría-minoría y en la aceptación de un modelo en el que las cuestiones centrales que integran la decisión política sustancial no son impuestas unilateralmente por una mayoría numérica, sino consensuadas para lograr un esquema general de organización de la reproducción social que luego desarrollan mayorías políticas coyunturales. Véase Miguel Ángel García Herrera: «Démocratie, Etat e Union Européenne...», cit., p. 50.

<sup>33</sup> Fraccionando la soberanía nacional que reside «en el pueblo español» (art. 1.2 CE).

<sup>34</sup> Véanse las acertadas críticas a este concepto de «pueblo vasco» en Javier Corcuera Atienza: «Ibarretxe y Arana. La lucha continua», *Cuadernos de Alzate. Revista vasca de la cultura y las ideas* n° 28 (2003), pp. 67-81, en pp. 70 y ss.; y «Estatus de libre asociación y contrato social», en *Estudios sobre la propuesta política para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe*, IVAP, Oñate, 2003, pp. 409 ss. y «Les présupposés de la proposition de statut politique de la Communauté d'Euskadi. Légitimité vs. Legalité», *Civitas Europa-Revista jurídica sobre la evolución de la Nación y del Estado en Europa* n° 12 (2004), pp. 13-44, en pp. 23 y ss.; y A. López Basaguren: «La resurrección del principio de las nacionalidades», *Cuadernos de Alzate. Revista vasca de la cultura y las ideas* n° 29 (2003), pp. 75-97, en pp. 87 y ss. y «Les nouveaux détours du principe des nationalités? Autour de la proposition de nouveau statut politique pour le Pays Basque», *Civitas Europa-Revista jurídica sobre la evolución de la Nación y del Estado en Europa* n° 12 (2004), pp. 84 y ss.

ámbitos jurídico-políticos. Al contrario, la declaración de 1990 establecía que el Parlamento vasco «está legitimado para promover y decidir las iniciativas que tuviesen por objeto hacer posible la consecución de las aspiraciones de los ciudadanos vascos planteando, en su caso, las reformas de todo tipo que considere oportunas, de conformidad con los procedimientos establecidos al efecto»,<sup>35</sup> lo que significaba la voluntad de excluir cualquier ruptura constitucional o estatutaria –a diferencia del proyecto actual.<sup>36</sup>

En segundo lugar, se decía que ese derecho a decidir lo era «de conformidad con el derecho de autodeterminación de los pueblos, reconocido internacionalmente, entre otros, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales», lo que se reiteraba en el texto al hablar del «libre ejercicio de su derecho de autodeterminación» (art. 12) y del «ejercicio del derecho de libre determinación» (Disposición Adicional), desconociendo que, de acuerdo, a las Naciones Unidas tal derecho está reservado a las colonias sometidas a un ordenamiento jurídico diverso del de la metrópoli, de forma que «ninguna de las disposiciones (de los Pactos Internacionales) se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta cualquier acción encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad de los Estados soberanos e independientes que se conduzcan de conformidad con el principio de igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos [...] y estén, por tanto, dotados de un gobierno que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción por motivos de raza, credo o color. Todo Estado se abstendrá de cualquier acción dirigida al quebrantamiento parcial o total de la unidad nacional e integridad territorial de cualquier otro Estado o país» (Resolución 2625, de la XXV Asamblea de las Naciones Unidas en 1970) y que «todo intento encaminado a quebrantar total o parcialmente la unidad nacional y la integridad territorial de un país es incompatible con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas» (Resolución 1514 de la XV Asamblea General de las Naciones Unidas en 1960).<sup>37</sup>

<sup>35</sup> *Boletín Oficial del Parlamento Vasco*, III Legislatura, n° B-IV-134-135 (d), de 26 de febrero de 1990.

<sup>36</sup> Javier Corcuera Atienza: «Les présupposés de la proposition de statut politique de la Communauté d'Euskadi», cit. p. 31.

<sup>37</sup> En el mismo sentido Benigno Pendás: «Autodeterminación y Derechos Históricos», en *ABC* de 28 de julio de 2003; Francisco Rubio Llorente: «El Plan Ibarretxe: más allá del marco constitucional», en *Cuadernos de Alzate. Revista vasca de la cultura y las ideas* n° 28 (2003), pp. 137-145, en p. 141; Alberto Pérez Calvo: «La construction démocratique d'un peuple et la proposition de statut politique de la Communauté du Pays Basque (La légitimité démocratique prétendue et non atteinte du plan Ibarretxe)», *Civitas Europa-Revista jurídica sobre la evolución de la Nación y del Estado en Europa* n° 12 (2004), pp. 105-124, en p. 122; A. López Basaguren: «La resurrección del principio de las nacionalidades», cit., p. 92; e Impugnación del Gobierno central, cit., pp. 16-17. Una lúcida y más extensa crítica a esta mención del Proyecto Ibarretxe puede hallarse en Javier Corcuera Atienza: «Les présupposés de la proposition de statut politique de la Communauté d'Euskadi», cit., 18 ss. Puede verse también un extenso estudio sobre las implicaciones de la Propuesta Ibarretxe en relación con el derecho de autodeterminación en J. Ruipérez Alamillo: «La problemática del derecho de autodeterminación en el contexto de la

Incluso, tal derecho no podría inferirse ni de la interpretación canadiense del derecho de autodeterminación por la que, como se sabe, queda en las manos de la Cámara de los Comunes de la Federación decidir si se ha formulado en un referéndum a los habitantes de una Provincia canadiense una pregunta clara sobre su futuro político y si el pronunciamiento de los ciudadanos ha arrojado una mayoría clara en favor de la separación, para, si así se decidiera, comenzar la negociación de los términos de tal separación (Ley canadiense 26/2000, de 29 de junio, de Claridad).

En tercer lugar, la libre asociación estaría sustentada en los Derechos Históricos, ya que suponía una «actualización de los derechos históricos que contempla la disposición adicional primera de la Constitución» (art. 12).<sup>38</sup> La citada Disposición<sup>39</sup> permitió que aquellas competencias forales que históricamente tuvieron las provincias vascas y que era posible adaptar a un ordenamiento democrático de finales del siglo XX, pudieran ser detentadas por la Comunidad Autónoma vasca desde un primer momento al margen de los arts. 148 (competencias de las Comunidades Autónomas) y 149 CE (competencias del Estado central y compartidas con las Comunidades Autónomas) y sin utilizar el art. 150.2 CE.<sup>40</sup> Pero la Constitución inmediatamente añadió, como no podría dejar de hacerlo una Constitución racional-normativa, que la actualización de esas competencias forales se haría «en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía», es decir, a partir de la propia Constitución, como norma jurídica suprema, y con su regulación jurídica contenida en el Estatuto de Autonomía, sometido a la Constitución. Por eso mismo, la Disposición Adicional 1ª puede servir de base para alguna competencia más, si es posible imaginar ahora su traslación al siglo XXI (entre otras cosas por la dificultad de fijar cuáles eran esos

---

realidad política y constitucional española», *Civitas Europa-Revista jurídica sobre la evolución de la Nación y del Estado en Europa* n° 12 (2004), pp. 158-207.

<sup>38</sup> Curiosamente –¿o no tanto?– las «Bases para la actualización y reforma del Estatuto de Autonomía» (en adelante, Bases para la actualización) aprobadas por el Comité nacional del PSE-EE el 18 de diciembre de 2004 (on-line en <[www.socialistasvascos.com/upload/archivo\\_rfstuto\\_643058.pdf](http://www.socialistasvascos.com/upload/archivo_rfstuto_643058.pdf)>, última visita 3 de enero de 2008), comenzaban su primer apartado diciendo que «La Constitución de 1978, en su Disposición Adicional Primera reconoció la singularidad vasca y estableció el mecanismo para recuperar y actualizar el autogobierno inherente al Régimen Foral mediante un Estatuto de Autonomía dentro de una España plural», lo cual puede calificarse, como mínimo, de inexacto, ya que la Constitución no dice que el autogobierno inherente al régimen foral se recupere y actualice en el Estatuto, sino que la actualización de lo que pudo ser históricamente el régimen foral (no habla para nada de autogobierno) se lleve a cabo no mediante un Estatuto sino «en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía».

<sup>39</sup> «La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.».

<sup>40</sup> «El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.».

derechos históricos), pero no puede servir –porque eso iría en contra de ese «en el marco de la Constitución»– para realizar una apertura constitucional al vacío permitiendo una especie de situación confederal en la que la soberanía ya no pertenezca al pueblo español sino que en el ámbito del País Vasco pertenezca a otro sujeto, «un imaginario pueblo vasco», legitimado por los Derechos Históricos, olvidando –entre otras cosas– que en aquella época histórica la soberanía pertenecía al Rey, y que los Fueros eran provinciales y no de un sujeto político vasco inexistente.<sup>41</sup> Sólo desde una visión trasnochada, que como sabemos todos existe aunque sea absolutamente minoritaria entre los juristas españoles, del concepto de Constitución, que se asemejaría a esa Constitución histórica propia del siglo XIX en que la soberanía estuviera compartida por el pueblo representado en las Cortes y por la Corona, se puede mantener la pervivencia de una especie de pacto con esta última que permitiría una situación al margen de los contenidos materiales de la propia Constitución. Los Derechos Históricos pueden servir como legitimación de algún aumento competencial pero no para fundar sobre ellos un poder constituyente propio.

En todo caso, la propuesta Ibarretxe siendo consciente de que sus ensoñaciones poco podían hacer frente a la realidad geo-política, daba un salto en el vacío y entendía que sólo los ciudadanos de la Comunidad Autónoma de Euskadi eran los que iban a decidir y, para ello, manifestaban la «voluntad de formalizar un nuevo pacto político para la convivencia». A partir de ese momento era cuando la Propuesta desvelaba sus verdaderas intenciones que no eran otras que las de dar por ejercido ya el derecho de autodeterminación y, desde una posición de independencia, establecer las relaciones «con el Estado español» en una ruptura total con los presupuestos básicos de la Constitución de 1978 que establece como único sujeto soberano al pueblo español (art. 1.2) y que consagra la «indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles» (art. 2).<sup>42</sup> ¿Cómo puede afirmarse lo anterior si reiteradamente el *Lehendakari* Ibarretxe y sus Consejeros insistían en que su voluntad era la de permanecer en el Estado sobre la base de nuevas relaciones? Pues sencillamente porque así se explicitaba en la Propuesta. El nuevo modelo de relación estaba «basado en la libre asociación» y que yo sepa uno sólo se asocia a lo que no

<sup>41</sup> Sobre los derechos históricos, véase en extenso Javier Corcuera Atienza y Miguel Á. García Herrera: *La constitucionalización de los Derechos Históricos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002.

<sup>42</sup> En el mismo sentido Manuel Aragón: «Una impugnación correcta», en *ABC* de 17 de diciembre de 2003; Carlos Ruiz Miguel: «El Estado autonómico y sus enemigos», en *La Ley* n° 5911 (2003), pp. 1-6, en p. 5; Álvaro Rodríguez Bereijo: «La defensa de la Constitución ante el Tribunal Constitucional», *on-line* en <[www.uv.es/~demopode/debates/ibarretxe/documentos/bereijo.pdf](http://www.uv.es/~demopode/debates/ibarretxe/documentos/bereijo.pdf)> y Pedro González-Trevijano: «Sobre la viabilidad procesal de la impugnación adoptada por el gobierno frente al acuerdo del Gobierno vasco de 25 de octubre y de la Mesa del Parlamento vasco adoptado en su reunión de 4 de noviembre de 2003 de conformidad con el procedimiento impugnatorio del artículo 161. 2 de la Constitución», Dictamen solicitado por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, *on-line* en <[www.cepc.es/dictaPtrevijano.doc](http://www.cepc.es/dictaPtrevijano.doc)>, p. 5

pertenece. Nadie se une a algo de lo que ya forma parte: un territorio sólo se asociaría libremente a un Estado al que no perteneciera, pues si formara parte de ese Estado en el momento de tomar la decisión no podría «asociarse libremente» sino simplemente modificar su relación con el Estado a partir de los procedimientos constitucionales previstos en éste.<sup>43</sup> Lo anterior no es una mera *boutade* a partir de una expresión aislada en el texto, sino que se confirmaba en el análisis del articulado, tal y como trataré de explicar a partir de ahora.

En el art. 1 de éste se establece que los ciudadanos «que integran los territorios vascos [...] se constituyen en una Comunidad vasca libremente asociada al Estado español, en un marco de libre solidaridad con los pueblos que lo componen, bajo la denominación de Comunidad de Euskadi o Euskadi, a los efectos del presente Estatuto». Era una reiteración de lo establecido en el Preámbulo, pero ahora en el articulado y en una declaración de plena soberanía pues tal «libre asociación» se realizaba «en el ejercicio del derecho a decidir libre y democráticamente su propio marco de organización y de relaciones políticas, como expresión de la nación vasca y garantía de autogobierno», es decir, desconociendo que la soberanía establecida en la Constitución era la del pueblo español que se expresaba a través de los órganos constitucionales representativos o directamente mediante referéndum nacional. No había límites a la decisión libre del Pueblo Vasco pues él mismo determinaba, al margen de las previsiones constitucionales, su propio marco de organización y de relaciones políticas. Incluso, yendo más allá de lo que hacía la Propuesta inicial y en una clara vocación imperialista, se decía que «se reconoce el derecho de los territorios de Araba, Bizkaia, Gipuzkoa, Lapurdi, Nafarroa, Nafarroa Beherea y Zuberoa a vincularse en un marco territorial común de relaciones, de conformidad con la voluntad de sus respectivas ciudadanas y ciudadanos» (art. 2.1) y que «en el marco de lo dispuesto en el presente artículo [relaciones con los territorios vascos de Iparralde], la Comunidad de Euskadi fomentará el funcionamiento de un órgano de colaboración con los demás territorios vascos ubicados en el Estado francés, así como con la Comunidad Foral de Navarra, que atienda a las necesidades comunes de toda Euskal Herria» (art. 7.2).

Por cierto, las relaciones políticas de la Comunidad de Euskadi con el Estado español se establecían «desde el respeto y reconocimiento mutuo» (art. 12), volviendo a incidir en la imagen de dos sujetos políticos equivalentes que entablaban una asociación y no en la de un ente territorial integrado en un Estado compuesto. Es más, la Comunidad de Euskadi era la única capacitada para regular

---

<sup>43</sup> Salvo que se pretenda que la integración de los territorios vascos se encuentra en el s. XXI en la misma situación en la que estaba en el s. XII y nada hubiera pasado (ni, desde luego, la Constitución de 1978): «esa Nación sin Estado quiere asociarse libremente con el Estado, nueva formulación del viejo principio de la ‘entrega voluntaria’ sobre la base de la ‘soberanía originaria’, esencia de la tradición foral, cuya compatibilidad con ‘la más constante lealtad’ entiéndase la integridad estatal, demuestra la experiencia de siglos» (Miguel Herrero de Miñón: «España y Vasconia: presente y futuro (consideraciones en torno al Plan Ibarretxe)», *Estudios sobre la propuesta política para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe*, IVAP, Oñate, 2003, pp. 447-462, en pp. 452-453).

los referendos <sup>44</sup> que establecieran «las relaciones con el Estado español» o «las relaciones en el ámbito europeo e internacional» (art. 13.1), lo que sólo podía hacer un ente político soberano. En esa bilateralidad soberana se explicaba que si en un referéndum de tal tipo se decidiera «alterar íntegra o sustancialmente el modelo y régimen de relación política con el Estado español», las instituciones de este último «se entenderán comprometidas a garantizar un proceso de negociación para establecer las nuevas condiciones políticas» (art. 13.3). Para ello no se exigía una mayoría cualificada especial sino meramente la «mayoría absoluta de los votos declarados válidos», lo que podía llegar a suponer hipotéticamente un porcentaje inferior al 30% del electorado si tenemos en cuenta una abstención media del 40% y una resistencia a la ruptura con España de, al menos, cerca de la mitad de la población. Esta trampa saducea se envolvía con la utilización de la expresión «voluntad clara e inequívoca», evocadora de la fórmula canadiense. Sin embargo, el art. 2.1 de la Ley canadiense —que no quebequesa por cierto—, de claridad de 2000 dejaba en las manos del Parlamento federal determinar si en un «referéndum de secesión» convocado por un Gobierno provincial «ha habido una clara expresión de voluntad por una clara mayoría de la población de la Provincia de que ésta ha de cesar de formar parte de Canadá» y esa mayoría, a pesar de no estar determinada cuantitativamente, desde luego que no era la mera mayoría absoluta de votos válidos ni para el legislador canadiense ni para su Tribunal Supremo. Como colofón final en la explicitación de la posición previa de independencia de la que se partía, la Propuesta determinaba que, hubiera acuerdo con el Estado español o no, «en el plazo máximo de seis meses desde la entrada en vigor del presente Estatuto, la Comunidad de Euskadi asumiría materialmente y comenzaría a ejercer en plenitud todas las potestades, funciones y servicios sin excepción que le corresponden conforme a su régimen de autogobierno, todo ello sin perjuicio de la continuidad en el ejercicio de los que ya tiene asumidos la Comunidad Autónoma de Euskadi y de la subrogación plena en ellos» (Disposición Transitoria 1ª en relación con la 2ª). También, y en una calculada ambigüedad, la Disposición Final 1ª establecía que «quedarán derogadas cuantas leyes y disposiciones se opongan a lo previsto en el presente Estatuto», lo que algún medio de comunicación ya ha interpretado como equivalente a la derogación de «cuanta legislación estatal preexistente lo contravenga». <sup>45</sup>

Establecida desde la soberanía plena la libre asociación con el Estado español, la Propuesta diseñaba un sistema de relaciones con éste que obviaba cualquier consideración del modelo constitucional autonómico para establecer un marco cuasi-confederal entre dos sujetos iguales. Así, en una muestra del carácter autoritario de la Propuesta, se le imponía al Estado la creación de una denominada «Sala Especial» (¿sería especial por afectar únicamente a Euskadi?) del Tribunal Constitucional que se constituiría en el «Tribunal de Conflictos Euskadi-Estado»

---

<sup>44</sup> Vulnerándose así también la competencia exclusiva absoluta de los órganos centrales del Estado en la regulación y convocatoria de referendos: arts. 92 y 149.1.32 CE (Benigno Pendás «Nacionalidad, partidos y referéndum», en ABC de 29 de julio de 2003).

<sup>45</sup> *El Diario Vasco* de 31 de diciembre de 2004.

para resolver «los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad y de los conflictos constitucionales que se puedan suscitar en relación con las Instituciones y Poderes de la Comunidad de Euskadi» (art. 16.1).<sup>46</sup> De acuerdo a la lógica independentista de la Propuesta, y en contra de lo establecido en todos los ordenamientos federales del mundo,<sup>47</sup> se equiparaba al Estado español y a Euskadi en cuanto al nombramiento de los miembros de esta Sala Especial del Tribunal Constitucional: tres correspondían al propio Tribunal Constitucional a propuesta del Senado<sup>48</sup> y otros tres eran nombrados por el Rey a propuesta del Parlamento vasco «entre las juristas o los juristas vascos»<sup>49</sup> (como si los del propio Tribunal Constitucional no pudieran serlo). En la misma lógica, la reforma del Estatuto Político propuesto se podría realizar sin necesidad de cumplir los arts. 147.3<sup>50</sup> y 152.2 CE<sup>51</sup> y, por lo tanto, sin necesidad de contar siempre con la aprobación de las Cortes Generales, ya que si éstas no lo hacían, «el Parlamento Vasco podrá solicitar al Gobierno Vasco que someta a la ratificación de la sociedad vasca mediante referéndum la propuesta inicialmente aprobada» (art. 17.e).

La Comunidad de Euskadi, por otra parte, pasaba a contar con un «Poder Judicial» (art. 18.2) que culminaría en el Tribunal Superior de Justicia de Euskadi «que tendrá competencia en todo el territorio de la Comunidad de Euskadi. Ante él se agotarán las sucesivas instancias procesales, incluyendo los recursos de casación o la última instancia que proceda en todos los órdenes de la jurisdicción» (art. 27.1), quedando asignada al Tribunal Supremo exclusivamente «la unificación de doctrina ante la aplicación del derecho de forma inequívocamente contradictoria entre diversos órganos judiciales o respecto a la jurisprudencia del propio Tribunal Supremo, así como el conocimiento de los conflictos de competencia y de jurisdicción entre los órganos judiciales de la Comunidad de Euskadi y los demás del Estado» (art. 27.3),<sup>52</sup> es decir, que «[q]ueda para el

---

<sup>46</sup> Puede verse una crítica detallada de esta disposición en S. A. Roura Gómez: «La composición del Tribunal Constitucional y su función de órgano de solución de las controversias territoriales (A propósito de las previsiones del llamado 'Plan Ibarretxe' en relación con la justicia constitucional territorial)», *Civitas Europa-Revista jurídica sobre la evolución de la Nación y del Estado en Europa* n° 12 (2004), pp. 125-158.

<sup>47</sup> S. A. Roura Gómez: «La composición del Tribunal Constitucional...», cit., p. 155.

<sup>48</sup> Parece que tales miembros habían de ser ya magistrados del Tribunal Constitucional, ya que los propuestos por la Comunidad de Euskadi lo serían «de nuevo nombramiento».

<sup>49</sup> Vulnerando, de momento, lo dispuesto en el art. 159.1 CE, donde se establece que «El Tribunal Constitucional se compone de 12 miembros nombrados por el Rey; de ellos, cuatro a propuesta del Congreso por mayoría de tres quintos de sus miembros; cuatro a propuesta del Senado, con idéntica mayoría; dos a propuesta del Gobierno, y dos a propuesta del Consejo General del Poder Judicial».

<sup>50</sup> «La reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica».

<sup>51</sup> Los Estatutos de Autonomía «solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes».

<sup>52</sup> Aunque más sintéticamente, en parecida dirección iban las «Bases para la actualización» del PSE-EE al propugnar «la competencia del Tribunal Superior de Justicia para conocer de todos

Tribunal Supremo una competencia residual respecto de la unificación de doctrina en casos muy extremos y de los conflictos de competencia y jurisdicción»,<sup>53</sup> lo que claramente vulneraba lo dispuesto en los arts. 117.5 y 123 CE.<sup>54</sup> Esta «independización» del Poder judicial se acentuó claramente en la tramitación parlamentaria al añadirse a lo anterior la consideración de la *Ertzaintza* como la Policía judicial en la Comunidad de Euskadi «a todos los efectos» (art. 31, en contradicción con lo dispuesto en los arts. 126, 149.1.29 CE en relación con el art. 29 LO 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado), la atribución al Gobierno vasco «del derecho de gracia respecto de las ciudadanas y ciudadanos vascos» (art. 24.2, en clara contravención de los arts. 62.i y 149.1.5 CE en relación con la Ley de 18 de junio de 1870, por la que se establecen reglas para el ejercicio de la Gracia de Indulto) y la regulación por Ley del Parlamento vasco del «régimen de participación de la ciudadanía vasca en la Administración de Justicia a través de la institución del Jurado» (art. 30.3, en contra de los arts. 125, 23.1 y 149.1.5 CE).

La libre asociación al Estado español era puramente formal, y con el único objetivo de seguir manteniendo la pertenencia a la Unión Europea, por lo que las competencias que la Propuesta otorgaba o concedía en exclusiva a los órganos centrales del Estado (reelaborando el art. 149 CE)<sup>55</sup> eran las correspondientes a la «Defensa y fuerzas armadas», al «Régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos» y a la «Marina mercante; abanderamiento de buques y matriculación de aeronaves, y control del espacio aéreo» (art. 45.1), ya que aunque se mencionaban también otras competencias, todas ellas o eran compartidas o no existían de hecho. Se mencionaban en el art. 45.1 la nacionalidad (sobre la que se cierce la competencia del art. 4 sobre el que luego se volverá), la extranjería y el derecho de asilo (pero a continuación se decía que lo eran «sin perjuicio del carácter compartido de las políticas de emigración e inmigración, en función de su incidencia en las políticas sectoriales exclusivas de la Comunidad de Euskadi»), el sistema monetario (sabiendo que no lo era del Estado español sino de la Unión Europea), el régimen aduanero y arancelario (también muy condicionado por la pertenencia a la Unión Europea y a otros organismos internacionales) y las relaciones internacionales (pero también aquí «sin perjuicio de las actuaciones con repercusión exterior que se reconocen a la Comunidad de Euskadi en este Estatuto», a lo que habría que añadir que el art. 68.1 dice que «[l]a formalización por parte del Gobierno español de tratados y convenios internacionales que

---

los recursos contra resoluciones judiciales, con la única excepción del recurso para unificación de doctrina que deberá conocer el Tribunal Supremo» (p. 30).

<sup>53</sup> Benigno Pendás: «Fragmentos del Poder Judicial», en *ABC* de 30 de julio de 2003.

<sup>54</sup> J. M. Bilbao Ubillos: «Construyendo el ámbito vasco de confusión», *Cuadernos de Alzate. Revista vasca de la cultura y las ideas* n° 28 (2003), pp. 83-95, en p. 86 y Juan José Solozábal Echavarría: «Algunos problemas constitucionales del Plan Ibarretxe», *ibidem*, p. 111-121, en p. 117.

<sup>55</sup> Por primera vez en el constitucionalismo comparado, las competencias de los órganos centrales de un Estado no estarían definidas en la Constitución sino en el Estatuto Político de un territorio que se habría «asociado» al mismo.

supongan una alteración o restricción de las competencias recogidas en el presente Estatuto Político exigirá la autorización previa de las Instituciones Comunes vascas»). A partir de ahí, el Estado carecía de poderes o titularidad en cualquier servicio o infraestructura en la Comunidad, aunque fuera supracomunitario (telecomunicaciones, energía, transporte, puertos, aeropuertos, etc.), quebrando «el carácter unitario de la «Constitución económica», en contra de reiterada jurisprudencia, e incumpliendo el art. 149.1.1 de la Norma fundamental: esto es, la competencia exclusiva del Estado para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales». <sup>56</sup> Además, en los arts. 46 a 64 de la Propuesta se producía una verdadera transformación de las competencias estatales del art. 149 CE a través de una reordenación de las competencias de la Comunidad de Euskadi al margen de lo dispuesto constitucionalmente.

Finalmente, se imponía la «representación directa [de Euskadi] en los órganos de la Unión Europea», para lo que «el Gobierno español habilitará los cauces precisos para posibilitar la participación activa del Gobierno Vasco en los diferentes procedimientos de toma de decisiones de las Instituciones Comunitarias en aquellos asuntos que afecten a sus competencias» (art. 65.2), desconociendo que, además de que eso no se podía imponer al Gobierno central, tales «cauces» los debía determinar la normativa comunitaria. <sup>57</sup> De la misma forma, se le imponía al Estado el que garantizara «el acceso de las Instituciones vascas al Tribunal Europeo de Justicia» (art. 65.5). Como corolario final, «[l]as Instituciones Públicas Vascas desarrollarán fuera del Territorio de la Comunidad de Euskadi la actividad necesaria para la defensa y la promoción de los intereses de las ciudadanas y ciudadanos vascos, y a tal efecto podrán suscribir acuerdos, convenios y protocolos con instituciones y organismos internacionales en los ámbitos de su propia competencia» (art. 67.1), para lo que podía crear «delegaciones y oficinas de representación en el exterior» (art. 67.2) y, cómo no, «[l]a Comunidad de Euskadi podrá tener presencia directa en todos aquellos organismos internacionales cuya propia regulación de acceso y participación así lo permita, y en especial, en los relacionados con la lengua, la cultura, la paz, la defensa de los derechos humanos y la cooperación, el desarrollo sostenible y el medio ambiente» (art. 67.3).

La Propuesta Ibarretxe no sólo era independentista, sino también antidemocrática. Por una parte, imponía, sin tener en cuenta el ordenamiento jurídico de otras Comunidades Autónomas, los requisitos que habían de cumplir «los enclaves de Trebiñu y de Villaverde de Turtzioz cuando se manifiesten libre y

---

<sup>56</sup> Benigno Pendás: «Todas las competencias», en *ABC* de 1 de agosto de 2003.

<sup>57</sup> Como señala M. A. García Herrera («Démocratie, Etat e Union Européenne dans la proposition de statut politique de la Communauté d'Euskadi», cit., p. 71), ello «supone asumir la obligación de promover una reforma de la Constitución europea no adoptada todavía. Pero en tal momento, nadie ignora el régimen del procedimiento de revisión del Tratado que instituye la Constitución. El artículo IV-7 prevé un procedimiento complejo y exige un voto unánime de los Estados miembros».

democráticamente a favor de su integración» en la Comunidad de Euskadi (art. 2.3), hasta el punto de obviar no sólo la opinión de los Parlamentos cántabro y castellano-leonés sino incluso también la de las propias Cortes Generales ya que «[e]n el caso de que alguna de las instituciones citadas en la letra anterior [Parlamento vasco y Cortes Generales] rechace la integración del enclave en la Comunidad de Euskadi, deberá constituirse una comisión mixta entre las partes afectadas, con los representantes que sean designados por dichas instituciones y la representación municipal del enclave, a fin de que durante el plazo de seis meses se desarrolle un proceso de negociación sobre la segregación, y en su caso agregación controvertida, para establecer las condiciones políticas que permitan materializar» (art. 2.3.d). Resultaba, también, especialmente llamativo que en una Propuesta de Estatuto Político de una Comunidad, que realizaba las veces de una supuesta Constitución, no se mencionaran cuáles eran los mecanismos en los que se plasmaba la confianza parlamentaria ni cómo eran sus características jurídicas, dejando a la Ley la determinación de «la forma de elección de la *Lehendakari* o el *Lehendakari* y sus atribuciones, así como las relaciones del Gobierno con el Parlamento» (art. 26.2). Este silencio era especialmente llamativo si tenemos en cuenta lo antes señalado sobre la inaceptable situación parlamentaria de los Gobiernos nacionalistas a partir del año 2000, a lo que se añadía que la redacción final aprobada por el Parlamento vasco eliminaba la mención al carácter anual de los Presupuestos, en un mareante viaje en el tiempo a la época de los Gobiernos de Isabel II (de España –1833/1868–, no de Inglaterra). Nadie garantizaba, si se hubiera materializado esta Propuesta, que la posterior forma de gobierno establecida por Ley no rompiera los cánones del parlamentarismo democrático occidental. A lo anterior debía añadirse la aprobación en la Ponencia de la enmienda que establecía la efectividad inmediata del nombramiento del *Lehendakari* «tras su toma de posesión en un acto solemne, de acuerdo con las tradiciones y símbolos de identidad vascos» (art. 26.1) con el objetivo al parecer de evitar el juramento de la Constitución. Al menos no se aprobó finalmente en Comisión la enmienda transaccionada en Ponencia para excluir la intervención del Rey en el nombramiento del *Lehendakari*,<sup>58</sup> ya que el PNV retiró su apoyo a la misma absteniéndose en la votación,<sup>59</sup>

En cuanto al gobierno del Poder Judicial, se creaba, en directa contradicción con el art. 122.2 CE,<sup>60</sup> el llamado Consejo Judicial Vasco con el ánimo de poder controlar a un Poder que en los últimos años no había sido del agrado del nacionalismo vasco. Como era propio de esta Propuesta, la dimensión del control se enmascaraba delegando a la Ley la composición de dicho Consejo Judicial Vasco (art. 28.3). Era importante el control de este Consejo Judicial Vasco pues a través

---

<sup>58</sup> *El Diario Vasco* de 10 de diciembre de 2004.

<sup>59</sup> *El Diario Vasco* de 11 y 21 de diciembre de 2004

<sup>60</sup> «El Consejo General del Poder Judicial es el órgano de gobierno del mismo. La ley orgánica establecerá su estatuto y el régimen de incompatibilidades de sus miembros y sus funciones, en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario».

del mismo se podía conseguir un sometimiento completo del Poder Judicial, ya que era el órgano encargado de designar al Presidente del Tribunal Superior y de aplicar lo dispuesto legalmente «en materia de selección, provisión, carrera, formación y régimen disciplinario y de retribuciones de secretarías y secretarios, juezas y jueces, magistradas y magistrados y fiscales en Euskadi, teniendo en cuenta a dichos efectos el carácter preferente del conocimiento del derecho vasco y del euskera» (art. 28.2), es decir, con pleno control sobre la entrada y la carrera de los jueces en el País Vasco, que se extendía también al Fiscal Jefe del TSJPV que «será designado por el Consejo Judicial Vasco y ejercerá la jefatura directa sobre el conjunto de fiscalías y su organización en la Comunidad de Euskadi. Asimismo, le corresponderá la propuesta de nombramiento y de carrera de fiscales para su designación por el Consejo Judicial Vasco, así como las demás facultades propias del cargo» (art. 29.2), en abierta oposición con el art. 124 CE.<sup>61</sup>

Los elementos antidemocráticos de la Propuesta Ibarretxe se acentuaban cuando se analizaba todo lo relativo a la posición jurídica del ciudadano vasco. En primer lugar, chocaba extraordinariamente en un ordenamiento jurídico democrático la distinción que se realizaba en el art. 4 entre ciudadanía y nacionalidad.<sup>62</sup> La primera se basaba en la vecindad administrativa, tal y como el Estatuto de 1979 hacía para establecer la condición política de vascos, reconociéndose oficialmente la segunda a todos los ciudadanos vascos, es decir, que, en principio, ciudadanía y nacionalidad vascas tendrían los mismos destinatarios. Sin embargo, existían elementos claramente preocupantes en el art. 4, ya que «[l]a adquisición, conservación y pérdida de la nacionalidad vasca, así como su acreditación, será regulada por una Ley del Parlamento Vasco», lo que parecía superfluo si la nacionalidad vasca es reconocida sin más a todos los ciudadanos. Más aún, si tal legislación se hacía ajustándose «a los mismos requisitos exigidos en las Leyes del Estado para la nacionalidad española, de modo que el disfrute o acreditación indistinta de ambas será compatible y producirá en plenitud los efectos jurídicos que determinen las Leyes». Sin embargo, como ha puesto de

---

<sup>61</sup> «2. El Ministerio Fiscal ejerce sus funciones por medio de órganos propios conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica y con sujeción, en todo caso, a los de legalidad e imparcialidad. 3. La ley regulará el estatuto orgánico del Ministerio Fiscal».

<sup>62</sup> Además de que la regulación fuera una competencia exclusiva absoluta de los órganos centrales del Estado, de acuerdo a los arts. 11 («La nacionalidad española se adquiere, se conserva y se pierde de acuerdo con lo establecido por la ley. 2. Ningún español de origen podrá ser privado de su nacionalidad. 3. El Estado podrá concertar tratados de doble nacionalidad con los países iberoamericanos o con aquellos que hayan tenido o tengan una particular vinculación con España. En estos mismos países, aun cuando no reconozcan a sus ciudadanos un derecho recíproco, podrán naturalizarse los españoles sin perder su nacionalidad de origen») y 149.1.2 CE («1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: [...] 2. Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo»); Benigno Pendás: «Nacionalidad, partidos y referéndum», en ABC de 29 de julio de 2003. Incidiendo en esta línea, hay que recordar que la Unión Europea recalca que la nacionalidad es una competencia de los Estados miembros: Miguel Ángel García Herrera: «Les présupposés de la proposition de statut politique de la Communauté d'Euskadi...», cit., pp. 60-61).

relieve M. A. García Herrera,<sup>63</sup> ha de resaltarse que el artículo siguiente de la Propuesta permitía gozar de la nacionalidad vasca a los residentes en el exterior (¿de dónde? ¿de Euskadi? ¿de España?) con última vecindad administrativa en el País Vasco sin mencionar a la conservación de la nacionalidad española como hacía el Estatuto de 1979 para mantener los mismos derechos políticos que los residentes en el País Vasco (art. 7.2). Era llamativa también la referencia a la acreditación, es decir, a la exhibición de algún tipo de documentación por el ciudadano, lo que permitía, si la expedición de tal documento no era automática, diferenciar entre los vascos que la podían acreditar y los que no y, en todo caso, la separación entre acreditados como nacionales vascos y el resto de ciudadanos españoles que podían transitar o residir por Euskadi, con las consecuencias que en el pasado reciente europeo había tenido la clasificación de los ciudadanos por nacionalidades internas dentro del propio Estado.<sup>64</sup> Aún más, daba verdadero pavor conjugar la letra de la Propuesta con las intervenciones del portavoz parlamentario del PNV, Joseba Egibar, en la Comisión del 20 de diciembre de 2004 cuando señaló que «todos los vascos deben estar a gusto con el plan, si son vascos», es decir, no considerando vascos a casi la mitad de la población actual que apoya a partidos no favorables a la propuesta, y, especialmente, al afirmar que «habrá vascos de pleno derecho y otros, quizá vascos, de derechos restringidos».<sup>65</sup>

Esta preocupación se agudizaba cuando se examinaba la parte dedicada en la Propuesta a los derechos y libertades. Aunque el art. 10.1 decía que las «ciudadanas y ciudadanos vascos son titulares de los Derechos y Deberes fundamentales establecidos en la Constitución; de los derechos y obligaciones establecidos en los tratados de la Unión Europea, que les corresponden en cuanto a su condición de ciudadanas y ciudadanos europeos, así como de los derechos humanos, individuales y colectivos, reconocidos internacionalmente, y en particular de los recogidos expresamente en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales», esa afirmación quedaba refutada por las menciones que en el articulado de la Propuesta se realizaban a la competencia de las instituciones vascas para regular derechos fundamentales previstos en el Título I de la

---

<sup>63</sup> Miguel Ángel García Herrera: «Les présupposés de la proposition de statut politique de la Communauté d'Euskadi...», cit., pp. 59-60.

<sup>64</sup> Puede verse una interpretación distinta, recalando que tal distinción se produciría «sin mayores efectos jurídicos que los sentimentales, porque en último caso hasta los nacionales sólo vascos serían integrantes del Estado español, al que se encontraría asociado el País Vasco, dado que el Plan Ibarretxe no propugna la creación de un Estado independiente», en I. Agirreazkuenaga «¿Qué grado de viabilidad jurídico-política se vislumbra al 'Pacto político para la convivencia' presentado por el Lehendakari Ibarretxe el 27 de septiembre de 2002?», en *Estudios sobre la propuesta política para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe*, IVAP, Oñate, 2003, pp. 353-380, en p. 363), obviando los problemas que ante una Administración nacionalista podrían tener los vascos no «nacionales vascos».

<sup>65</sup> *El País* de 31 de diciembre de 2004, p. 16.

Constitución, lo que vulneraba lo dispuesto en el art. 81 CE.<sup>66</sup> La finalidad de esas menciones no podía ser otra más que la de modificar la protección jurídica actualmente detentada por los vascos como ciudadanos españoles, lo que vulneraría frontalmente la competencia de los órganos centrales del Estado para regular «las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales» (art. 149.1.1 CE). Máxime si se tiene en cuenta que el texto aprobado finalmente suprimió la mención a la garantía del «respeto a los derechos de las minorías existentes en su seno» (antiguo art. 11.2.f de la Propuesta inicial).

Los derechos sobre los que se establecía esa regulación por las instituciones vascas eran precisamente los más delicados políticamente y que podían permitir una restricción del pluralismo político y social. Así, el art. 11.2 establecía que las Instituciones vascas realizarían «el desarrollo constitucional, en el ámbito de la Comunidad de Euskadi, del ejercicio de los derechos y deberes fundamentales que garanticen la representatividad y participación de la ciudadanía en la vida política, económica y social, a través de los partidos políticos, así como de los sindicatos de trabajadoras y trabajadores y asociaciones empresariales».<sup>67</sup> Además de la vulneración directa de lo dispuesto en los arts. 6 (partidos políticos), 7 (sindicatos y asociaciones empresariales), 22 (derecho de asociación) y 28.1 (derecho de sindicación), en relación con el art. 81.1 CE (regulación por Ley Orgánica de los derechos fundamentales), este precepto permitiría la legalización de partidos políticos vinculados directamente con la banda terrorista ETA,<sup>68</sup> conocida la disposición para ello del actual nacionalismo gobernante.<sup>69</sup> Esta situación serviría para que la denominada izquierda *abertzale* volviera a actuar de manera antidemocrática, aterrorizando a una parte sustancial del pueblo vasco, como fue declarado por la STS de 27 de marzo de 2003.<sup>70</sup> Nada bueno podría esperarse tampoco de una legislación nacionalista en materia de libertad sindical o de asociacionismo empresarial, vistas las actitudes del nacionalismo vasco en favor de

---

<sup>66</sup> «Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas».

<sup>67</sup> Por otro lado, el art. 40.2 mandaba al Parlamento vasco la regulación del «derecho de petición individual o colectiva» que es competencia del legislador orgánico (arts. 29 y 81 CE).

<sup>68</sup> Sobre la ilegalización de tales partidos, véase Eduardo Virgala Foruria: «Los partidos políticos ilícitos tras la LO 6/2002», *Teoría y Realidad Constitucional* n° 10 (2002/2003), pp. 203-262.

<sup>69</sup> «Objetivo político: devolver la legalidad a Batasuna y dar cobertura a quienes han sido expulsados con todo rigor técnico-jurídico (ley, sentencia del Tribunal Constitucional, sentencia del Tribunal Supremo) del espacio público reservado a las personas honradas. Por fortuna, ya no hay terroristas en las instituciones democráticas. Sin embargo, el Proyecto Ibarretxe pretende que recuperen sus puestos en las asambleas autonómicas y locales. Propósito perverso. Procedimiento inviable: sólo mediante ley orgánica, fuente jurídica de carácter estatal por definición, procede el desarrollo de esta variante específica del derecho de asociación» (Benigno Pendás: «Nacionalidad, partidos y referéndum», en *ABC* de 29 de julio de 2003).

<sup>70</sup> Un comentario extenso de la sentencia en Eduardo Virgala Foruria: «La STS de 27 de marzo de 2003 de ilegalización de Batasuna: el Estado de Derecho penetra en Euskadi», *Teoría y Realidad Constitucional* n° 12-13 (2003/2004), pp. 609-629.

su sindicato afín (ELA) y de desconsideración hacia la opinión de las organizaciones empresariales vascas ante la presentación del entonces llamado *Plan Ibarretxe*. Más aún, si el art. 53.3 decía que sería competencia de Euskadi la determinación de «la representatividad de las organizaciones sindicales y empresariales atendiendo a criterios estrictamente democráticos, así como el régimen y eficacia de la negociación colectiva, sin perjuicio del respeto a la voluntad pactada entre las organizaciones sindicales y empresariales de la Comunidad de Euskadi». Similar prevención, contraria también al art. 81 CE, habría de tenerse ante la pretensión de la Propuesta de adjudicar a las Instituciones vascas el «desarrollo constitucional de los derechos y deberes fundamentales respecto al régimen jurídico de uso de las lenguas,<sup>71</sup> los derechos de expresión y comunicación,<sup>72</sup> y el derecho a la educación y la libertad de enseñanza»<sup>73</sup> (art. 47.1), ya que permitiría una profundización en las políticas nacionalistas de presión hacia la preeminencia del euskera en la enseñanza o en el acceso al trabajo, con un control todavía mayor del existente en el mundo educativo y cabría temer por la ya debilitada libertad de expresión.

Demostrada la inconstitucionalidad grosera de la Propuesta Ibarretxe, puede añadirse un apartado final de «inconstitucionalidades varias», en el que entrarían toda una serie de preceptos que, al no haberse tramitado la Propuesta como de reforma de la Constitución, eran claramente contrarias a ésta. Sin ánimo de exhaustividad absoluta, encajarían en tal inconstitucionalidad:

I.— La exclusión de la aplicación de forma directa en el territorio vasco, rompiendo el principio de jerarquía normativa (art. 9.3 CE),<sup>74</sup> de los arts. 161.2 CE (con el objetivo de no suspender las normas y actos vascos en los

<sup>71</sup> Vulnerando los arts. 3 («1. El castellano es la lengua española oficial del Estado. Todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla. 2. Las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos») y 148.1.17 CE («1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: [...] 17. El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma»).

<sup>72</sup> Vulnerando los arts. 20 (libertad de expresión) en relación con el art. 81.1 (regulación por Ley Orgánica de los derechos fundamentales) y 149.1.27 CE («1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: [...] 27. 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»).

<sup>73</sup> Vulnerando los arts. 27 (libertad de enseñanza) en relación con el art. 81.1 (regulación por Ley Orgánica de los derechos fundamentales) y 149.1.30 CE («1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: [...] 30. 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»).

<sup>74</sup> «Es difícil de entender que una especie de ley orgánica paccionada quiera modificar la Constitución sin acudir al procedimiento de reforma que exige el 'poder constituyente constituido'» (Benigno Pendás: «La Constitución despreciada», en ABC de 31 de julio de 2003).

procedimientos ante el Tribunal Constitucional: art. 16.5) y 145 CE (en lo que afecta a la posibilidad de federarse con Navarra: art. 6.2) e indirecta del art. 155 CE (al consagrarse tanto para la Comunidad de Euskadi como para el Estado la renuncia al «establecimiento o al ejercicio legal unilateral de medidas coercitivas de cumplimiento obligatorio por la otra parte»: art. 14.2).

2.– La exclusión de la aplicación de las Leyes Orgánicas en las materias que la Propuesta otorgaba con carácter exclusivo a la Comunidad de Euskadi (art. 43.3), en contra de lo dispuesto en el art. 81 CE.

3.– La asunción de la competencia en materia de relaciones internacionales (vulnerando los arts. 93,<sup>75</sup> 94<sup>76</sup> y 149.1.3 CE)<sup>77</sup> para la firma de convenios con instituciones públicas extranjeras para dar asistencia a las colectividades vascas en el exterior (art. 5.3), de acuerdos y tratados con Francia en materia de cooperación transfronteriza (art. 7), de acuerdos con instituciones y organismos extranjeros para la promoción exterior de la cultura vasca (art. 47.3), al exigirse la autorización previa de las instituciones vascas para la formalización por el Estado español de tratados y convenios internacionales que supongan una alteración o restricción de competencias (art. 68.1), y un poder general para suscribir acuerdos, convenios y protocolos con instituciones y organismos internacionales, en los ámbitos de su propia competencia, con la correspondiente creación de delegaciones y oficinas de representación en el exterior y la presencia directa en todos aquellos organismos internacionales cuya propia regulación de acceso y participación así lo permita (art. 67).

4.– El carácter compartido de las políticas de emigración e inmigración (art. 45.1.a), contra la competencia exclusiva estatal en la materia (art. 149.1.2).

5.– La competencia de las instituciones de la Comunidad para regular mediante Ley del Parlamento Vasco el ejercicio del derecho a la consulta en referéndum y establecer «a tal efecto, las modalidades, el procedimiento a seguir en cada caso, las condiciones de validez de sus resultados y la incorporación de éstos al ordenamiento jurídico» (art. 13.2), en flagrante contradicción con lo dispuesto en los arts. 92 y 149.1.32 CE.

---

<sup>75</sup> «Mediante la ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución».

<sup>76</sup> «1. La prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios requerirá la previa autorización de las Cortes Generales, en los siguientes casos: a) Tratados de carácter político. b) Tratados o convenios de carácter militar. c) Tratados o convenios que afecten a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales establecidos en el Título I. d) Tratados o convenios que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública. e) Tratados o convenios que supongan modificación o derogación de alguna ley o exijan medidas legislativas para su ejecución. 2. El Congreso y el Senado serán inmediatamente informados de la conclusión de los restantes tratados o convenios».

<sup>77</sup> «1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: [...] 3. Relaciones internacionales».

6.– La atribución de competencia exclusiva en planta judicial, demarcaciones y fijación de su capitalidad (art. 30.4), vulnerando la adjudicación constitucional de tal atribución a la Ley Orgánica del Poder Judicial (art. 122.1 CE) y la competencia exclusiva estatal sobre la Administración de Justicia (art. 149.1.5 CE).<sup>78</sup> En el mismo sentido, la creación de cuerpos de funcionarios judiciales por Ley del Parlamento vasco (art. 30.5), en contradicción con los ya citados arts. 122.1 y 149.1.5 CE y, en este caso, con la competencia exclusiva estatal de establecimiento de las bases del régimen estatutario de los funcionarios (art. 149.1.18 CE).<sup>79</sup>

7.– El establecimiento y la regulación en exclusiva del régimen tributario por los Territorios Históricos (arts. 35.3.f y 61), desconociendo la competencia exclusiva estatal (arts. 133.1<sup>80</sup> y 149.1.14 CE).<sup>81</sup>

8.– La identificación de la potestad ejecutiva con la de «dictar los reglamentos de desarrollo, ejecutivos y de organización de las Leyes, así como la completa gestión y administración de los servicios, incluida la función inspectora y revisora» (art. 44.2), contra la interpretación que del término «ejecución» utilizado en el art. 149 CE había realizado el Tribunal Constitucional excluyendo del mismo la potestad reglamentaria.

9.– La designación de representantes en las Autoridades Administrativas Independientes,<sup>82</sup> instituciones financieras y empresas públicas cuya actuación incidiera, directa o indirectamente, en las competencias o intereses de Euskadi (art. 44.4), ignorando la competencia estatal para regular los órganos de su Administración (art. 103.2 CE) y para establecer la legislación en tales materias como la mercantil (art. 149.1.6 CE), la ordenación del crédito, banca y seguros (art. 149.1.11 CE) o el régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18° CE).

10.– La consagración del Tribunal Vasco de Cuentas como único órgano fiscalizador de las actividades económico-financieras del sector público de la

---

<sup>78</sup> «El establecimiento de la planta judicial es competencia exclusiva del Estado, porque es una operación que requiere un diseño global en todo el territorio nacional, sin perjuicio de que se otorgue una facultad de participación a las Comunidades autónomas (según la misma sentencia [STC 56/1990])». Véase Benigno Pendás: «Fragmentos del Poder Judicial», en ABC de 30 de julio de 2003.

<sup>79</sup> Benigno Pendás: «Fragmentos del Poder Judicial», en ABC de 30 de julio de 2003.

<sup>80</sup> «La potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley».

<sup>81</sup> «1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: [...] 14. Hacienda general y Deuda del Estado».

<sup>82</sup> Término doctrinal no consagrado legalmente en el ordenamiento jurídico español, pero que entiendo se refería a los organismos públicos de la Disposición Adicional 10ª de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, que en aquellos momentos eran la Comisión Nacional del Mercado de Valores, el Consejo de Seguridad Nuclear, el Ente Público RTVE, las Universidades no transferidas, la Agencia de Protección de Datos, el Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX), el Consorcio de la Zona Especial Canaria, la Comisión Nacional de Energía y la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.

Comunidad de Euskadi (art. 64.1), obviando la competencia general del Tribunal de Cuentas central (art. 136.1 CE).<sup>83</sup>

11.– La consideración de la Comunidad de Euskadi como una circunscripción electoral única en las elecciones al Parlamento europeo (art. 65.6), que correspondía, constitucionalmente, al legislador estatal orgánico (art. 81.1 CE).

### **3. LA HOJA DE RUTA DEL LEHENDAKARI DE 2007 (EL PLAN IBARRETXE II)**

Transcurridos casi tres años del rechazo por el Congreso del Plan Ibarretxe I, su autor ha vuelto a reincidir en sus tesis como si nada hubiera pasado. En ese tiempo se han reformado cinco Estatutos de Autonomía siguiendo con corrección procedimental lo establecido en la Constitución y en los correspondientes Estatutos, aunque con problemas de presunta inconstitucionalidad en varios de ellos, especialmente el de Cataluña. También en este periodo ETA proclamó – mayo de 2006– un denominado «alto el fuego permanente» que rompió materialmente el 30 de diciembre de 2006 con el asesinato en el Aeropuerto de Barajas de dos personas, y formalmente el 6 de junio de 2007 mediante un comunicado al efecto. Sin embargo, para el *Lehendakari* Ibarretxe sigue siendo prioritario desbloquear la situación como si el ordenamiento constitucional no existiese, y convocar un referéndum aunque ETA siga matando, pese a que en el Discurso en el que el 22 de junio de 2005 solicitó la investidura del Parlamento vasco expresamente se había negado a hacerlo mientras no nos hallásemos «en un escenario de ausencia de violencia».<sup>84</sup>

El nuevo *Plan Ibarretxe* ha sido planteado en el Discurso del *Lehendakari* al pleno de Política General del Parlamento vasco de 28 de septiembre de 2007, en concreto en su apartado IV («Una apuesta decidida para abordar la solución del conflicto vasco»), y se ha concretado en la denominada «hoja de ruta para alcanzar la paz y abordar la solución del conflicto vasco».<sup>85</sup>

Pues bien, esta hoja de ruta que ha propuesto el *Lehendakari* Ibarretxe ante el Parlamento vasco es contraria en todos sus pasos al ordenamiento jurídico vigente y, por ello mismo, profundamente antidemocrática, además de que su realización avocaría a una mayor división de la sociedad vasca, en medio de la presencia amenazante del terrorismo de ETA. En la introducción a este *Plan Ibarretxe II*, el *Lehendakari* vuelve a repetir su discurso de pretendida equidistancia ante el terrorismo de ETA; asume el concepto –de raigambre católica– de la «culpa colectiva», al señalar que «lo verdaderamente trágico es que nos

---

<sup>83</sup> «El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica de Estado, así como del sector público».

<sup>84</sup> Discurso del *Lehendakari*, cit., pp. 37-38 puede consultarse *on-line* en <[www.lehendakari.euskadi.net/r57-4995/es/contenidos/noticia/investigacion/es\\_8982/adjuntos/debate\\_investigacion%2022\\_6\\_05.doc](http://www.lehendakari.euskadi.net/r57-4995/es/contenidos/noticia/investigacion/es_8982/adjuntos/debate_investigacion%2022_6_05.doc)> (última visita 4 de enero de 2008).

<sup>85</sup> El Discurso puede consultarse *on-line* en <[www.elmundo.es/documentos/2007/09/28/libarretxe\\_modificado.pdf](http://www.elmundo.es/documentos/2007/09/28/libarretxe_modificado.pdf)> (última visita 4 de enero de 2008).

matemos», olvidando que en Euskadi sólo mata ETA y los demás no «nos matamos»; y salta al vacío del caos institucional al propugnar que «no estamos ante un problema político jurídico, sino de voluntad política», siguiendo la teoría pre-liberal del denominado «constitucionalismo útil» que «entiende los Derechos Históricos del Pueblo Vasco como preexistentes a la propia Constitución». El delirio culmina con la equiparación en dos apartados consecutivos de los grandes culpables del «problema» vasco con los siguientes títulos: «ETA ha incumplido su palabra dos veces consecutivas: 1998/2005» y «También el Estado español ha incumplido la palabra dada al Pueblo Vasco». <sup>86</sup>

A continuación, pasa a detallar la «hoja de ruta» o *Plan Ibarretxe II*.

El primer paso sería realizar una oferta al Gobierno central para alcanzar un pacto político «entre Euskadi y España», como si la primera no formara parte de la segunda. Para ello, el *Lehendakari* se apoya en dos principios en los que se utiliza un lenguaje que deforma la realidad; hablando de un principio ético de rechazo a la violencia sin mencionar expresamente a ETA, única autora de actos violentos en el País Vasco; y hablando, también, de un principio democrático de respeto a la voluntad de la sociedad vasca, como si eso no fuera lo que se viene haciendo desde 1978, y el compromiso de incorporar este reconocimiento y su ejercicio en el ordenamiento jurídico, fórmula sibilina para encubrir la consagración legal del derecho de secesión que, por otra parte, no recoge ninguna Constitución democrática. La oferta no es que sea inconstitucional, sino que está al margen de la Constitución, ya que no sólo necesitaría de una previa reforma sino de un cambio de Constitución.

El segundo paso consistiría en el refrendo por el Parlamento vasco del pacto político anterior y en la autorización de una consulta jurídicamente vinculante o, en caso de no haberse alcanzado el pacto, de la autorización de una consulta habilitadora que abra un proceso de solución. A pesar del intento de edulcorar el referéndum bajo el término de consulta, hay que recordar que el único capacitado para autorizar un referéndum, que ha de ser consultivo, es el Congreso de los Diputados, previa propuesta del Presidente del Gobierno central (art. 92 CE), ya que es competencia exclusiva absoluta del Estado central la autorización para la convocatoria de consultas populares (art. 149.1.32ª CE).

El tercer paso sería, consecuentemente, la propia realización de la consulta. El *Lehendakari* dice que si ha habido pacto, la consulta sería convocada conjuntamente por él y por el Presidente «español» y el resultado sería «jurídicamente vinculante». Esto es imposible, ya que el que convoca formalmente el referéndum es el Rey y, como ya he señalado antes, incluso el del art. 92 es consultivo y no vinculante. El único referéndum vinculante es el que culmina la reforma estatutaria, siempre que se sigan los pasos previstos en la Constitución y en el Estatuto, lo que no es el caso. En el supuesto de no haber habido pacto, se produciría la consulta «habilitadora» que no sería «jurídicamente» vinculante, pero sí tendría «plena validez política, social y democrática» y representaría un cauce

---

<sup>86</sup> Ibidem, pp. 57-58.

«lícito y democrático», olvidando que lo que va contra la Constitución nunca puede ser ni lícito ni democrático. En todo caso, el intento de celebrar tal consulta, además de los impedimentos jurisdiccionales que podrían emplearse (impugnación por la vía del art. 162 de la Constitución, recurso contencioso-administrativo, en último extremo la coacción del art. 155 de la Constitución), se vería impedida por la ausencia de las Juntas electorales en las que participan ineludiblemente los jueces y magistrados.

El cuarto paso sería un proceso de diálogo entre el Gobierno central y ETA, sin exigirle a la banda terrorista la entrega total previa de su armamento, ignorando los errores cometidos en el años 2006. Por otra parte, debería llegarse a un Acuerdo político entre partidos «sin exclusiones», es decir, incluyendo a Batasuna y vulnerando con ello la Ley de partidos. El proceso culminaría con un referéndum «resolutivo» que plasmara el ejercicio del derecho a decidir, con lo que se volvería a vulnerar el ordenamiento jurídico y se consagraría el derecho de secesión.