

MARIANO VIVANCOS COMES
(Universidad de Valencia)

El Socialismo vasco, entre el *Estatuto de Gernika* y la alternativa soberanista ¹

I. INTRODUCCIÓN

En el marco de la tradicional tensión entre las instituciones autonómicas vascas y el Gobierno español, el Ejecutivo vasco iniciaba, en octubre de 2003, una propuesta de *cambio político* que, más allá de su articulado, era resultado y expresión de una demanda que habría madurado en Euskadi por la cual una mayoría del país estaba decidida a constituir un espacio democrático (un *demos vasco*) con el que *decidir su futuro*.

Ese proyecto de *libre asociación* con España, materializado en la propuesta de nuevo Estatuto Político para la Comunidad de Euskadi, se constituyó en el posible itinerario para recorrer un proceso *pseudo-constituyente*, pero no era el único y ni siquiera (posiblemente) el mejor. Tras el contundente rechazo de su toma en consideración por el Congreso de los Diputados en 2005, el nacionalismo institucional optará por flexibilizar el proceso, a través de un articulado abierto a la negociación con el Estado que debería haber sido refrendado por una consulta no vinculante con el objetivo de ratificar un compromiso ético contra la violencia, ² sobre las bases de las denominadas

¹ El presente trabajo tiene como base de partida una sección de un capítulo de mi tesis doctoral «La Propuesta de Nuevo Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi. Análisis de un Estatuto de *segunda generación*», defendida en el Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política de la Universitat de València-Estudi General y dirigida por los Dres. Vicent Franch i Ferrer y Manuel Martínez Sospedra.

² En términos muy similares a los que se plantearon tanto en el Plan de Paz propuesto por el *lehendakari* Ardanza en 1988 –el denominado formalmente «Acuerdo para la Normalización y Pacificación de Euskadi»– como en la Resolución del «*final dialogado*» del Congreso de los Diputados, de 2005. El texto íntegro de la Resolución sobre Lucha contra el Terrorismo, inspirada en su redacción por los *Pactos de Ajuria Enea y Madrid*, puede consultarse en *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, serie D, n° 206, de 20 de mayo de 2005 (VIII Legislatura). El texto final será aprobado sobre una propuesta original presentada por el Grupo Parlamentario Socialista (*Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, serie D, n° 204, 17 de mayo de 2005, pp. 54-55). El Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV)

«Bases políticas de Loyola»,³ y dentro del proceso de pacificación⁴ abierto en Euskadi a partir de 2006.

Dicha propuesta, por su expresión, naturaleza y contenidos llevaba años polarizando el debate político en Euskadi, y necesariamente obligaría al resto de las fuerzas políticas vascas a posicionarse ideológicamente, mostrando sus distintas propuestas de reforma territorial. El Partido de Socialista de Euskadi (PSE-EE) no será una excepción; pero resulta un caso paradigmático de cómo el modelo puede hacerse depender de los contextos y circunstancias del proceso político.

Dado que la discusión global de la propuesta anticipa el debate territorial que tuvo lugar en la primera mitad de la VIII Legislatura de la España constitucional, el análisis de ésta exige previamente analizar el papel determinante del socialismo español (PSOE) en las nuevas reformas, contribución que cuenta con interesantes y exhaustivos estudios recientes como los de Luis Fajardo Spinola,⁵ desde una perspectiva global. Como, también, analizar alguna de sus claves internas, como puedan ser las etapas más recientes del *pacto estatutario* (muy especialmente gráfico en cuanto a sus incumplimientos se refiere) y su utilidad cierta a la hora de explicar la desafección estatutaria vasca, que influirá muy significativamente en la encrucijada actual en la que se debate el socialismo vasco. Sólo basta ver los planteamientos que se han defendido desde las filas del PSE-EE en el último lustro:

- *La negativa al desbordamiento estatutario*, postura adoptada en un primer momento, de forma puramente reactiva, como negativa a la iniciativa rupturista y unilateral concretada en la propuesta soberanista el PNV.
- *El acuerdo transversalista*, postura adoptada en un segundo momento, con la pretensión de ir más allá del Estatuto de Gernika, a través de la defensa

retirará su propia moción sobre política antiterrorista (*Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso Diputados*, serie D, nº 204, *op. cit.*, p. 13).

³ Las «Bases para el diálogo y el acuerdo político» son fruto de las denominadas *conversaciones de Loyola*, el santuario escenario clave en el frustrado proceso de negociación con ETA. El documento, que nunca llegó a ser suscrito por ninguna de los partidos participantes en la triangulación vasca (PSE-EE, PNV y la ilegalizada Batasuna), planteaba un principio de acuerdo para «alcanzar un nuevo marco jurídico-político para Euskadi» e implicaba a su vez un complejo sistema procedimental sobre la base de la denominada doble mesa de negociación, muy cercana a los postulados planteados en 2004 por la izquierda *abertzale* en Anoeta.

⁴ El denominado «proceso de paz» viene referido al intento del Gobierno de España de acabar con el terrorismo de ETA en la VIII Legislatura mediante un proceso de negociación política. Sobre el particular puede consultarse: Vicenç Fisas: «El proceso de paz en el País Vasco», *Quaderns de Construcció de Pau* [Escola de Cultura de Pau/Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació. Generalitat de Catalunya], Barcelona, 2010; y «España (País Vasco)», en *Anuario de Procesos de Paz 2011*, Escola de Cultura de Pau / Icaria Editorial, Barcelona, 2011, pp. 132-144.

⁵ Luis Fajardo Spinola: *¿Hacia otro modelo de Estado? Los socialistas y el Estado Autonómico*. Civitas / Thomson Reuters, Pamplona, 2009.

de una posición propia y a la vez alternativa tanto al *soberanismo* como al *statu quo estatutario*. Esta apuesta, de inspiración *nacionalitaria*, se concretará, inicialmente, en el denominado «Documento Guevara» y culminará con una oferta de acuerdo transversal tras frustrarse las *conversaciones* de Loyola a finales de 2006. Esta apuesta se enmarca en una estrategia más amplia y a largo plazo, que buscaba no sólo el acercamiento al nacionalismo hegemónico, del que se habían distanciado los socialistas tras su abrupta salida de *Ajuria Enea* (1996) y ensayarse la acumulación de fuerzas nacionalista de unos años más tarde, sino imposibilitar también la alternativa constitucional cuya fugaz experiencia se había ensayado sin éxito en los comicios autonómicos de 2001.

• *El retorno al statu quo estatutario*. La defensa de la *plena vigencia estatutaria*, sería resultado de las «Bases para el cambio democrático» en Euskadi, que permitieron (por primera vez en la historia de Euskadi) la formación de un gobierno monocolor (PSE-EE), no nacionalista, con el apoyo parlamentario externo del Partido Popular. Esta evolución, que tiene hasta la fecha un recorrido demasiado breve como para poder ser enjuiciada, plantea una serie de reflexiones a tener en cuenta. Entre ellas, la de hasta qué punto este frentismo de signo *constitucionalista* es consistente o, por el contrario, resulta una impostura más; la de hasta qué punto resulta compatible con la estrategia de poder basada en la demonización del adversario; y por último, la de si supone una excepción fehaciente a la ruptura de consensos básicos en los últimos años entre los dos principales partidos *estatales*, y muy especialmente en lo referido a la reforma territorial y al desarrollo del autogobierno.

A todas y cada una de estas cuestiones intentaremos dar respuesta en la parte final del presente artículo pero, antes, hemos de ahondar en una serie de cuestiones preliminares.

2. EL DOBLE RETO DE LA «ESPAÑA PLURAL»: ENTRE LA REFORMA TERRITORIAL Y LA REVISIÓN CONSTITUCIONAL

En marzo de 2004, unas elecciones que se esperaban *de continuidad* serán finalmente *de cambio* ⁶ al permitir la formación de un gobierno socialista

⁶ Sobre el particular, pueden consultarse Alberto Sanz y Ana Sánchez-Sierra: «Las elecciones generales de 2004 en España: política exterior, estilo de gobierno y movilización», *Estudio/Working Paper [UAM Working Papers Online Series]* n° 48 (2005); Juan Jesús González: «Voto y control democrático. Las elecciones del 14-M», *CPA Estudios / Working Paper [UNED]* n° 7 (2004); Julian Santamaría: «El azar y el contexto. Las elecciones de 2004», *Claves de Razón Práctica* n° 146 (2004); y Mariano Torcal y Guillem Rico: «South European Briefing. The 2004 Spanish General Election: In the shadow of Al-Qaeda?», *South European Society and Politics*, n° 9 (2004).

minoritario, con apoyos puntuales de otras fuerzas políticas (fundamentalmente, nacionalistas), añadiendo con ello un nuevo y decisivo elemento a tener en consideración en el debate sobre el modelo territorial. No podemos olvidar que las nuevas *reformas territoriales* constituirán uno de los principales reclamos de la «agenda autonómica» del Ejecutivo español, que se sustanciará bajo la etiqueta de la «España plural».⁷

La propuesta socialista arrancaba en buena medida de la presunción de que el Estado de las Autonomías estaba consolidado en sus trazos fundamentales tras la igualación competencial, de modo que se podía cerrar el debate entre Estado asimétrico *versus* simétrico y empezar a buscar fórmulas cooperativas y de participación de los gobiernos autonómicos en la formación de la voluntad del Estado⁸. Así, para Javier Corcuera:⁹

⁷ No puede olvidarse que el término «España plural» fue lanzado por primera vez por el PP en 1999, al presentar una ponencia con ese título en su XIII Congreso Nacional. Sin embargo, la expresión «España plural» ha hecho fortuna como proyecto del Gobierno socialista presidido por José Luis Rodríguez Zapatero en lo que se refiere a la redefinición del marco de distribución del poder territorial, a través de la reforma de los Estatutos de Autonomía, y cuyo objetivo más inmediato sería trazar una nueva planta del Estado, de carácter *confederalizante*, que pudiese resultar más cómoda y amable para afianzar su alianza con los nacionalismos periféricos; en un deseo manifiesto de diferenciación de la etapa política precedente (el *azarato*), situada en las antípodas del entendimiento con el nacionalismo. A través de esta idea se pretendería resaltar que lo único real son las *naciones* que la integran y que la unidad sería, pues, puro artificio estatal, cuando no obra de la imposición imperialista larvada a lo largo de la historia. Por decirlo más claramente: la noción meramente estatal de España, negándole la categoría de nación. El propio Presidente Rodríguez Zapatero admitirá en una sesión de control el carácter «discutido y discutible» de la Nación española (*Diario de Sesiones, Senado* [VIII Legislatura], n.º 21, de 17 de noviembre de 2004, pp. 923-924).

⁸ En efecto, el Programa Electoral del PSOE para las elecciones de 2004, intitulado «Merecemos una España mejor» advertía que el «Estado de las Autonomías ni está agotado, ni sobrepasado, ni superado, ni hay que desbordarlo» y que, a pesar que en éstos años «ha habido una consolidación clara de las Comunidades Autónomas como sujetos políticos, ha aumentado su capacidad de gobierno y de gasto y su capacidad de representación política, no se han incrementado las relaciones de cooperación entre ellas [...] ni con el Estado [...]; como tampoco algunos poderes del Estado se han adaptado al Estado autonómico en la forma que posibilita la Constitución, como ocurre con la Justicia» (p. 59). Razones por las cuáles «el PSOE posibilitará las reformas estatutarias que se planteen de acuerdo con la Constitución y respaldadas por un alto grado de consenso democrático» pero este impulso por la España plural también atañe al Estado, donde se abordarán «algunas modificaciones del Estado Autonómico que contribuyan a superar las ineficiencias, distorsiones y desigualdades que el transcurso de los años ha ido revelando» (p. 59) y, entre las cuales, incluye «la instauración de mecanismos de cooperación y coordinación entre las instituciones regionales y centrales» (p. 60). No obstante, se advertía con rotundidad que el «modelo de Estado no puede ser cambiado sin respetar los mecanismos y procedimientos previstos por la Constitución y sin la voluntad concordante de las instituciones autonómicas y de las Cortes Generales» (el denominado «doble consenso»). Para concluir que ésta premisa «hace imposible e inviable iniciativas como el Plan Ibarretxe, por su carácter unilateral y contrario a la Constitución» (p. 59).

⁹ Francisco Javier Corcuera Atienza: *Radicalidad y moderación en el nacionalismo vasco*, Alianza Editorial, Madrid, 2006, p. 4.

«Buena parte de las insuficiencias del modelo estaban claras desde hace años, pero su solución no podía abordarse sino de manera parcial y, normalmente, insuficiente. La gran apuesta de la década de los años 90 fue la de poner en marcha el proceso de homogeneización competencial entre las Comunidades y su resultado, que ha sido básicamente positivo, se manifiesta en el hecho de que, hoy, la mayoría de los constitucionalistas subrayan el carácter federal de nuestro Estado autonómico. Al comienzo de esta legislatura parecía haberse cerrado una etapa caracterizada por el debate entre simetría y asimetría, y se abría otra en la que lo urgente era consolidar cooperación y participación, definiendo instrumentos y redefiniendo instituciones para fortalecer el Estado Autonómico.»

Pero dentro del PSOE resultan fácilmente detectables dos actitudes muy diferentes: la de su segunda federación territorial, el *Partit del Socialistes de Catalunya* (PSC-PSOE)¹⁰ y la oficial, reflejada en el programa electoral con el que se concurrió a las elecciones generales de 2004.¹¹ Vamos a centrarnos, a continuación, en la segunda.

Ésta quedaba reflejada en el apartado de su programa relativo a la inclusión en la Constitución de la denominación de las Comunidades Autónomas.¹² Esta reforma constitucional¹³ pretendía desplegarse básicamente en tres ámbitos diferenciados: (1) definición de los artículos de la Constitución a modificar; (2) definición de los criterios que sirviesen para enumerar las Comunidades Autónomas y, por último, (3) las consecuencias de la mención expresa de éstas en otros preceptos constitucionales. En esa propuesta, la reforma de más calado venía referida al Senado.¹⁴

¹⁰ El *Partit del Socialistes de Catalunya* (PSC-PSOE) surge de la fusión de la Federación Socialista del PSOE en Cataluña y del PSC.

¹¹ Puede consultarse el Programa Electoral del PSOE para las elecciones de 2004 y, muy particularmente, el epígrafe que lleva por título «Un nuevo impulso autonómico para la España plural: reforma constitucional del Senado, reforma judicial y Conferencia de Presidentes» donde se concreta la oferta autonómica de la formación y se propone la creación de una *Conferencia de Presidentes*, con sede en el Senado, como «foro donde se reúnan los Presidentes autonómicos entre sí y con el Presidente del Gobierno»; además de la inclusión de *representantes autonómicos* en la delegación española ante los Consejos de Ministros de la Unión; la reforma constitucional del Senado y la *territorialización* de la Justicia para adaptarla al Estado Autonómico (pp. 60-61).

¹² En el Programa Electoral del PSOE para las elecciones de 2004 se señala que es «conveniente que desaparezcan de la Constitución los artículos del Título VIII de carácter transitorio, pensados cuando no había aún Comunidades Autónomas, y que sean sustituidos por el resultado de todo un gran proceso histórico: las denominaciones oficiales de las 17 Comunidades Autónomas y de las 2 Ciudades Autónomas» (p. 65).

¹³ Respecto de la reforma constitucional, con carácter general, merecen destacarse las recientes obras de S. Roura y Javier Tajadura: *La reforma constitucional*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2005 y Abogacía General del Estado: *XXVI Jornadas de Estudio. La reforma constitucional*. Ministerio de Justicia, Madrid, 2005.

¹⁴ En efecto, el propósito, según consta en el Programa Electoral PSOE para el 2004 intitulado «Merecemos una España mejor», era su adecuación a la «definición constitucional» para convertirlo en una «auténtica Cámara de representación, participación e integración de las Comunidades en el Estado Autonómico» (p. 60). Para ello se fortalecerán sus «funciones territoriales» y servirá de cauce institucional no sólo «para que las Comunidades Autónomas

La propuesta de inclusión en el texto constitucional de la enumeración de las Comunidades Autónomas no resultaba pues gratuita: tenía en cambio un alcance simbólico muy preciso,¹⁵ al *sacralizar* el actual mapa autonómico y otorgarle visos de permanencia. Además, esa constitucionalización del actual mapa autonómico convertía *de facto* en federal a nuestro sistema de articulación territorial: cualquier parte del territorio español pasaba a estar necesariamente englobada dentro de un territorio autonómico, al tiempo que la autonomía de los diversos territorios y pueblos de España dejaba de ser algo *disponible* para sus ciudadanías para devenir irreversible y pasar a convertirse en uno de los pilares sobre los que se asentaría el nuevo modelo. De este modo, la Constitución se habría copnvertido en *federal* (pese a que dicho apelativo no figurase en su articulado), después de que la *asimetría* inicial (patente en el articulado de 1978) hubiera quedado diluída en la práctica tras la constitución de las diversas Comunidades Autónomas y su posterior igualación competencial (subsistiendo tan sólo algunas peculiaridades residuales de aquella asimetría).

cooperen entre sí, (evitando) disfunciones y descoordinaciones» (p. 64), configurar una «voluntad legislativa con rango de Ley de Estado» (p. 64), sino de forma genérica para vincular aquéllas en las «tareas estatales» (p. 61). El «consenso» sobre el que se hace gravitar la reforma propuesta descansaría sobre las siguientes bases: (i) En cuanto a *su configuración*, se respetará su condición de «cámara parlamentaria», sin alterar las prerrogativas del Congreso de los Diputados (p. 60); (ii) *su elección*, coincidirá con los mandatos autonómicos, sin que el Presidente del Gobierno pueda disolverla «simbolizando con su permanencia la del Estado de las Autonomías» (pp. 60 y 64); (iii) en cuanto a *su composición*, se aumentaría la proporción de senadores elegidos por los Parlamentos autonómicos –aunque en otro apartado se dice las «instituciones políticas de cada Comunidad» (p. 64), lo que implica también a los gobiernos autonómicos– «reduciendo en correspondencia el número de los de elección directa» y los Presidentes autonómicos «gozarán en el Senado de los mismos derechos que un ministro del Gobierno, si bien no serán sometidos al control de los senadores» (p. 60); y (iv) por último, en cuanto a *sus cometidos*, «le correspondería iniciar el procedimiento legislativo de las leyes de contenido autonómico y debatir los grandes Planes en los que esté en juego la solidaridad interterritorial» (p. 64). En concreto, será «Cámara de primera lectura en las leyes marco, de transferencias o delegación y de armonización, en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y en las leyes de contenido autonómico expresamente definidas en la Constitución», además aquellas «iniciativas legislativas [...] proposiciones de ley senatoriales o iniciativas del gobierno en las que se (defina) la planificación de infraestructuras que afecten a más de una Comunidad Autónoma»; además, como contenido propio y nuevo, el Senado «tendrá capacidad para promover, con iniciativa propia, grandes planes nacionales o de cooperación» de naturaleza vertical; reforzándose su «función conciliadora» en cuanto a la legislación básica y otorgándosele las funciones de «estudio, deliberación y consulta sobre materias financieras» que corresponden al Consejo de Política Fiscal y Financiera (p. 61).

¹⁵ En el constitucionalismo español tan sólo encontramos un precedente en el texto constitucional *non-nato* de 1873, que en su artículo primero enumeraba los distintos «Estados» llamados a componer la Nación española. Dicha enumeración abarcaba diecisiete *Estados* (número coincidente con el de las actuales Comunidades Autónomas), pero difería del mapa actual en buena medida (así, incluía en el listado a los territorios de ultramar, como Cuba y Puerto Rico; dividía Andalucía en dos *Estados*, y no concedía carácter *estatal* a la Rioja, Cantabria o Madrid).

Con posterioridad, se formalizará la consulta al Consejo de Estado, por Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 4 de marzo de 2005¹⁶ en la que el Gobierno español solicitó su parecer sobre una «cesta de reformas»¹⁷ alguna de las cuales tenía una manifiesta dimensión territorial: la inclusión de la denominación de las funciones del Senado como «cámara de representación territorial»; la composición más adecuada para ejercer esas funciones y reflejar la naturaleza asignada; su posición institucional en el seno de las Cortes Generales; y, por último, las consecuencias en el resto del texto constitucional del modelo finalmente elegido.

Resulta, cuanto menos singular, que las propuestas contenidas en el programa electoral socialista hubieran de ser completadas, para lograr un nivel de definición aceptable, por un dictamen del Consejo de Estado, habilitado al efecto por una reforma singular de su Ley Orgánica.¹⁸ Quizás eso sea un exponente de la escasa claridad con la que la reforma se postulaba desde la dirección socialista.

El supremo órgano consultivo convirtió lo que parecía una cuestión inocua (la inclusión en la Constitución de la denominación de las Comunidades Autónomas), en una auténtica propuesta de política constitucional, al recomendar el cierre del *modelo de Estado*, caracterizado desde sus inicios por la vigencia de un principio dispositivo que lo configuraba como un modelo abierto. Para ello, el Consejo de Estado se decantó por una modificación conjunta tanto del Título Preliminar (en concreto, del art. 2), como del Título VIII (arts. 137 y 143) y eligió para enumerar las Comunidades el criterio cronológico que refleja la secuencia temporal en su constitución (y que también coincide con el orden de precedencias protocolarias de los gobiernos autonómicos). Por otra parte, el Consejo de Estado aunque se mostró partidario del cierre definitivo del modelo de organización territorial del Estado, abogó por mantener activos una serie de preceptos que permitirían todavía su transformación, como es el caso de la ampliación extra-estatutaria de competencias a través de una ley estatal por la vía del art. 150 CE, pero haciéndolo «más claro y evitar las graves disfunciones

¹⁶ El texto de la consulta del Gobierno de la Nación al Consejo de Estado sobre la reforma de la Constitución Española (Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de marzo de 2005) puede consultarse en www.cepc.es/consultaconsejoestado.pdf. El texto íntegro y definitivo del informe del Consejo de Estado así como los debates académicos que le antecedieron pueden consultarse en Francisco Rubio Llorente y José Álvarez Junco: *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, Consejo de Estado/Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006. Sobre el particular merece destacarse, también, el monográfico dedicado a la cuestión por la *Revista Española de la Función Consultiva* n° 4.

¹⁷ Pedro Cruz Villalón: «La reforma del estado de las Autonomías. *Revista d'Estudis Autònòmics i Federals* n° 2 (2006).

¹⁸ Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado (BOE n° 313, de 29 de diciembre de 2004).

derivadas de una utilización abusiva o masiva de este instrumento excepcional».

¹⁹

Pero el dictamen también propuso el refuerzo de los principios generales que sustentan las relaciones intergubernamentales (fundamentalmente, las de

¹⁹ En este punto tiene particular relevancia la propuesta del Consejo de Estado en el sentido de

«delimitar el ámbito de las facultades de titularidad estatal que pueden ser delegadas mediante algún criterio más preciso que la 'naturaleza' de estas, que es el que el texto actual utiliza. Para ello se ofrecen dos vías concurrentes. De una parte, la de caracterizar las facultades que en ningún caso pueden ser delegadas (o transferidas); de la otra, especificando los fines que justifican la delegación (o transferencia). La caracterización de las facultades indelegables, que forzosamente ha de hacerse en términos muy genéricos, debería incluir, además de las que se consideren inherentes al ejercicio de la soberanía e indispensables para asegurar el correcto funcionamiento de la organización general del Estado, las que pongan en peligro la capacidad del Gobierno de la Nación para diseñar y aplicar su propia política en aquellos ámbitos que la Constitución le ha reservado en exclusiva (facultades de dirección política, según el artículo 97). Forma parte también de este núcleo duro intangible la competencia atribuida al Estado en numerosos apartados del artículo 149.1 para dictar las bases o la legislación básica; una competencia para definir el denominador común normativo que, en buena lógica, no puede ser cedida a una Comunidad Autónoma»

(vid. Francisco Rubio Llorente y José Álvarez Junco: *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional...*, cit., p. 133).

Y ese cierre del sistema de distribución competencial se vería acompañado de la expresa separación entre norma estatutaria y norma de atribución competencia ex artículo 150.2 CE:

«Para precisar igualmente cuáles son las facultades delegables o transferibles desde el punto de vista de la finalidad perseguida por la delegación o transferencia, cabe exigir, como requisito adicional, que se trate de facultades necesarias para que la Comunidad ejerza más eficazmente las competencias ya asumidas en sede estatutaria, con exclusión, por tanto, de todas las que se proyecten sobre materias en las que la Comunidad Autónoma no puede invocar ningún título que la habilite de una u otra forma para intervenir. La exigencia de una vinculación directa entre una o varias competencias de las que figuran en el Estatuto como propias de la Comunidad y las que eventualmente pudieran traspasarse por el procedimiento previsto en el artículo 150.2 serviría para poner coto a la fuerza expansiva de esta técnica, sometiendo su uso a una condición que se formula en términos positivos. Finalmente, sería conveniente aprovechar la reforma para zanjar definitivamente la polémica en torno a la utilización de los Estatutos de Autonomía como instrumentos para formalizar la cesión de competencias al amparo de la habilitación contenida en el artículo 150.2, aunque esta utilización se haga ya difícil si, como antes se propugna, se rompe la conexión entre Estatutos de Autonomía y leyes orgánicas. Apelando a la rotunda jurisprudencia constitucional y a la interpretación dominante en la doctrina científica, podría incluirse una expresa interdicción de la incorporación al texto estatutario de estas facultades estatales transferidas» (*Ibidem*, p. 134).

naturaleza vertical), destacando el valor esencial del principio de solidaridad como factor de equilibrio entre los de unidad y autonomía, el principio de igualdad y los de cooperación y colaboración cuya configuración debería precisarse para una mayor efectividad de todos ellos.

Por lo que respecta a la reforma del Senado, el Consejo de Estado partió de su actual configuración como «cámara excepcionalmente numerosa y singularmente desprovista de poder», proponiendo realzar su función de «representación territorial» y para ello abogó por convertir al Senado en una cámara de representación de los gobiernos autonómicos (como el *Bundesrat* alemán) para que, a través del mismo, éstos pudieran intervenir en la composición del Tribunal Constitucional, lo cual debería hacerse innecesario con la mejora de la representatividad territorial de la Cámara Alta.

Otras medidas vinculadas al reforzamiento constitucional del Senado serían que ésta fuera la cámara de primera lectura en determinadas materias (leyes marco, de armonización y de transferencia del art. 150 CE, leyes de cesión de tributos estatales a las Comunidades Autónomas, ley de financiación autonómica, y ley reguladora del Fondo de Compensación Interterritorial) y que la cámara alta se convirtiera en un foro para expresar la voluntad de las Comunidades Autónomas en asuntos europeos. La Constitución establecería la obligación del Gobierno de la Nación de dar cuenta al Senado de las iniciativas normativas de la Unión Europea para un eventual debate sobre la posición española en este foro.

Por último, el Informe rechazó que el Senado fuera la sede de la Conferencia de Presidentes y recomendó evitar el reconocimiento constitucional de este organismo.

Como puede verse, de lo anterior se infiere que otra política constitucional es posible y que su eventual configuración puede parecer meridianamente alejada del aliento que inspira la propuesta soberanista vasca y que va a condicionar, sin duda, el viraje drástico de estrategia autonómica respecto de *Euskadi* (que ya había anticipado el recambio orgánico en las filas del PSE-EE, como veremos) con la vista puesta en un eventual proceso de pacificación,²⁰ que maduraría en el ecuador de la legislatura.

²⁰ En la solemne declaración de fecha 30 de junio de 2006, pronunciada bajo el amparo de la resolución aprobada por el Congreso de los Diputados (mayo, 2005) y que anunciaba el diálogo con ETA, bajo el principio irrenunciable de que las cuestiones políticas únicamente se resuelven con los legítimos representantes de la voluntad popular, el Presidente del Gobierno de la Nación, José Luis Rodríguez Zapatero señaló que su Gobierno «desde los principios democráticos [...] respetará las decisiones de los ciudadanos vascos que adopten libremente, respetando las normas y procedimientos legales, los métodos democráticos, los derechos y libertades de los ciudadanos y en ausencia de todo tipo de violencia y de coacción».

3. LAS PARADOJAS DEL PACTO ESTATUTARIO: ¿ESTATUTO CERRADO, TAMBIÉN, CON LA ESPAÑA PLURAL?

La *vía estatutaria* parecía colmar, desde un inicio, las expectativas y reivindicaciones del nacionalismo institucional vasco y su apuesta fue no sólo por un Estatuto más ambicioso que el republicano de 1939²¹ sino por su innegable carácter *paccionado*.²² El *Estatuto de Gernika* concebido como tal, tendría «cuerpo de ley pero alma de pacto». Sería la más firme expresión *jurídico-política* del triple pacto sobre el que se erige la comunidad política vasca: un pacto *entre vascos, entre territorios* y, finalmente, *entre Euskadi y España*. Un «pacto de convivencia» entre nacionalistas y no nacionalistas, con vocación de permanencia, que establecería al mismo tiempo una *unidad política común*, donde se integrarían los *territorios* que tradicionalmente habrían vertebrado *Euskadi*, sin renunciar a sus particularidades. Y basado en unos principios de *consenso* y *concertación* entre las fuerzas políticas vascas, que no podrían ser alterados unilateralmente; en suma, un acuerdo entre las instituciones políticas vascas y el Estado que no podría ser, finalmente, revisado de forma unilateral.

Sin embargo, la política de reconocimiento estatutario se verá truncada a medida que el PNV/EAJ explore la vía del *soberanismo*, a partir de entonces un recurso programático y estratégico recurrente del nacionalismo institucional. De este modo, se habría de desplegar una doble línea de deslegitimación²³ del *Estatuto de Gernika*. La primera consistiría en la batalla por divulgar y propagar «la narración de lo que ha sucedido con el pacto estatutario»,²⁴ muy especialmente

²¹ Mitxel Unzueta Xulueta: «Estudio comparativo de los Estatutos de 1936 y 1979», en *La génesis del Estatuto de 1979. Simposium sobre el Estatuto Vasco de 1936*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate, 1988.

²² Como se ha puesto de manifiesto, la propuesta de concebir al *Estatuto de Gernika* como una suerte de pacto fundacional de la comunidad política vasca, no es nueva. Entroncaría con una doble tradición: por un lado, con la *politológica* que tiende a ver el origen de las sociedades modernas políticas un sustrato de carácter pactado (Hobbes, Locke o Rousseau) y, por otro, con la *paccionada* específica que arranca de la foralidad vasca, que haría derivar el régimen foral de un acto de naturaleza convencional, que emerge de las estructuras políticas medievales. Durante las tres últimas décadas esta imagen habría sido utilizada a la par por políticos y académicos.

²³ En un artículo titulado «Apuesta por la normalización en Euskadi» (*El Mundo*, de 28 de abril de 2009) Joseba Arregui concluye que «el acuerdo alcanzado por el PSE y el PP pone punto final a ese teatro de deslegitimación del poder estatutario». Para él, «nos encontramos como si iniciáramos de nuevo el camino estatutario, como si nos retrotrájeramos al año 1980, al inicio de la andadura estatutaria: legitimando y valorando todo lo que significa el pacto estatutario».

²⁴ Para el que fuese portavoz del Gobierno vasco, hablar de «Cumplimiento estatutario» (*El Mundo*, de 31 de agosto de 2008),

«requiere comenzar por el cumplimiento de las consecuencias de la aceptación del sistema, no sólo en la práctica, no sólo por acatamiento silencioso, sino con lealtad al conjunto del sistema que da significado al pacto estatutario. Entre otras cosas porque

en cuanto a los incumplimientos se refiere.²⁵ Con sus actitudes encontradas se enfrentarían a decir de Arregui:

«un nacionalismo vasco que intenta escribir la historia de sus decisiones estratégicas de los últimos años (al menos desde la apuesta de Estella/Lizarra) como consecuencia del incumplimiento estatutario por parte del Estado, frente a quiénes narran esa misma historia como consecuencia de la radicalización del PNV.»²⁶

La segunda, intentaría «vincular los términos pacificación y normalización en Euskadi, entendiendo que la normalización²⁷ iba a ser consecuencia de la

mal se puede respetar el pluralismo de la sociedad vasca en todas sus consecuencias si no se da esa aceptación clara del conjunto del sistema. Y el PNV tendrá que dejarse preguntar dónde queda su lealtad para con el conjunto del sistema, sin la cual su queja de incumplimiento pierde mucha de su fuerza, en caso de que la tuviera.»

²⁵ Resultan muy ilustrativos, en este sentido, los artículos de Josu Erkoreka bajo el título «¿Por qué los socialistas nunca completarán el desarrollo del Estatuto de Gernika?», publicados los días 8, 11, 14 y 16 de agosto en su *blog* personal (www.josuerkoreka.com). En los mismos, el parlamentario *jeltzale* describe con maestría las diferentes etapas transitadas en el desarrollo estatutario vasco: desde la tesis *prietista* de culminar el Estatuto para dejar sin programa a los nacionalistas vascos (o, incluso, forzarlos hasta soluciones socialmente minoritarias, como la independentista) a las interpretaciones *constituyentes* del sentido político del *Estatuto de Gernika*; sin olvidar, tampoco, las etapas donde las eventuales transferencias quedarían bien supeditadas a la renuncia de persecución de objetivos más ambiciosos bien manifiestamente *mercantilizadas* a favor de apoyos parlamentarios.

²⁶ Joseba Arregui: «Cumplimiento estatutario», *El Mundo* de 31 de agosto de 2008.

²⁷ En su comparecencia ante la Comisión de Instituciones e Interior del Parlamento Vasco para exponer las líneas generales de su programa de actuación para la VIII Legislatura, la Vicepresidenta del Gobierno Vasco, Idoia Zenarrutzabeitia, señaló que «el desarrollo y actualización [del] autogobierno [vasco] no puede desvincularse del proceso de normalización política en Euskadi, que constituye, uno de los pilares fundamentales del Acuerdo de Coalición y del Programa de Gobierno», ofreciendo el compromiso de alcanzar un Acuerdo Político para la Normalización y la Convivencia en Euskadi. El discurso en su integridad puede consultarse *online* en http://www.lehendakariordetza.ejgv.euskadi.net/r472653/es/contenidos/informacion/principios_legislatura/es_15257/principios_legislatura.html.

Poco antes, el 9 de febrero de 2006, el PNV había presentado su iniciativa, aprobada por unanimidad, en su ejecutiva nacional (EBB), y que traía causa del documento «Ante el final dialogado de la violencia y la normalización política», de 10 de octubre de 2005. En el documento se proponía la asunción de un doble compromiso: «no imponer un acuerdo de menor aceptación que los actualmente vigentes, y no impedir un acuerdo de mayor aceptación que los actualmente vigentes. Todo ello en un foro o mesa de negociación política sin exclusiones y en ausencia de violencia o tutela alguna». Pero es que además, no sólo en la Ponencia Política, aprobada por unanimidad en el seno del EBB el 11 de septiembre de 2007, se condicionaba el logro de la normalización política «al reconocimiento de la existencia del Pueblo Vasco como sujeto político y al derecho a la libre determinación del mismo» sino que en el Acuerdo de Gobierno Tripartito (junio de 2005), aparecen ya mencionados los aspectos cruciales para la normalización política: 1) el reconocimiento del Pueblo Vasco como sujeto de decisión para la normalización política; 2) la territorialidad; 3) el derecho a decidir; y 4) el pacto bilateral con el Estado. Curiosamente elementos vertebradores para la normalización política de Euskadi que ya habían sido aceptados, con diferentes ritmos, dentro del documento

pacificación, y ésta consecuencia de la negociación política con ETA». En efecto, desde una perspectiva político-institucional y a partir de 1998, y nuevamente, de 2001,²⁸ el debate sobre el autogobierno vasco se verá ligado interesadamente al logro de la llamada *normalización política* en Euskadi.²⁹

El balance del desarrollo estatutario que materializa el autogobierno vasco presenta cinco fases diferenciadas:³⁰

(«Bases para el Diálogo y el Acuerdo Político») discutido entre el PSOE, PNV y Batasuna en las conversaciones de paz de la última tregua de ETA. Aspectos que figurarán con posterioridad dentro del Programa Marco del PNV/EAJ para las elecciones generales de 2008.

Cabe recordar que tales planteamientos traerían causa del rechazo del nuevo Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi en la VII Legislatura. Sin embargo, para no engañarnos, ya en la VI Legislatura se había planteado un Pleno Monográfico sobre Pacificación y Normalización, celebrado el 28 de septiembre de 2001, que serviría para presentar las claves sobre las que articular un debate abierto para establecer un nuevo marco de convivencia con un doble objetivo: «Por un lado compartir la defensa de los derechos humanos y las libertades frente a la violencia, y por otro, diferenciar claramente la violencia del problema de normalización política, cuya existencia es preciso reconocer y abordar mediante el diálogo político». Tras un debate prolongado durante más de un año en el seno de la Comisión de Autogobierno, el Parlamento Vasco aprobaría el 12 de julio de 2002 siete bases sobre las que articular una propuesta jurídica, instando al Gobierno a que la presentara en el plazo de un año ante el Parlamento.

Atendiendo a este mandato, la Propuesta (conocida como «*Plan Ibarretxe*») fue finalmente aprobada por el Gobierno el 25 de octubre de 2003 y remitida a la cámara para su debate en una ponencia en la que tuvieron ocasión de participar no sólo todos los grupos políticos, sino también los agentes económicos y sociales. Finalmente, la *Propuesta* será aprobada por la mayoría absoluta del Parlamento Vasco el 30 de diciembre de 2004 –para acabar siendo rechazada el 1 de febrero de 2005 por el Congreso de los Diputados.

²⁸ El Gobierno Vasco, en su sesión celebrada el 25 de septiembre de 2001, adoptó el Acuerdo de solicitar al Parlamento Vasco la celebración de una sesión monográfica sobre autogobierno. La Mesa del Parlamento, en su reunión del día 6 de noviembre, admitió las distintas propuestas de resolución presentadas por los distintos grupos parlamentarios, y ordenó su publicación en el *Boletín Oficial del Parlamento Vasco* (VII Legislatura) n° 18, de 9 de noviembre de 2001, p. 1056-1063. Las intervenciones de los portavoces de los distintos grupos parlamentarios dentro del Pleno monográfico sobre autogobierno, pueden consultarse en el *Diario de Sesiones del Parlamento Vasco* (VII Legislatura), n° 10, de 25 de octubre de 2001, pp. 1-138.

²⁹ En la comparecencia de la Vicepresidenta del Gobierno Vasco y Consejera de Hacienda y Administración Pública, Idoia Zenarrutzabeitia, ante la Comisión Especial de Autogobierno del Parlamento Vasco (disponible, en su integridad, en: www.parlamento.euskadi.net/pdfdocs/publi/3/07/1/5/20020130.pdf), señaló que «necesitamos un nuevo pacto para la normalización política y saben todos ustedes de sobra que ese pacto no podemos identificarlo sin más con el actual Estatuto o por lo menos con cómo se lee desde distintas perspectivas, entre otras razones, porque no tenemos realmente el Estatuto completo». Para concluir, afirmando: «tenemos la responsabilidad de construir entre todos el Autogobierno vasco que se identifique con normalización institucional y política» (*Boletín Oficial del Parlamento Vasco* [VII Legislatura], n° 33, de 30 de enero de 2002, pp. 17-18).

³⁰ Parlamento vasco: *Comisión Especial sobre Autogobierno. Colección de Trabajos Parlamentarios*, Parlamento Vasco, Vitoria, 2005.

- 1.– Del pacto estatutario al *parón* de la LOAPA (1979-1983);
 - 2.– El impulso de las *transferencias efectivas* (1984-1988);
 - 3.– El bloqueo transferencial, los Pactos autonómicos y el «Informe Zubía» (1989-1995);
 - 4.– La renegociación de las *transferencias pendientes* (1996-1999);
- Y, por último, 5.– La etapa del «Estatuto cerrado» (2000-2010).

El desarrollo de cada uno de estos procesos excede de las pretensiones del presente trabajo. Sin embargo, vamos a detenernos brevemente en la etapa final de la última fase, la que podríamos resumir bajo la etiqueta de la «*España plural*» (que se abre tras las elecciones legislativas de 14 de marzo de 2004, de la mano del nuevo Ejecutivo socialista), y que al igual que etapas anteriores, va a suponer «una calculada estrategia de regresión autonómica» respecto de Euskadi.

Efectivamente, las tensiones de la primera legislatura del Gobierno Aznar (1996-2000) que obligaron a un constante proceso negociador con los nacionalismos periféricos, incluido el vasco, pero que luego quedaron enmascaradas por la solidez parlamentaria del *aznarato* (2000-2004), aparecerán con renovadas fuerzas en la VIII Legislatura (2004-2008). La imposibilidad de cerrar un «*pacto de Estado*» entre las dos grandes fuerzas políticas estatales referido a la política territorial reforzó las posiciones e interlocución de los nacionalismos, en un contexto muy similar al de los años 1993 y 1996, condicionando con nitidez la gobernabilidad del Estado y la arquitectura parlamentaria de sus mayorías.

La actuación política de los distintos Gobiernos del PP y PSOE estaba «encaminada sistemáticamente a homogeneizar el proceso autonómico»; encontrándonos ante «un proceso estatutario (el vasco) y transferencial que quedaba muy marcado por la coyuntura política del momento» y en el que se habría «desvirtuado el carácter de pacto inicial y sobre el que los poderes del Estado realizaban legislaciones para recuperar o retener toda la capacidad decisoria posible»³¹. Si la intención de aprobar en 2002 una *Ley General de*

³¹ José María Bujanda Arizmendi: «Más pronto que tarde: Nuevo Estatuto», en Deia de 1 de junio de 2005. En este artículo, el autor señala que la referida estrategia lastraba «gravemente de contenido las potencialidades del Estatuto» desvirtuando su principal característica, esto es, ser fruto de «un pacto bilateral entre Euskadi y el Estado». Un pacto que cristalizará en una particular visión en el nuevo Estatuto Político vasco como respuesta al consciente y reiterado incumplimiento del *Estatuto de Gernika* a manos del Estado:

«Situación inaceptable, supuraba auténtica prevaricación. Traición a lo acordado. Provocación directa a la médula del nacionalismo vasco. Había que reaccionar. Y así, urgía un nuevo punto de encuentro político, un nuevo pacto que sustituyera al incumplido. El Plan Ibarretxe, el Nuevo Estatuto Político para Euskadi, que reformula un nuevo pacto estatutario en su relación con España ha sido aprobado felizmente por la mayoría absoluta en y por el Parlamento vasco. La representación de la ciudadanía vasca se ha pronunciado. Urge ahora debido respeto. No caben trucos. Las reglas de juego son para cumplirlas. Que no hablen ahora de lealtad constitucional, de consenso, de diálogo ni de respeto a no se qué, precisamente los que han ninguneado el Estatuto.»

Cooperación Autónoma (proyectada en el último de los gobiernos populares y fuertemente contestada desde Euskadi) como instrumento de cohesión para un modelo autonómico consolidado servirá de excusa a los más altos representantes del Gobierno Vasco ³² para reclamar avances en «la profundización en el desarrollo autonómico y en las capacidades de autogobierno» de Euskadi y para demandar del Ministerio de Administraciones Públicas «la opinión de la Administración [General] del Estado en relación con las propuestas [...] de] traspasos concretos» solicitados por el Gobierno vasco, así como la situación del «proceso transferencial», con el objeto de poder trasladar a la recientemente constituida *Comisión de Profundización en el Autogobierno* en el Parlamento Vasco. Si en 2002 únicamente siete de las más de 37 reclamaciones de traspasos serán asumidos por el Ministerio de Administraciones Públicas para estudiar sus potencialidades sin que, finalmente, se cerrase ningún acuerdo efectivo; dos años más tarde, tras el cambio de signo operado en el departamento esa predisposición volverá a saldarse con un nulo resultado, a pesar de la voluntad manifestada por el Ministro Sevilla de recuperar el *Informe Zubía* (elaborado por el Ejecutivo vasco en 1993) como instrumento de negociación.

Habrà que esperar a la siguiente legislatura para encontrar traspasos efectivos, que se producirán en 2009 (2) ³³ y 2010 (2). ³⁴ Incluso, en esa misma

³² El 24 de enero de 2002, la Vicepresidenta del Gobierno Vasco, Idoia Zenarruzabeitia, en contestación a una carta del entonces Ministro de Administraciones Públicas, Jesús Posada, solicitando la opinión del Gobierno Vasco en relación al cuestionario o listado de temas relacionado con la Ley General de Cooperación Administrativa, manifestó la posición del Ejecutivo autónomo acerca de la profundización del desarrollo autonómico exigiendo, al mismo tiempo, el cumplimiento íntegro del *Estatuto de Gernika* y de sus potencialidades. El texto íntegro de la misiva, así como el informe del Gobierno Vasco que se adjunta pueden consultarse en *Informe sobre el Proyecto General de Cooperación Autónoma*, MAP, Madrid, 2002 (ejemplar policopiado), pp. 47-48.

³³ En concreto, los traspasos en materia de investigación, desarrollo científico y técnico e innovación (I+D+i) y una ampliación de los medios patrimoniales relacionados con la Administración de Justicia, por la que se traspasan los locales que ocupa el Juzgado de Paz de Oiartzun (Guipúzcoa). Concretados en sendos Reales Decretos 2/2009, de 9 de enero, sobre ampliación de medios patrimoniales adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco por el Real Decreto 1684/1987, de 6 de noviembre, en materia de provisión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia (BOE nº 16, de 19 de enero de 2009); y 3/2009, de 9 de enero, sobre traspaso de funciones de la Administración del estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de investigación y desarrollo, científico y técnico, e innovación (BOE nº 16, de 19 de enero de 2009).

Este último, importante y *excepcional* (no generalizable al resto de los territorios) traspaso había sido supeditado al voto favorable de la minoría vasca en el Congreso a los Presupuestos Generales del Estado para 2009 y había sido acordado en la reunión de la Comisión Mixta de Transferencias del 11 de diciembre de 2008, cuyo acuerdo aprueba el Decreto 1/2009, de 13 de febrero (BOPV nº 12, de 19 de enero de 2009). Tras su rúbrica, no

legislatura será presentada por el Grupo Parlamentario Vasco en el Congreso una moción ³⁵ solicitando el traspaso en materia penitenciaria (no únicamente a

obstante, el Ejecutivo vasco insistirá en que «la asunción de estas funciones que han permanecido arbitrariamente retenidas durante casi 30 años no debe hacernos olvidar la existencia de traspasos indispensables para el desarrollo y progreso de Euskadi, como son, por ejemplo, la transferencia de las políticas activas de empleo o la Seguridad Social, cuya competencia corresponde a *Euskadi*, según el *Estatuto de Gernika* [...] así como para la normalización política como son las prisiones y la política penitenciaria»; denunciando un desarrollo del Estatuto *cerrado* o, cuanto menos, condicionado por la coyuntura política del momento. Una coyuntura variable y condicionada que hará más evidente el anunciado traspaso de las «políticas activas de empleo», además de todos los aspectos contemplados en el apartado de Trabajo y Seguridad Social del denominado *Informe Zubía* (con la excepción del traspaso del Instituto Nacional de Seguridad Social, el Fondo de Garantía Salarial y la gestión del régimen económico de la Seguridad Social), que habían sido una demanda tradicional de los sucesivos Ejecutivos vascos, en el horizonte del 2010 (los términos del eventual traspaso deberán perfilarse en el seno de la Comisión Bilateral y concretados posteriormente en la Comisión Mixta de Transferencias), una vez consumado el cambio político en *Ajuria Enea*.

³⁴ A través del acuerdo alcanzado el 22 de septiembre de 2010 entre los Grupos Parlamentarios Socialista y Vasco quedaba no sólo garantizada la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado para 2011, sino también salvaguardada la estabilidad parlamentaria de cara a la recta final de legislatura. No sólo se conseguirá en su tramitación introducir enmiendas parciales en clave vasca, sino arrancar importantes «traspasos-trofeo» tales como las políticas activas de empleo, la inspección de trabajo en materia de competencias socio-laborales o las políticas de formación del Instituto Social de la Marina (materializados en los Reales Decretos 1441/2010, de 5 de noviembre, sobre traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ejecución de la legislación laboral en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional para el empleo, que realiza el Servicio Público de Empleo Estatal [BOE nº 277, de 16 de noviembre de 2010] y 1442/2010, de 5 de noviembre, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma del País Vasco de las funciones y servicios del Instituto social de la Marina, en materia educativa, de empleo y formación profesional para el empleo [BOE nº 277, de 16 de noviembre de 2010]) marginando de sus negociaciones al mismo Ejecutivo autónomo. También se garantizará una presencia de los nacionalistas vascos en los principales órganos reguladores del Estado (Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, Comisión Nacional de la Energía, Comisión Nacional del Sector Postal y Consejo de Administración de Radio Televisión Española) de donde habían sido excluidos en el *aznarato*. En clave simbólica, se apoyará una Proposición de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Vasco en el Congreso de los Diputados por la que pasan a denominarse «*Araba-Álava*», «*Gipuzkoa*» y «*Bizkaia*» las demarcaciones provinciales llamadas anteriormente «*Álava*», «*Guipúzcoa*» y «*Vizcaya*» [Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados (IX Legislatura), nº 18-1, de 22 de octubre de 2010, pp. 1-2]. Y, por último, dentro de la *agenda oculta*, se habrá dialogado sobre el proceso de normalización política abierto tras el cese de las «acciones armadas ofensivas» anunciado por ETA en septiembre de 2010.

³⁵ Para ver el debate generado puede consultarse: *Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (IX Legislatura)*, nº 27, de 17 de septiembre de 2008, pp. 39-44. La moción traía causa en una interpelación urgente previa del Grupo Parlamentario Vasco, presentada en junio de 2008, en la que se solicitaba la transferencia a la Comunidad Autónoma Vasca de las instituciones penitenciarias. El representante vasco, tras lamentar que «veintinueve años después de la aprobación del *Estatuto de Autonomía de Gernika*, no se transfiriera la competencia en instituciones penitenciarias, que posee no uno sino dos títulos competenciales.

Euskadi sino también a aquellas comunidades que tuvieran competencias en dicha materia), sin que ésta llegase a prosperar.

4. EL GIRO TÁCTICO DEL SOCIALISMO VASCO: DEL «DOCUMENTO GUEVARA» A LAS BASES PARA EL CAMBIO DEMOCRÁTICO EN EUSKADI

4.1 La negativa socialista al desbordamiento estatutario

El PSE-EE concretará en un documento ³⁶ las razones políticas que hacían inaceptable la propuesta soberanista en su pretensión de desbordar el marco

Es una competencia de carácter exclusivo, en virtud de lo que preconiza el artículo 10.14 del *Estatuto de Gernika* en relación a infraestructuras penitenciarias. Es una competencia de ejecución de la legislación parlamentaria del Estado, en virtud de lo dispuesto en el artículo 12.1 del *Estatuto de Gernika* y, en concreto, precisar que se trata «de las pocas competencias puras [esto es] que no están afectas ni por la legislación básica del Estado ni por la legislación marco ni por los principios rectores de la economía ni por la alta Inspección del Estado, ni siquiera por la justicia constitucional» se preguntará sobre las razones que impiden u obstaculizan dicho traspaso. Con las siguientes palabras:

«Se ha argumentado siempre razones de conveniencia política, razones de oportunidad, razones vinculadas al decisionismo político; en definitiva, no han explicado cuáles son las razones de conveniencia política que impedían la transferencia de esta competencia, cuáles son las razones de oportunidad que obstaculizan o impedían la transferencia de la misma, cuáles son las razones que determinaban la negación por parte del Estado al cumplimiento de los requerimientos del bloque de constitucionalidad [...] y del que no pueden disponer en virtud de criterios de puro decisionismo político, de pura oportunidad política o de pura connivencia» [*Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (IX Legislatura)*, n° 19, de 25 de junio de 2008, pp. 58-59].

La referencia en el debate consecuencia de la moción a una pregunta parlamentaria formulada al Presidente del Gobierno en este mismo sentido hace conveniente reproducir la contundente respuesta ofrecida desde el Ejecutivo: «El Gobierno no tiene ninguna previsión en relación con la transferencia de instituciones penitenciarias al Gobierno vasco, a las instituciones autonómicas vascas [...] porque, sin duda, en esta materia están afectados y comprometidos intereses determinantes de la seguridad del Estado» (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados [VIII Legislatura]*, n° 209, de 18 de octubre de 2006, pp. 10475-10476). Esta históricamente había sido una cuestión recurrente en el tiempo; sin ir más lejos, en la legislatura previa será presentada una moción del Grupo Parlamentario Mixto (diputada Lasagabaster) en el mismo sentido y, también, consecuencia de una interpelación urgente (*Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados [VIII Legislatura]*, n° 257, de 29 de mayo de 2007, pp. 12894-12898).

³⁶ El documento del PSE-EE «34 razones que hacen inaceptable políticamente, y negativo económicamente, el plan Ibarretxe» puede visualizarse *on-line* en su página institucional www.socialistasvascos.com. El documento calificará la propuesta soberanista como «la mayor extravagancia imaginable en un sistema democrático», así como «producto del mesianismo de

estatutario, resentido (como se ha tenido oportunidad de comprobar en el apartado anterior) tras más de tres décadas de incumplimiento reiterado. La *España plural* de Rodríguez Zapatero, sin embargo, representa para López una excelente oportunidad, no sólo para «abrir un nuevo período de diálogo político-institucional»³⁷ sino para solucionar definitivamente *el contencioso vasco*.

Entre los argumentos destilados en la defensa de la enmienda a la totalidad presentada por el Grupo Parlamentario de los Socialistas Vascos se desvelan las razones, tanto formales y de fondo, por las que los socialistas vascos solicitaban la devolución al Gobierno de Euskadi de la propuesta de nuevo Estatuto Político, definido de forma general como

«Un proyecto rupturista, radical e independentista, que rompa con el pacto entre diferentes que supuso el Estatuto, que enfrenta a la sociedad vasca y que enfrenta igualmente a las instituciones de Euskadi con las del conjunto de España [...] que nos deja fuera de Europa»³⁸,

y, más particularmente, como

«un ataque frontal a las señas de identidad políticas de Euskadi, basadas en el pacto entre vascos; porque echa por tierra lo decidido por nuestras instituciones representativas a lo largo de un cuarto de siglo, embarcando al país en un proceso constituyente como si hasta ahora no hubiéramos existido; porque no va a dar, sino que va a quitar la palabra de muchos vascos, y porque, (en último término) de salir adelante, este plan acarrearía serias repercusiones para el futuro político, social y económico del país.»³⁹

Pero, también, se incluía la oferta de entrar a debatir una ulterior reforma estatutaria si la propuesta rupturista era retirada de inmediato por sus promotores para salvar una «legislatura perdida», toda vez que «no ha habido nada que se haya debatido más y durante más tiempo en este país que este plan»⁴⁰ y sus falsarios presupuestos de partida.⁴¹

En primer lugar, y frente a su presentación como una «propuesta para la convivencia» se denunciará la división que entrañaba en la propia ciudadanía vasca, y en clara alusión al precepto cuarto de la propuesta –que distinguía entre *nacionalidad y ciudadanía vascas*–, se preguntarán: «¿qué convivencia hay, si no es sumisión, cuando no se respeta la pluralidad de las ideas y la diversidad de los sentimientos de pertenencia de la sociedad vasca [y] cuando se nos clasifica, se nos divide y senos diferencia en función de esos sentimientos de pertenencia?».

una ideología excluyente nacionalista» (p. 5), para criticar con dureza «la mayor embestida antiestatutaria» (p. 6), su etnicismo y su carácter «reaccionario y antidemocrático» (p. 7).

³⁷ *Diario de Sesiones del Parlamento vasco* (VII Legislatura), n° 114, de 30 de diciembre de 2004, p. 21.

³⁸ *Diario de Sesiones del Parlamento vasco* n° 114, cit., p. 22.

³⁹ *Diario de Sesiones del Parlamento vasco* n° 114, cit., p. 27.

⁴⁰ *Diario de Sesiones del Parlamento vasco* n° 114, cit., p. 19.

⁴¹ *Diario de Sesiones del Parlamento vasco* n° 114, cit., p. 19

⁴² A este respecto, López reiteró su preocupación por el hecho de que el plan abriera la puerta a la «clasificación de ciudadanos en categorías de primera y de segunda» en función de la «adhesión a la causa nacionalista»; acusando, finalmente, al nacionalismo hegemónico de arrogarse «la exclusividad de los vasco y de lo español» y el «derecho a otorgar certificados de pertenencia». ⁴³

También se criticará, en segundo lugar, que fuese «un plan para la paz». Cuestionó que la paz fuera a llegar «legitimando los objetivos políticos por los que ETA ha matado tantos años». El fin de la violencia para los socialistas tenía que venir «por la acción decidida del Estado de Derecho» para acabar con el terrorismo, ⁴⁴ claro espaldarazo a las políticas de concertación en materia antiterrorista puestas en marcha tras el *Pacto por las Libertades* (2000). Manifestándose con dureza en relación a supuesta «amabilidad» de la propuesta con respecto de España, tildándola de estadio previo a la secesión, afirmaría:

«Abren un proceso constituyente. Esto no es un nuevo estatuto, no es un nuevo estatuto lo que quieren, y eso también es una falsedad: es una constitución, es un proceso constituyente. Yo me independizo de España, constituyo el Estado vasco, y luego firmo con ellos un acuerdo para relacionarme: les alquilo el ejército para esto de la defensa, miramos a ver cómo entramos, enredamos en esto del espacio aéreo internacional, a ver cómo sigo haciendo que me paguen algunas infraestructuras con eso de que pasa por varios territorios a la vez, y poco más. Es decir, me voy, y luego hago un acuerdo para seguir obteniendo los beneficios de estar en España, en el Estado español»⁴⁵.

Expresando también, por último, su oposición a la «libre decisión» (o autodeterminación) de los vascos, que para López «no es ni más ni menos que el privilegio de decidir unilateralmente lo nuestro y lo de los demás [...] Usted [en referencia al Lehendakari Ibarretxe] quiere decidir por los vascos, por los navarros, por los del País Vasco francés y también por el conjunto de los españoles.» ⁴⁶

Las claves de la alternativa socialista estarán en las antípodas de la propuesta soberanista al concretarse tanto en el consenso institucional ⁴⁷ como en el respeto a la legalidad estatutaria vigente. Para el –entonces– portavoz socialista López, los promotores del plan soberanista querrían sustituir el consenso estatutario «ese pacto entre diferentes (en sus palabras), por una mayoría exigua del 51%» ⁴⁸ pese a que existe, por el contrario, «otra forma de hacer país desde el mantenimiento y la consolidación del pacto entre vascos que dio origen al Estatuto, desde el diálogo y el espíritu de consenso entre las fuerzas

⁴² *Diario de Sesiones del Parlamento vasco* n° 114, cit., p. 24.

⁴³ *Diario de Sesiones del Parlamento vasco* n° 114, cit., p. 24.

⁴⁴ *Diario de Sesiones del Parlamento vasco* n° 114, cit., p. 24.

⁴⁵ *Diario de Sesiones del Parlamento vasco* n° 114, cit., p. 25.

⁴⁶ *Diario de Sesiones del Parlamento vasco* n° 114, cit., pp. 25-26.

⁴⁷ *Diario de Sesiones del Parlamento vasco* n° 114, cit., p. 28.

⁴⁸ *Diario de Sesiones del Parlamento vasco* n° 114, cit., p. 26.

políticas». ⁴⁹ Para continuar reafirmandose en la opción del compromiso y la negociación: «Debatir aquí y, posteriormente, mediante una consulta, lograr la ratificación de la sociedad vasca. Esa es la única vía», ⁵⁰ concluirá trayendo a colación el *Estatuto de Gernika*, donde los vascos se pronunciaron por aplastante mayoría «con un refrendo de más del 80%». ⁵¹

La apuesta estatutaria de los socialistas quedaría concretada en las palabras finales de su intervención, con la defensa de

«(...) una reforma del Estatuto para mejorarlo y no para abandonarlo; para resolver los últimos problemas pendientes para su pleno desarrollo; para potenciar nuestra capacidad de autogobierno así como nuestro protagonismo político en la construcción de España y de Europa; para blindar nuestro poder competencial frente a eventuales lecturas reduccionistas o abusivas por parte del Estado también, y para que los inmensos recursos que nos concede el marco estatutario se utilicen con mayor decisión al servicio del desarrollo político y social de Euskadi.» ⁵²

Y una apelación «(desde el mantenimiento y la consolidación) del pacto entre vascos que dio origen al Estatuto, desde el diálogo y el espíritu de consenso entre las fuerzas políticas». ⁵³

López asumía así, aunque sin mostrarlo expresamente, la «*vía catalana*», aventada insistentemente por los nacionalistas y EB en el debate, para la reforma estatutaria en Euskadi. Sin embargo, recalcó las diferencias ya existentes entre ambos procesos. El problema, según López, estaba en que mientras en el Parlamento catalán todos los partidos discutían sin apriorismos para alcanzar consensos y siguiendo las reglas, en Euskadi los nacionalistas y su «acompañante cautivo» en el gobierno (*Ezker Batua*) pretendían «imponer su ideario». Un propuesta que según López «no entusiasma ni a los propios socios de Gobierno» porque, según dirá, «unos lo apoyan y quisieran más, y otros lo apoyan pero..., pero no sabemos lo que quieren, no sabemos qué proyecto defienden»; ⁵⁴ una propuesta que retrata a «un gobierno agotado y alejado de la realidad y de la sociedad vasca» ⁵⁵ y que también habría restado «autoridad moral» a sus impulsores; ⁵⁶ y, por último, una propuesta que «lejos de encontrar más apoyos ha ido perdiendo adhesiones» ⁵⁷ continuadamente.

⁴⁹ *Diario de Sesiones del Parlamento vasco* n° 114, cit., p. 28.

⁵⁰ *Diario de Sesiones del Parlamento vasco* n° 114, cit., p. 18.

⁵¹ *Diario de Sesiones del Parlamento vasco* n° 114, cit., p. 26.

⁵² *Diario de Sesiones del Parlamento vasco* n° 114, cit., p. 28.

⁵³ *Diario de Sesiones del Parlamento vasco* n° 114, cit., p. 28.

⁵⁴ *Diario de Sesiones del Parlamento vasco* n° 114, cit., p. 19.

⁵⁵ *Diario de Sesiones del Parlamento vasco* n° 114, cit., p. 20.

⁵⁶ *Diario de Sesiones del Parlamento vasco* n° 114, cit., p. 20.

⁵⁷ *Diario de Sesiones del Parlamento vasco* n° 114, cit., p. 20.

4.2 La tercera vía socialista: las Bases Guevara

La apuesta estatutaria del PSE-EE fue presentada en vísperas del debate de aprobación del nuevo Estatuto Político en el Parlamento vasco pretendiendo ser una alternativa, no únicamente a la propuesta gubernamental, sino también al mantenimiento del *statu quo* estatutario (no en vano se publicará bajo el lema «más Estatuto»). Aspecto que le propiciará inicialmente una buena acogida, con el argumento de que la ciudadanía vasca contaba ahora con «una oferta bien definida» y, sobre todo, por cuanto clarificaba «el panorama con el desenmascaramiento de la falsa política de diálogo en el Gobierno vasco y el PNV».⁵⁸

El propio líder de los socialistas vascos se había referido a esta cuestión al situar su iniciativa reformista a medio camino entre el *Plan Ibarretxe* que, según sus palabras «divide a los vascos», y el *Estatuto de Gernika* «inservible para quiénes se dicen nacionalistas». Pero esta apuesta en verdad buscaba no sólo el acercamiento al nacionalismo hegemónico del que se habían distanciado desde su abrupta salida de Ajuria-Enea (1996) sino también imposibilitar la alternativa constitucional, cuya fugaz experiencia había sido ensayada, sin éxito, en los comicios autonómicos de 2001.

Esa pretendida *tercera vía* se concretará en el denominado «Documento Guevara»⁵⁹ que contenía la propuesta alternativa desde las filas del socialismo⁶⁰ y que, tal y como su propio nombre indica, se le atribuía a Emilio Guevara, histórico militante del PNV⁶¹ que tuvo una autoría muy destacada en la

⁵⁸ Antonio Elorza Domínguez: «La España coral», *El País* de 28 setiembre de 2004.

⁵⁹ El documento fue presentado el 16 de diciembre de 2004 por el PSE-EE, bajo el título «Bases para la actualización y reforma del Estatuto de Autonomía». Su contenido íntegro puede ser consultado en las siguientes direcciones: www.euskadi2005.net/Textos/Pdf/PSE3.pdf y www.novoestatuto.com/limxd/recursos/1103545825proposta-PSE-EE.pdf

⁶⁰ Sobre el particular, José Manuel Castells Arteché: *La reforma del Estado Autonómico. La reforma estatutaria vasca*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, pp. 129-148; y Emilio Guevara Saleta: «La reforma del Estatuto de Autonomía vasco», *Reformas territoriales. Jornadas de Sigüenza*, Editorial Pablo Iglesias, Madrid, 2006, pp. 241-248.

⁶¹ Formación política de la que causaría baja forzosa el 29 de enero de 2002, tras la decisión de su Tribunal Nacional motivada por las críticas vertidas contra el Presidente del *Euskadi Buro Batzar*, Xavier Arzalluz, en un artículo publicado por Guevara dos años antes. En el citado artículo, titulado «El PNV de Arzalluz» (*Deia* de 21 de diciembre de 2000), el que fuera redactor del Estatuto de Autonomía vasco y primer Diputado General de Álava de la democracia se limitaba a levantar acta del monolitismo dentro de la formación *jeltzale* y a señalar al entonces máximo dirigente como responsable del «discurso cada vez más hosco, radical y fundamentalista», que «no manifiesta la debida simpatía y comprensión por tanta gente como la que hoy en Euskadi carece de las más elementales y básicas libertades». Llegando a afirmar que el dirigente vasco era «capaz de decir que no pedirá la disolución de ETA mientras exista un solo preso [...] pero no de entender que la más mínima decencia política exige defender el actual marco estatutario y renunciar a plantear modificaciones mientras haya en Euskadi un solo ciudadano que no esté en condiciones de opinar sobre esta propuesta sin poner en peligro su vida». Para concluir, solicitando un motín en el seno del PNV que

redacción y elaboración del *Estatuto de Gernika*. Primero, como redactor de la propuesta de anteproyecto del PNV y, más tarde, como miembro de la Comisión Negociadora del mismo.

Un primer aspecto formal que cabe destacar del documento ⁶² de los socialistas vascos es que nos hallamos ante un «documento de bases» que no adopta el carácter articulado de los propuestos por otras formaciones políticas. Según el PSE-EE, su pretensión era avanzar un proyecto básico de reforma estatutaria desde «un compromiso absoluto y renovado con la identidad vasca, con su cultura, con el euskera, con todo aquello que sustenta [al] autogobierno» vasco (p. 17). El PSE-EE entendía (p. 2) el *Estatuto de Gernika* como un «triple pacto» entre Vizcaya, Álava y Guipúzcoa, entre los representantes políticos vascos, y entre éstos y las instituciones del Estado:

«En ese momento, por primera vez en la Historia, en virtud de la voluntad de los ciudadanos, de acuerdo con el artículo 2 de la Constitución española, se constituye Euskadi como una nacionalidad entendida como una comunidad nacional de ciudadanos y ciudadanas libres, iguales, entre sí, formando parte de la España que se inauguró con la Constitución de 1978.»

En efecto, la reiteración del discutido término «comunidad nacional» en el texto (que levantaría numerosas opiniones críticas al respecto), obligará sólo tres meses más tarde, a modificar su definición para «enmarcarla dentro del marco constitucional español» en el curso de la Conferencia Política del PSE-EE, llamada a aprobar el documento base del programa electoral ⁶³ de los socialistas vascos de cara a los inminentes comicios autonómicos.

Hubo quiénes justificaron la propuesta a partir de su carácter de «texto programático, de un nivel básico y principal», contando con una importante ventaja de partida: «tiene la trascendencia de sumarse al carro reformista del *statu quo* estatutario, y hacerlo con (meridiana) claridad». ⁶⁴ El propio Emilio Guevara, ha descrito dicho documento como «una propuesta de bases, que más que a prefijar o prejuzgar contenidos de reforma aspira a establecer unas

desalojase definitivamente a Arzalluz de la dirección de la formación y pusiese fin al fundamentalismo de su discurso al que atribuía la creciente fractura social en *Euskadi*. Guevara, tras su expulsión reiteraría su convicción de que la apuesta soberanista de su partido fue un grave error ya que, en sus mismas palabras, «era equivocarse sobre la verdadera naturaleza de ETA y porque el *pacto de Lizarra* iba a provocar un régimen de enfrentamiento».

⁶² El 19 de diciembre de 2004, unos meses antes de los comicios vascos, el PSE-EE hará público un documento de «Bases para la actualización y reforma del Estatuto de Autonomía», en el cual se definía a *Euskadi* como «comunidad nacional» y asimismo se defendía la «voluntad nacional» de los vascos, así como su compromiso con el «proyecto nacional vasco». Su consulta es posible en www.socialistasvascos.com/upload/archivo_rfstuto_643058.pdf.

⁶³ Documento programático que iría precedido de las «Bases para un pacto ciudadano en Euskadi», fechadas el 5 de marzo de 2005 y suscritas por el propio Patxi López, en calidad de Secretario General del PSE-EE y candidato a *Lehendakari* por dicha formación, así como por el ex dirigente político Joseba Arregui, a la sazón presidente de la *Plataforma Aldaketa*. El texto puede consultarse en su integridad en www.socialistasvascos.com/upload/archivo_Aldaketa.pdf.

⁶⁴ José Manuel Castells Arteché: *La reforma del Estado Autonómico...*, cit., p. 144.

reflexiones de partida para un proceso abierto que hay que llevar a cabo, y sin el cual es muy difícil que se llegue a acuerdos previos».

La virtud de la propuesta del PSE, en palabras de su máximo redactor e impulsor,⁶⁵ radicaba en todo caso en que vendría a «fijar muy claramente los límites innegociables»; buscando «un consenso cualitativo y entitativo igual al de 1979» y contando con unas «bases claras de reflexión para abordar el proceso» de reforma estatutaria.⁶⁶ Una iniciativa que, en definitiva, «procura acabar (en términos jurídicos) con la actualización o dar por hecha la previsión o por cumplida, agotada o cerrada la Disposición Adicional Primera de la Constitución» (pp. 247-248). Pero tales argumentos no evitarán una insatisfacción generalizada en torno a la misma, como el propio Castells señala:

«La recepción de estas “Bases”, ha sido variada desde la frialdad de los dirigentes del PSOE (“ni sí ni no”, en expresión de uno de ellos); al rechazo frontal del PP por considerarlas seguidistas del Plan Ibarretxe, hasta el reproche nacionalista por su tardanza, puesto que de haberse presentado en su momento, se podía haber negociado.»

Lo que le lleva a concluir que pese a ser un documento «bienintencionado, que se pone a la page de reivindicaciones, tanto doctrinales como de un determinado territorio [...] sufre la dificultad doble de ser una alternativa frontal al Plan Ibarretxe y de sumirse en la inmediata campaña electoral».

Las Bases partían del reconocimiento de los logros alcanzados a partir del *Estatuto de Gernika* y sostenían (p. 3) la necesidad de refundar ese «proyecto nacional vasco» desde «el mantenimiento de un consenso amplio en materia institucional, social y cultural y que cualquier propuesta que suponga una ruptura del mismo pondrá en grave peligro el proyecto y el país». El PSE-EE criticaba en ellas al PNV por «exclusivizar la defensa de la nación, del euskera, de los símbolos y los contenidos más importantes del autogobierno» (p. 3) y su «deliberado afán de imponer [...] una concepción de Euskadi como nación etnicista y excluyente, en la que para ser ciudadano con los mismos derechos y oportunidades que ellos haya que ser, o convenga ser, nacionalista como ellos» (p. 6).

En dicho documento no sólo se admitía una «responsabilidad compartida» (lo que Castells denominó «mutuos recelos»)⁶⁷ en lo que respecta a la falta de plenitud y profundización del modelo autonómico; sino que, además, enfatizaba el alejamiento explícito por parte de los socialistas vascos de posturas o alternativas políticas para Euskadi de corte rupturista; más bien mostraba su

⁶⁵ Junto a Emilio Guevara, abogado alavés y ex-miembro del PNV, actuó como coordinador de la Comisión del partido encargada de elaborar la propuesta el dirigente de los socialistas guipuzcoanos Jesús Eguiguren.

⁶⁶ Emilio Guevara Saleta: «La reforma del Estatuto de Autonomía vasco», cit., p. 245.

⁶⁷ José Manuel Castells Arteché: *La reforma del Estado Autonómico...*, cit., p. 145.

apuesta firme por la adaptación y actualización del modelo territorial y constitucional a las necesidades surgidas en los años de andadura democrática.

Sin embargo, la propuesta no escatima argumentos para denunciar al mismo tiempo lecturas *reduccionistas* por parte del Estado, y para afirmar una clara voluntad de llevar a cabo la reforma del *Estatuto de Gernika* encaminada a potenciar su capacidad de autogobierno, blindar su poder competencial y aumentar el protagonismo político de Euskadi en la construcción de España y Europa. Para el PSE-EE (p. 4),

«Romper [el] pacto estatutario, so pretexto de un falso y supuesto incumplimiento o de una tan falsa y supuesta ineficacia del mismo, para imponer desde un nacionalismo radicalizado al resto de los ciudadanos un proyecto al margen de los valores y de las reglas de la democracia, representa desintegrar el país, volviendo a un enfrentamiento entre ciudadanos, entre territorios y con el Estado del que nada positivo se puede esperar.»

Las *Bases* defiendían (p. 5) que el Estatuto vasco «permite la estabilidad política, económica y social como base imprescindible para el desarrollo integral de nuestra comunidad nacional, en unión y colaboración leal con España y con Europa» frente a las pretensiones contenidas en el *Plan Ibarretxe*, que imponían «una idea y un proyecto radical y rupturista al conjunto del país», aumentando «la tensión entre los vascos, el enfrentamiento con el resto de los españoles, representa un anacronismo en un marco europeo en pleno proceso de unión política e incorpora un grave riesgo de decadencia económica».

En otro orden de cosas, el texto enumeraba como aspectos fundamentales del compromiso del PSE para con el proceso de reforma, los tres siguientes:

- 1.- Compromiso con el derecho de la ciudadanía vasca a intervenir políticamente dentro del marco de la legalidad constitucional y estatutaria.
- 2.- Compromiso con el derecho al autogobierno, a partir de un pacto de convivencia cívico caracterizado por el pluralismo, la igualdad, la solidaridad, la cohesión social y los valores y principios de la democracia.
- y 3.- Compromiso de participar en las reformas estatutarias y constitucionales.

En definitiva, basándose en la idea de que un Estatuto surgido de la voluntad mayoritaria de los ciudadanos, coadyuvaría a la estabilidad política, económica y social, el documento presentaba una batería de propuestas ⁶⁸ que podrían ser agrupadas en tres bloques temáticos diferenciados: criterios y

⁶⁸ Ver Emilio Guevara Saleta: «La reforma del Estatuto de Autonomía vasco», cit., pp. 245-248. El autor ha llegado a enumerar hasta seis características fundamentales o líneas generales sobre las que se debía basar la propuesta del PSE-EE. A grandes rasgos: mejora y actualización del estatuto existente; respeto a los límites establecidos en la Constitución; consenso cuantitativo y cualitativo igual al de 1979; pretensión de eficacia y funcionalidad; refuerzo de los criterios de colaboración, de participación y de influencia; y marcado carácter abierto de la propuesta socialista, al contrario que el denominado *Plan Ibarretxe*.

objetivos básicos para el desarrollo del Estatuto; objetivos en relación con la mejora del autogobierno, incluyendo una mención especial a los órganos forales y municipales; y el capítulo referido a las transferencias pendientes.

En el primero de los apartados (mejora del autogobierno), en el documento se apuntan las siguientes propuestas:

- Incrementar la capacidad legislativa del Parlamento Vasco mediante la mejora y precisión de los títulos competenciales; incorporación de nuevos títulos y eliminación de los límites establecidos en el *Estatuto de Gernika* no incluidos en la Constitución; recalificación de competencias como exclusivas, delimitación con mayor rigor del concepto de bases o Leyes básicas del Estado; reducción del efecto de las Leyes Orgánicas Estatales sobre determinadas competencias;⁶⁹ y atribución a la Comunidad Autónoma de capacidad para desarrollar y ejecutar directamente las directivas de la Unión Europea.
- Definir y revisar áreas, en lo que se refiere a las competencias de ejecución, eliminando duplicidades y haciendo real el principio de mayor proximidad al ciudadano, así como establecer el principio general de que la ejecución corresponde a la Comunidad Autónoma salvo para las competencias exclusivas del Estado.
- Asumir la facultad de desarrollo directo del Derecho europeo en materia de contratos y concesiones administrativas.
- Reconocer el derecho de Euskadi a participar en los asuntos europeos mediante medidas como el establecimiento de delegaciones ante las Instituciones de la UE; el derecho a ser informada de iniciativas que versen sobre los tratados o las directivas; el derecho a intervenir en la definición de las posturas estatales frente a la UE; el derecho a incorporar representantes en las delegaciones españolas de los diversos órganos; el derecho a la gestión de fondos europeos en la Comunidad Autónoma que financien actividades y servicios de su competencia, o la creación de una Comisión bilateral específica Euskadi-Estado para asuntos comunitarios, entre otras.
- Reconocer el derecho de participación de Euskadi en instituciones y organismos estatales cuyas decisiones afecten a sus competencias (como, por ejemplo, la designación de Magistrados del Tribunal Constitucional y Consejeros del Consejo General del Poder Judicial; de miembros de la dirección del Banco de España, la CNMV, el ICO, la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones y demás organismos estatales que regulan materias económicas o sociales).
- Establecer un espacio de proyección exterior de la Comunidad Autónoma mediante la participación en organismos internacionales, el derecho a instar al Estado español la firma de preacuerdos o tratados

⁶⁹ La propuesta cita como ejemplos las materias de justicia, seguridad o educación.

internacionales en materia de sus competencias exclusivas, y la participación en la negociación y firma de tratados cuando el contenido afecte a sus competencias.

- Conciliar competencias en materia de planificación y ordenación económica entre la Constitución y el Estatuto.
- En materia de Administración de Justicia, garantizar la efectividad del art. 13.1 del Estatuto vasco que atribuye a la Comunidad Autónoma la «administración de la Administración de Justicia», o la competencia del Tribunal Superior de Justicia para conocer todos los recursos contra resoluciones judiciales con la excepción del recurso para unificación de doctrina que deberá conocer el Tribunal Supremo.
- Respecto de la cooficialidad del euskera y el castellano, llevar a cabo actuaciones para fomentar el conocimiento de ambas lenguas en diversos ámbitos, reconociendo el derecho a usarlas indistintamente y promoviendo políticas que eliminen cualquier posible discriminación. Ambas lenguas deben estar presentes en la enseñanza sin perjuicio de poder recibirla en la lengua oficial de su elección. Asimismo, promocionar iniciativas estatales para impartir euskera en otras comunidades autónomas para dar a conocer dicho patrimonio como bien cultural del país.
- Reconocer instituciones como el *Ararteko*, la Agencia Vasca de Protección de Datos o el Consejo Consultivo, así como su regulación, fundamentos y forma de elección.

En cuanto a los aspectos referidos a la foralidad y municipalidad, se propone lo siguiente:

- Revisar la Ley de Territorios Históricos, limitando el efecto expansivo de la legislación vasca sobre las competencias territoriales y reordenándolas según los principios de eficacia y solidaridad.
- Transferir directamente a las Diputaciones Forales aquellas competencias, medios y servicios relacionados con las materias propias de los Territorios Históricos.
- Recoger expresamente el derecho de los ayuntamientos vascos a su autonomía política, financiera y orgánica; abogando por una Ley Municipal, todavía inexistente.
- Establecer que la legislación básica en materia de régimen local corresponderá al Parlamento Vasco.

Por último, en cuanto a los aspectos referidos a las transferencias pendientes, los aspectos más destacados son los que se señalan a continuación:

- Asumir en materia seguridad social,⁷⁰ mediante la firma de un convenio, las competencias de gestión en el gasto y cogestión en el ingreso, sin que ello implique la ruptura del principio de unidad de caja en el marco del sistema unitario de la seguridad social del Estado.
- Reclamar la transferencia global de las políticas activas y pasivas de empleo, adoptando la administración común de las mismas para hacer frente a los retos de la globalización (ejemplo: cualificación de los trabajadores).
- Entender la asistencia social como una competencia exclusiva de la comunidad autónoma, siendo su función completar o ampliar la acción protectora del sistema de seguridad social.
- Realizar, por lo que se refiere a la competencia en investigación científica y técnica, una lectura detallada de los distintos componentes del I+D+i,⁷¹ para determinar su imputación dentro del Cupo.

⁷⁰ La posibilidad de gestionar de la Seguridad Social sin romper con el principio de «unidad de caja» suscitó mucho interés en su momento, amén de ser una vieja demanda nacionalista que los socialistas incorporan a su propuesta. El texto del *Estatuto de Gernika* señala que en el marco en la Comisión bilateral, y con respeto a las transferencias, se establecerán los oportunos convenios para que la CAV asuma la «gestión económica de la seguridad social, que es de carácter unitario, con respeto al principio de solidaridad y según los plazos y procedimientos establecidos en los convenios» (disposición transitoria 5ª).

⁷¹ Precisamente, la inclusión de este apartado motivará que, en el pleno del 4 de junio de 2008, el Portavoz del Grupo Nacionalista Vasco en el Congreso de los Diputados preguntase al Presidente del Gobierno sobre las razones por las que se negaba a materializar la transferencia sobre investigación científica y técnica a Euskadi. Las palabras de Erkoreka para sustanciar la pregunta urgente ante el pleno fueron las siguientes:

«Señor presidente del Gobierno, ¿conoce este logotipo?. Supongo que sí. Es el de su partido, el de la delegación de su partido en Euskadi. Este documento que tengo entre manos lo aprobaron ustedes hace aproximadamente un par de años, cuando usted era ya presidente de Gobierno. Entonces lo vendieron en Bilbao, en una gran presentación, con gran boato, y dijeron de él que era algo así como la hoja de ruta que los socialistas vascos planteaban en relación con el autogobierno de Euskadi. Este documento, que se titula “Más estatuto para más bienestar. Bases para la actualización y reforma del Estatuto de Gernika”, en su página décima incluye una previsión específica con respecto a la investigación científica y técnica. Dice literalmente que hay pendiente una transferencia en esta materia, y añade (y se lo leo textualmente): y tras la definición de las cargas asumidas y no asumidas en materia de I+D+i, se procederá a la imputación de las mismas dentro del cupo, y deduciéndose las cantidades correspondientes en función de las competencias que asuma la Comunidad Autónoma del País Vasco en esta materia. El problema es, señor presidente, que ayer mismo (no hace de esto ni veinticuatro horas) la Cámara rechazó, con el voto en contra de su grupo parlamentario, una iniciativa de mi grupo que recogía exacta y literalmente este planteamiento. Por eso hago la pregunta» (*Diario de Sesiones del Congreso Diputados*. IX Legislatura, nº 13, de 4 de junio de 2008. p. 4).

- Estudiar los ámbitos de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de inspección, control, supervisión y organización de la ordenación de la banca, seguros y mercado de valores, en coordinación con las normas y prácticas del Banco de España.

Por último, el documento marca como procedimiento óptimo a seguir para llevar a buen término la reforma, la constitución de una Mesa de Partidos abierta a todas las formaciones democráticas, a fin de desarrollar un proceso participativo y consensuado mediante el cual los agentes sociales y políticos puedan *alumbrar* un nuevo pacto político compartido por todos y que en cualquier caso requeriría la aprobación mediante referéndum del conjunto de la ciudadanía vasca. Tal y como dijo en su día Emilio Guevara: «el Estatuto del

El portavoz vasco se refería a la presentación de la interpelación urgente nº 172/000009, por el Grupo Parlamentario vasco del Congreso de los Diputados, sobre esa misma cuestión (*Boletín Oficial del Congreso de los Diputados*. IX Legislatura, nº D-26, de 4 de junio de 2008, p. 6). El razonamiento del Grupo Parlamentario Vasco se basaba, básicamente, en tres consideraciones: 1) El *Estatuto de Gernika* atribuye a *Euskadi* competencia en materia de Investigación científica y técnica (art. 10.16 EAPV); 2) En los años 1992 y 1995, el Parlamento vasco aprobó, con el voto a favor del PSE-EE, un informe sobre las transferencias pendientes a *Euskadi*, que incluía la que ha de llevarse a cabo en esta materia; y 3) A finales de 2004, bajo el Gobierno socialista de José Luis Rodríguez Zapatero, el PSE-EE aprobó un documento titulado «*Más Estatuto*» en el que se sostenía la tesis de que el traspaso a *Euskadi* de los servicios relacionados con la Investigación científica estaba todavía pendiente de realización, y se proponía la materialización de esta transferencia mediante la conclusión de un arreglo financiero a liquidar a través del Cupo. Dicha iniciativa será rechazada por la titular de Administraciones Públicas al señalar que «no existe, desde el punto de vista de la Administración (General) del Estado, traspaso debido ni pendiente en esta materia de investigación científica y técnica» (*Diario Sesiones del Congreso de los Diputados*. IX Legislatura, nº 11, de 28 de mayo de 2008, p. 41).

Respecto de dicha negativa, el Portavoz vasco en el Congreso, Josu Erkoreka llegará a afirmar en su *blog* personal (www.eaj-pnv.eu): «lo más parecido a un programa que Patxi López ha hecho público en los últimos tiempos es el *Plan Guevara*, sobre la mejora y el desarrollo del autogobierno y (la Ministra de Innovación y Ciencia, aunque como hemos visto formalmente sustanciará la negativa la de Administraciones Públicas), rechaza explícitamente uno de los principales puntos de ese Plan, que habla, entre otras cosas, de la necesidad de transferir a *Euskadi* la competencia en materia de investigación científica y técnica». La respuesta en sede parlamentaria del Presidente del Gobierno de España será contundente: «Señor Erkoreka, le propongo un acuerdo: nosotros cumplimos escrupulosamente el programa del Partido Socialista de *Euskadi* y ustedes cumplen y respetan la Constitución y el Estatuto de Gernika» (*Diario de Sesiones del Congreso Diputados*. nº 13, *op. cit.*, p. 5). El Presidente del Gobierno venía a decir que condicionaba el cumplimiento íntegro del Estatuto si el Gobierno vasco renunciaba a todo planteamiento político extra-estatutario (en clara referencia al *Plan Ibarretxe* y a la anunciada consulta). La respuesta de Erkoreka se sustanciará nuevamente desde su *blog* personal: «No está mal, en boca de un presidente de Gobierno elegido democráticamente. Sólo cumplirá la Ley si los demás renuncian a reformarla».

futuro es el Estatuto de hoy, el de Gernika, pero actualizado, mejorado y remozado». ⁷²

4.3 Una hoja de ruta acompasada a las necesidades del «proceso»

Deberá pasar algo más de un año, sin embargo, para que el PSE-EE plantee su hoja de ruta sobre la normalización y pacificación en el País Vasco, una vez superados los comicios autonómicos del mes de abril (con una espectacular subida de la formación, concretada en cinco nuevos escaños e intercambiándose con el PP como principal partido de la oposición) y efectuada la renovación orgánica dentro del socialismo vasco (con la reelección de López como secretario general con un apoyo del 96,7%, el mayor conseguido por un líder del socialismo vasco desde la fundación del partido). El documento, «Euskadi 2006. Hacia la libertad y la convivencia», ⁷³ servirá a los socialistas vascos para sintetizar sus postulados en materia de pacificación y normalización, así como para fijar posturas de cara a una futura mesa de partidos en la que se apuesta por amplios «consensos entre diferentes» pero sin condiciones preestablecidas en torno a la territorialidad o el derecho a decidir.

En el documento puede encontrarse dos partes claramente diferenciadas: una primera, más expositiva marcada por la reivindicación de los contenidos del *Pacto de Ajuria Enea* (enero, 1998) como esencia de un futuro proceso de diálogo y una segunda, centrada fundamentalmente en la mesa de partidos, en la que se defiende el valor de un «consenso transversal».

El texto recupera la vía definida y abierta con anterioridad por el *Documento Guevara* e insiste en subrayar el fracaso de la unilateralidad que encarnan, a juicio del PSE-EE, la apuesta de Lizarra y la propuesta de nuevo Estatuto Político, que sitúa en el mismo plano que «las políticas de confrontación y ruptura del diálogo practicadas por el Partido Popular», para felicitarse porque «la política del acuerdo y del pacto va imponiéndose». Para señalar a continuación (p. 14),

«Primero fue el nacionalismo radical, quien con todos sus titubeos y sin ser coherentes hasta las últimas consecuencias, en la Declaración de Anoeta apostó por los acuerdos plurales. Después, al hilo de los resultados de las últimas elecciones autonómicas, el

⁷² Emilio Guevara Saleta: «El papel del PNV: del Estatuto de Gernika al plan Ibarretxe», en *Gritos de libertad: 15 voces contra el terror de ETA y la hegemonía nacionalista*, La Esfera de los Libros, Madrid, 2004.

⁷³ El documento del PSE-EE sobre pacificación y normalización (enero, 2006) resulta accesible on-line en: www.socialistasvascos.com/upload/archivo_lbrtdycnvnncia.pdf

PNV, en su último documento, ⁷⁴ ha vuelto a retomar los principios del Pacto de Ajouria Enea [...]»

Ante un eventual proceso de normalización, ⁷⁵ el PSE-EE partía de la necesidad de un acuerdo previo para «clarificar la naturaleza y objetivos» de la Mesa de Partidos como condición para su constitución; un foro que se habría de supeditar a la ausencia de violencia y que debería aglutinar a «todas las sensibilidades políticas vascas» (pp. 17-18). Desde este planteamiento, los socialistas vascos advierten que

«Debe quedar absolutamente claro desde el principio que [...] no puede estar sometida a ningún tipo de condicionante externo, incluido el desarrollo de un hipotético diálogo entre el Gobierno y ETA para la resolución de las cuestiones que afectan a la organización terrorista»,

Así como que no cabe fijar «condiciones previas» a los objetivos de la misma (pp. 18-19):

«Es frecuente la exigencia por parte de los partidos nacionalistas de condiciones previas para la constitución de la mesa: acuerdo sobre la territorialidad, reconocimiento del derecho a decidir [...]. Los socialistas nunca aceptaremos esas condiciones para formar parte de la mesa.»

A partir de tales premisas, el documento expone claramente la preferencia del PSE-EE por lograr «consensos de amplia base social» en dos fases: «(...) a la hora de establecer las reglas de juego de la propia mesa», pero también en su ciclo resolutivo (p. 19). Para continuar señalando que, «para la adopción de acuerdos, no sirve el principio de la mayoría» (en clara referencia a la propuesta de nuevo Estatuto Político). Para concluir señalando (p. 20) que

⁷⁴ El texto se refiere al documento «Elkarbizitzarako bake-bideak. Ante el final dialogado de la violencia y la normalización política», aprobado por el EBB el 10 de octubre de 2005, y que puede ser consultado *on-line* en: www.konpondu.net/uploads/doc/PNV-Elkarbizitzarako%20bake%20bideak.pdf.

Se trata de un texto de referencia a la hora de encarar el proceso sobre el final dialogado de la violencia y la normalización política abierto en Euskadi. Entre los aspectos más destacados del documento cabe señalar que el PNV considera que el diálogo resolutivo no puede ser consecuencia de la violencia sino de su cese; el compromiso de alcanzar un pacto compartido por las diferentes sensibilidades políticas de Euskadi, con un doble compromiso: no imponer un acuerdo de menor aceptación que los vigentes y no impedir un acuerdo de mayor aceptación que éstos; que se deberán definir y acordar entre los partidos tanto el reconocimiento del Pueblo vasco como sujeto de decisión, la territorialidad, el derecho a decidir y el pacto bilateral, entre otros; y, por último, que la consulta es exigencia política y democrática ante una modificación del cambio político.

⁷⁵ Para los socialistas vascos la *normalización política* consiste «en que, asumiendo las diferencias que (separan las fuerzas políticas vascas) y sin pretender atenuarlas, seamos capaces de asumir un marco jurídico-político y un proyecto de convivencia que todos podamos compartir» (pp. 15-16).

«La Mesa de Partidos deberá establecer un compromiso dirigido a conseguir la adopción de medidas políticas y jurídicas para que lo acordado cobre virtualidad. Cuando las materias acordadas afecten a competencias del Estado se establecerán mecanismos de pacto para adecuar y hacer compatible lo acordado en la Mesa con la legislación estatal, garantizando la estabilidad de lo pactado y el principio de legalidad.»

En apenas unos meses, pues, el PSE-EE sustanciará un radical cambio de discurso que, formalmente, trasladará a sus documentos estratégicos. En ellos, anticipándose a la apertura del «proceso», van a ir plasmándose los aspectos que sorteen los obstáculos y aseguren el éxito del mismo. Unos serán de carácter ideológico, tales como la necesidad de dar plena realización al «proyecto nacional» vasco (que certifica la superación del marco estatutario vigente)⁷⁶ o la asunción de las bases del «conflicto» político. Otros serán puramente coyunturales o de carácter logístico, tales como el juicio favorable a la política de acercamiento de los presos a las cárceles vascas (supeditado al arranque del proceso de negociación entre el Gobierno y la organización terrorista e instrumental en todo caso para «engrasar el camino a la paz»)⁷⁷ o la necesidad de «hablar con todos» (lo que incluye a un partido ilegalizado como Batasuna)⁷⁸ que se

⁷⁶ En la Resolución Política del último Congreso del PSE-EE se incurren en contradicciones que abonan precisamente esta tesis ya que si bien se apuesta por «plena vigencia del Estatuto, de su capacidad de dar respuesta a las aspiraciones de la sociedad vasca, de la necesidad de su desarrollo íntegro y de la conveniencia de explorar todas sus potencialidades en beneficio de un mayor consenso político» también se afirma con rotundidad que «el vigente Estatuto de Autonomía precisa relectura y ser renovado y fortalecido como lugar de encuentro para la mayoría de los vascos». El texto está disponible *on-line* en www.socialistasvascos.com/cast/resoluciones/reforma1.php

⁷⁷ A pesar de que ésta no será la primera vez que el secretario general del PSE-EE, Patxi López, abra la puerta al fin de la dispersión de presos, su mensaje chocará con otras voces de su partido que ese mismo verano rechazaban una relación directa entre el acercamiento de los reclusos y la buena marcha del *proceso de paz*.

⁷⁸ En esa misma Resolución Política a la que antes se hacía referencia el PSE-EE apostará decididamente por esa *vía dialogada*: «Somos igualmente partidarios de impulsar un diálogo político entre los partidos vascos desde el rechazo a la violencia y el respeto a la legalidad política e institucional vigente, mediante el consenso, y sin ningún tipo de imposiciones para que aquello en lo que los partidos vascos nos pongamos de acuerdo, sea defendiendo ante los poderes públicos del Estado en un escenario de lealtad y concordia dentro del espíritu pactista que históricamente ha definido la forma de relación entre los Territorios Vascos y el Estado». El 31 de mayo de 2006 el Secretario General de los Socialistas Vascos, Patxi López, anunciaba su intención de reunirse con la ilegalizada *Batasuna* después de que el Presidente del Gobierno de España, José Luis Rodríguez Zapatero, hubiera comparecido en el Congreso con carácter previo al inicio de los contactos con ETA. Puesto que ocho dirigentes de esa formación política ilegalizada comparecían esos días en la Audiencia Nacional imputados por integración en banda armada y amenazas terroristas, López pidió a los jueces que tuvieran en cuenta la «actual situación del País Vasco» para añadir, a continuación, que se abrían dos escenarios: «uno para el diálogo entre el Gobierno y ETA para hacer efectivo el abandono de las armas y la desaparición del terrorismo; y, otro, para el diálogo político en *Euskadi*», lo que desde el PP se tomó como asumir la *Propuesta de Anoeta* que proponía dos mesas de diálogo, una entre el Gobierno y ETA

materializará finalmente en el ahondamiento de atraer al Gobierno a la dinámica de las famosas mesas.

Presionado por los tiempos del «proceso», y dentro de los frecuentes contactos informales que se sucederán en ese período, los interlocutores del PSE-EE y la izquierda *abertzale* celebraron una reunión crucial el día 26 de mayo de 2006 que abrió perspectivas para dar un salto definitivo hacia la negociación política en aras a la resolución del conflicto. En el curso de la misma, el PSE-EE aceptó iniciar la fase de conversaciones oficiales con Batasuna, superando *de facto* la política de exclusión vigente hasta ese momento, con la intención de cerrar un acuerdo político resolutorio antes del 31 de julio, que daría paso a la mesa de partidos en el mes de octubre. Sólo unos días después López admitía que era «necesario pasar de los contactos (actuales) a una fase de negociaciones incluyentes tendentes a construir un proceso de diálogo multipartito en Euskadi que permita ampliar los consensos políticos» y revelaba su intención de mantener en próximas fechas una reunión con la izquierda *abertzale*, «cuya apuesta por la apertura de un nuevo ciclo político valoramos y reconocemos». En una entrevista en Radio Euskadi el líder del PSE-EE llegaría a calificar a la ilegalizada formación de «interlocutor necesario». ⁷⁹

Sólo de este modo se explica que, de forma excesivamente temprana, desde el PSE-EE se mostrarán favorables a la constitución de un foro demandado con insistencia y, pese a la no coincidencia respecto de los criterios llamados a determinar la metodología de la mesa multipartita, se comprometieran públicamente a su activación antes de que finalizase 2006. Incluso, por sus declaraciones, al Secretario General de los Socialistas Vascos no llegó a

para hablar del «alto el fuego» permanente, y otra entre todos los partidos incluyendo entre ellos a la ilegal *Batasuna*, para hablar del futuro político de *Euskadi*.

⁷⁹ Con posterioridad se ha sabido que aquella declaración no fue fruto de una decisión unilateral del dirigente socialista, sino fruto de una reunión entre dirigentes del PSE-EE e interlocutores de la izquierda *abertzale* ante una situación de «evidente crisis» (motivada por la citación en la Audiencia Nacional por actividades políticas a ocho *mahaikides*, que venía a suceder al encarcelamiento de Arnaldo Otegui por segunda vez pocas semanas antes y a la constante prohibición de actos), y donde la formación ilegal planteó al PSE-EE que resultaba necesario que diera «pasos significativos para que el proceso no fuera cuesta abajo» y donde se presentó un documento (titulado «Propuesta de acuerdo para la recuperación de confianza») que constaba de seis puntos y donde el último planteaba el «cierre del acuerdo político para la resolución del conflicto antes del 31 de julio». Estos extremos son confirmados por Ramón Solá: «PSOE y Batasuna pusieron fecha al acuerdo resolutorio», *Gara* de 6 de junio de 2007. Para el autor: «Lo que se reclamaba era un compromiso que pusiera en marcha una dinámica de diálogo multilateral (la mesa de partidos), de modo que ésta terminara de dar forma y concreción al acuerdo resolutorio final. *Batasuna* proponía que este *preacuerdo* [...] debía contemplara en primer lugar un pacto de bases en torno a las cuestiones nucleares del conflicto [...]; un segundo acuerdo sobre el esquema general y el calendario del proceso; y, en tercer lugar, un esquema general también consensuado sobre el futuro acuerdo. Arnaldo Otegui y sus compañeros de interlocución añadían dos detalles finales: el acuerdo debía ser suscrito por PSE, PSN y Batasuna y Batasuna, y la mesa o foro de diálogo podía constituirse en el mes de octubre». También puede consultarse Luis R. Aizpola: «Relato de un diálogo truncado. Testimonios y actas. Reconstrucción del proceso fallido», en *El País*, de 3 de abril de 2011.

importarle siquiera que el tripartito (especialmente desde las filas de EA) quisiera llevarse a la mesa una «propuesta de parte» (como el propio López la calificó), como eran los mimbres de la propuesta soberanista, donde se abogaba por poner sobre la mesa la autodeterminación como futura fórmula política; una alternativa que había sido rechazada reiteradamente por parte de los socialistas vascos.

Pero la visibilidad de esos contactos tendrían que esperar hasta el 6 de julio de ese mismo año,⁸⁰ cuando los dirigentes del PSE-EE, Patxi López y Rodolfo Ares, así como miembros de la ilegalizada Batasuna, entre las que se encontraban Rufi Etxebarria y Olatz Dañobeitia encabezados por Arnaldo Otegui, se reunieron para poner el punto de partida de un proceso de negociación política sin exclusiones. El líder del PSE-EE, sin embargo, trataría de reducir su alcance limitándose a justificarla con la intención de pedir al entorno de la izquierda *abertzale* que abandonaran la vía violenta para adoptar la política, y así poder estar dentro de la legalidad de cara a ser tenido en cuenta en futuros diálogos políticos.⁸¹ Tales reuniones bilaterales, que se sucederán en distintos momentos de la tregua, motivarán el procesamiento⁸² de los dirigentes socialistas ante el Tribunal Superior de Justicia.

Con perspectiva, puede concluirse que de los acuerdos alcanzados en la reunión de 29 de mayo sólo dos se cumplieron: la asunción de la preexistencia de un conflicto político, así como la realización de la reunión pública de 6 de julio. El camino a la negociación política multipartidista quedaba pues expedita. Sin embargo, a medida que trascurrieron los meses desde la declaración del *alto el fuego*, quedó evidenciada la poca disposición gubernamental para poner en marcha la mesa de partidos políticos que tratara los nudos gordianos del conflicto. Cabe reconocer, sin embargo, que el principal escollo para dar este

⁸⁰ Esta reunión pública con el PSE, en julio de 2006, ha sido traída a colación como ejemplo de cómo el Ministerio fiscal facilitaría, en pleno proceso, las actividades políticas de la ilegalizada *Batasuna*.

⁸¹ En la entrevista referida en *Radio Euskadi*, de fecha de 30 de mayo de 2006, el líder del PSE-EE, Patxi López, ya incluyó una invitación a *Batasuna* «a plantear iniciativas tendentes a recuperar su condición de fuerza legal» para concluir sentenciando que «con ello quedaría despejado el camino para avanzar en la concreción de los ámbitos de diálogo».

⁸² El Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en enero de 2009, archivará la causa contra el *lehendakari* Juan José Ibarretxe, los dirigentes del PSE Patxi López y Rodolfo Ares y cinco miembros de la ilegalizada *Batasuna*, entre ellos el que fuera su portavoz Arnaldo Otegi, por las reuniones mantenidas en 2006. El Tribunal, a partir de la denominada «doctrina Botín», entenderá que al mostrarse el Ministerio Público contrario a la apertura de juicio oral, la acusación popular (Foro de Ermua y Dignidad y Justicia) carecía de legitimidad. Un año más tarde, el Tribunal Supremo, al revisar el recurso presentado por las referidas asociaciones sostendrá que las reuniones de dirigentes políticos con la ilegalizada formación no son constitutivas de ningún tipo de delito y, consecuentemente, mantuvo el sobreseimiento y archivo de las actuaciones. Su fallo supone un espaldarazo a la argumentación jurídica que considera que en los procedimientos abreviados (para delitos con penas de menos de nueve años) no se puede celebrar un juicio sólo con la acusación popular.

paso lo constituía la vigencia de la *Ley de Partidos*, que mantiene ilegalizada a Batasuna desde 2003. Resultaba, pues, imprescindible, desechar esta ley para poner en marcha la mesa de partidos, pero a pesar del compromiso inicial del Gobierno, éste no fue capaz ni siquiera de abrir el debate público sobre la derogación de la Ley (a pesar de que gran parte de la base del PSOE y la mayoría de las fuerzas del arco parlamentario hubieran estado a favor) quizá condicionado una vez más por las citas electorales.

Por último, como respuesta a la nueva hoja de ruta del *Lehendakari* para la normalización política, hecha pública el 28 de septiembre de 2007 durante la celebración del pleno del Parlamento Vasco sobre política general, y en donde se materializó una oferta de «*pacto político*» al Presidente del Gobierno de España (que en caso del saldarse con una negativa conminaba al Parlamento a refrendarlo y autorizar una consulta jurídicamente vinculante, a celebrar el 25 de octubre de 2008), el Secretario General del PSE-EE anunció el 22 de mayo de 2008 una propuesta alternativa⁸³ que no aporta grandes novedades a la conocida posición socialista respecto a un nuevo marco jurídico-político para Euskadi, basada en un acuerdo previo entre vascos y ajustada a los procedimientos del *Estatuto de Gernika* y la Constitución.

Respondiendo a los cinco puntos de las «*Bases políticas de Loyola*»,⁸⁴ sobre los que Ibarretxe sustentó su propuesta, la «oferta de diálogo y convivencia» que

⁸³ El texto íntegro de la intervención titulada «Propuesta para el diálogo y la convivencia en Euskadi», de 22 de mayo de 2008, puede consultarse on-line en www.psoe.es, así como en el blog personal del dirigente socialista (www.patxilopez.com). Buena parte de los argumentos ya fueron adelantados en la rueda de prensa que López, ofreció con posterioridad a la aprobación de la Ley de Consultas, y que puede consultarse en su integridad en: www.socialistasvascos.com/upload/archivo_20080528190554_318824.pdf

⁸⁴ El documento lleva por título «Bases para el Diálogo y el Acuerdo Político» (2006) y adelanta la metodología a seguir en el proceso de triangulación vasca (entre el PSE, PNV y Batasuna). El objetivo era que, a partir de un acuerdo procedimental, se permitiese alcanzar, con posterioridad, otro de naturaleza sustantiva. Luis Fajardo (2011) ha sintetizado sus principales aspectos de carácter sustantivo,

«a través de los cuáles se reconoce la “identidad nacional del Pueblo Vasco” y el sentimiento de pertenencia a una nación; se constata la existencia de vínculos comunes entre los territorios vascos situados en el “Estado español” y en el “Estado francés”; se declara la voluntad de seguir los procedimientos legales para la definición del futuro político e institucional de *Euskadi*, si bien deberán cambiarse si constituyen una limitación a la voluntad popular; el futuro acuerdo deberá resultar conforme a la Carta de Naciones Unidas, Declaración Universal de Derechos Humanos y otras resoluciones de carácter internacional, pero no se menciona que también se adecúe a la Constitución española; el eusquera “será reconocido y utilizado (al igual que el castellano) en los cuatro territorios de la Comunidad Autónoma Vasca y la Comunidad Foral de Navarra, desarrollándose una política activa y progresiva tendente al objetivo de la total normalización lingüística (es decir, hasta el Ebro)”; se comprometen a promover la creación de un órgano institucional común para los cuatro territorios (es decir, ambas Comunidades Autónomas), con atribuciones ejecutivas y de propuesta legislativa, con

planteó el PSE-EE incluyó otros tantos principios básicos, entre los cuales destacaban el «respeto a las reglas de juego democráticas establecidas» (incluidas las contenidas en el *Estatuto de Gernika* para su reforma), así como el rechazo y la deslegitimación de todo tipo de violencia. En su intervención, además, López añadió un sexto punto, relativo a que el futuro de Navarra era una decisión que correspondía en exclusiva a los navarros.

Sobre estas bases, se mostró dispuesto a abrir la negociación para alcanzar «un acuerdo amplio y transversal (a ser posible superior al que logró el Estatuto de Gernika en 1979)», y, una vez logrado, a defenderlo en Madrid «con absoluta firmeza y con una sola voz junto al resto de fuerzas políticas vascas», para terminar con un «un referéndum con todas las consecuencias» (caracterizado por su legalidad frente al carácter no vinculante de la consulta gubernamental).

A partir de dicha iniciativa, el PSE-EE se presentaría como la fuerza imprescindible que aspiraba a actuar como árbitro-moderador decisivo, a modo de bisagra o de aglutinante, entre las fuerzas políticas vascas, especialmente entre PNV-EA y PP. Y ello, a partir de la tesis de la defunción del *Plan Ibarretxe* y de que lo más sólido que quedaba por poner en valor era su alternativa —el «*Plan López*»— a medio camino entre el *Estatuto de Gernika* y el plan secesionista del *Lehendakari*. Para Ignacio Cosidó,⁸⁵

«El Plan López defiende lo mismo que el Plan Ibarretxe sólo que con una mayor apariencia de legalidad. [...] Parte de la asunción histórica del nacionalismo vasco, y de la propia ETA, de que en el País Vasco persiste un conflicto político pendiente de resolver.»

La iniciativa como era de suponer proponía el diálogo y el acuerdo «plural y trasversal» entre las distintas fuerzas políticas, aunque bajo unas estrictas condiciones. De todos modos, contenía evidentes grados de indefinición que deberían llevar a preguntarnos algunos aspectos sustanciales.

- El primer aspecto reseñable de la misma es que no aportaba ningún aspecto novedoso, ya que el procedimiento que proponía era el recogido en el propio *Estatuto de Gernika*.⁸⁶ Es más, este mismo procedimiento fue

respecto a la voluntad democrática de la ciudadanía en cada ámbito territorial; y la creación de una Eurorregión vasca» (p. 184).

Para el autor, la exigencia por parte de *Batasuna* de incluir en el documento «el derecho de decisión» (el derecho a la autodeterminación) y también que el órgano coordinador de las Comunidades Autónomas Vasca y Navarra elaboraran un Estatuto de Autonomía para «los cuatro territorios» fue la causa de que éste nunca se rubricase y las conversaciones quedasen «congeladas» hasta el fin de la tregua en diciembre de 2006 (p. 184).

⁸⁵ Ignacio Cosidó: «El plan de Patxi López. La metamorfosis del PSOE», en *Libertad Digital*, de 24 de mayo de 2008.

⁸⁶ El art. 46.1.c) del vigente Estatuto vasco dispone que la propuesta de reforma, una vez aprobada por el Parlamento vasco por mayoría absoluta, «requerirá, en todo caso, la

el que se había intentado con la propuesta gubernamental del Nuevo Estatuto Político, con un resultado bien conocido: el rechazo del Congreso de los Diputados sin entrar a debatirlo a fondo. Asimismo, se daba la contradicción de que el *Estatuto de Gernika* sólo indicaba que era necesaria una mayoría del Parlamento para proponer su modificación y el líder del PSE-EE, por contra, exigía una *amplia* mayoría.

- En segundo lugar, si el (pretendido) «diálogo, sin exclusiones» debía incluir –en aquel momento– al Partido Comunista de las Tierras Vascas (PCTV-EHAK), aspecto que no especificaba la alocución de López, y que sí habría supuesto un cambio respecto de planteamientos precedentes.

- En tercer lugar, se echaba en falta un compromiso para poner en marcha este proceso en un plazo concreto de tiempo y para que, en caso de bloqueo de las conversaciones, se consultara a la ciudadanía a fin de sentar las bases del desbloqueo e impedir que este objetivo de amplio consenso fuera utilizado por alguna fuerza política como derecho a veto, aspectos éstos coincidentes con la propuesta gubernamental impulsada por el *Lehendakari*.

- En cuarto lugar, que se especificara si lo que se proponía era adelantar temporalmente el referéndum fechado para 2010 en la propuesta de Ibarretxe y si se prescindiría de la consulta habilitadora (para iniciar el diálogo entre vascos) para el inicio de negociaciones, que se presenta, en la propuesta gubernamental como «subsidiaria de la ausencia de un Pacto Político con el Gobierno español». Será el mismo Presidente del EBB, Íñigo Urkullu, quien afirme lo «insólito» que resultaba para los propios nacionalistas que el candidato socialista viniera en esos momentos a plantear «un proceso de reforma estatutaria cuando el propio *lehendakari* plantea en su iniciativa institucional el mismo proceso para el año 2010».

- Por último, señalar que a primera vista la socialista parecía una propuesta de corto vuelo, vinculada al período preelectoral en que se lanzó. Su potencialidad en un momento previo a los comicios generales de 2008 quizás hubiese sido infinitamente mayor; habiendo servido para plantear un juego de propuestas y contrapropuestas para ir sentando las bases de un proceso de diálogo que culminase en un acuerdo. En ese momento, en cambio, no pudo sustraerse a ser juzgada como un movimiento o jugada táctica perfectamente sincronizada. A juicio, nuevamente, de Cosidó:

«El PSOE ha pasado de la alianza con los nacionalistas de la pasada legislatura a la usurpación de la ideología nacionalista como estrategia política. La culminación de esa metamorfosis ha sido el Plan presentado esta semana por el candidato a *Lehendakari* de los socialistas vascos, Patxi López, justo después de que Zapatero rechazara en La Moncloa el presentado por el *Lehendakari* actual, Juan José Ibarretxe [...] El momento en el que ETA recrudece su ofensiva terrorista, con un guardia civil vilmente asesinado hace tan solo una semana, es precisamente el menos adecuado para plantear un

aprobación de las Cortes Generales del Estado mediante Ley Orgánica». Y en el apartado d), se añade que «finalmente, precisará la aprobación de los electores mediante referéndum».

referéndum que apruebe una reforma en profundidad del marco institucional que, aunque sea parcialmente, va en la dirección de lo que pretenden los terroristas: un País Vasco más soberano e independiente de España. Un mínimo de decencia democrática exigiría que cualquier reforma que vaya en esa dirección esperara al menos a que la banda terrorista hubiera sido previamente derrotada y que la libertad de los vascos para decidir, dentro de los límites que marca la Constitución, no estuviera en todo caso mediatizada por el terror.»⁸⁷

4.4 Las bases del cambio democrático como expresión del Acuerdo por las Libertades

El nuevo mapa electoral surgido tras las elecciones autonómicas de marzo de 2009⁸⁸ posibilitó la única opción política no ensayada hasta la fecha: un gobierno minoritario, liderada por el segundo partido vasco, el PSE, sustentado por un acuerdo parlamentario externo con el PP, cuyas líneas maestras se explicitaron en un documento programático titulado «Bases para el cambio democrático al servicio de la sociedad vasca»⁸⁹ (rebautizado por la nueva oposición *jeltzale* como «Pacto de las Vascongadas») y que constituirá el único punto⁹⁰ del Acuerdo por las Libertades inédito hasta la fecha.

⁸⁷ Ignacio Cosidó: «El plan de Patxi López. La metamorfosis del PSOE», cit.

⁸⁸ Las elecciones vascas de 2009 marcan un punto de inflexión y, por motivos obvios (ilegalización efectiva de las listas de la izquierda radical *abertzale*), suponen el final del ciclo soberanista iniciado en Estella una década atrás, y caracterizado por la radicalización del nacionalismo institucional, la invocación de mayorías coyunturales para imponer visiones unilaterales y claramente partidarias; así como la instauración de una política de frentes que va a dominar la escena política vasca a partir de ese momento. El resultado (puede consultarse el Acuerdo de la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma, de 18 de marzo de 2009) de esas elecciones muestran el triunfo del PNV con 399.600 votos (30 diputados), seguido por el PSE-EE (318.112 votos y 25 escaños) y el PP (146.148 votos y 13 diputados). Los dos partidos que habían compartido con el PNV responsabilidad de gobierno sufrirán un duro revés electoral (EA pasa de 7 a un único representante e idéntico resultado obtiene EB). A pesar que las encuestas post-electorales pondrán de manifiesto la preferencia por un gobierno trasversal PSE-PNV, la diferencia de escaños (solo cinco) entre ambas formaciones no será obstáculo para la formación de un gobierno alternativo y minoritario del PSE.

⁸⁹ El documento político está disponible en la web orgánica del PSE-EE (www.socialistasvascos.com).

⁹⁰ El tercero de los párrafos del punto octavo del «Acuerdo por las libertades y contra el terrorismo» de 8 de diciembre de 2000 señala expresamente:

«Nuestro compromiso es poner en España y singularmente en el País Vasco, toda nuestra energía de partidos democráticos para conseguir un gran impulso cívico al servicio de la salvaguarda de las libertades y de los derechos de todos los ciudadanos. Este no es un compromiso coyuntural. Queremos dar a nuestro acuerdo eficacia de presente y proyección en el futuro. Para ello trabajaremos conjuntamente para que los valores y principios plasmados en este acuerdo alcancen el máximo apoyo social y de las instituciones, en las que ambos partidos nos comprometemos a defenderlos.»

Las Bases plasman la «*relación preferencial*» entre los dos grandes partidos estatales en una serie de materias (negociación presupuestaria, normalización y política institucional; políticas culturales y frente a la crisis...) «sin excluir otros posibles acuerdos con el resto de fuerzas parlamentarias» en lo no circunscrito expresamente por las mismas. En todo caso, los dos temas que configuran los grandes objetivos de legislatura ⁹¹ serían los de combatir el terrorismo y avanzar el camino de la paz y libertad ciudadanas, y dar normalidad y tranquilidad a la política vasca (se sobreentiende que este aspecto gravita entorno al marco institucional y el desarrollo del autogobierno vasco).

El primero se concretará en una política radicalmente distinta en cuanto a la defensa de las libertades y contra el terrorismo por parte del nuevo Ejecutivo autonómico, centrada no sólo en la apuesta por las vías legales para combatir ETA y «derrotar sus pretensiones en todos sus ámbitos» sino también los amplios compromisos policiales: «máxima colaboración de la Policía Autónoma con los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado» y «[...] más medios a la Ertzaintza para reforzar su actuación en la lucha contra el terrorismo de ETA». Junto a los no menores objetivos siguientes:

1.- «Determinación política para que desaparezca cualquier espacio de impunidad o intento de legitimación política, directa o indirecta, de la violencia».

2.- «El compromiso de que la violencia terrorista no obtendrá nunca ventaja o rédito político alguno».

3.- «La deslegitimación política y social, en todos los espacios de la sociedad, del terrorismo de ETA y de las personas y colectivos que lo justifican o amparan».

Y 4.- El ámbito prioritario de «la defensa de la libertad de las personas amenazadas y extorsionadas» como, tampoco, el «permanente apoyo y reconocimiento de las víctimas del terrorismo y de su derecho a la memoria, la dignidad y la justicia».

Dentro de los aspectos referidos a la estabilidad institucional, por su parte, el documento destacó una serie de compromisos vinculados al desarrollo del autogobierno, bajo la premisa del «reconocimiento en el marco de la Constitución de la plena vigencia del *Estatuto de Gernika* como marco que constituye a *Euskadi* como realidad política, y compromiso de impulso y mejora del autogobierno al servicio de la ciudadanía»: (1) «El acuerdo con el Gobierno de España para completar el desarrollo del *Estatuto de Gernika* en las materias con medios pendientes de transferencia»; así como (2) «la normalización en las relaciones intergubernamentales», tanto a nivel vertical (Estado) como horizontal («en especial con aquellas con las que se tienen intereses comunes»), desde una

El documento puede consultarse, en su integridad, en www.guardiacivil.org/terrorismo/documentos/pactolibertds.jsp

⁹¹ Patxi López: Intervención del *lehendakari* en el Foro ABC. Madrid, 16 de marzo de 2011.

perspectiva externa; como también interior («desarrollo interno del autogobierno»).

Mientras la política sectorial de interior se ha saldado estos dos últimos años con un amplio abanico de realizaciones, tanto en sus aspectos más específicos de lucha antiterrorista ⁹² como aquellos que pretenden atajar los espacios de impunidad ⁹³ en los que se ofende la memoria de las víctimas; ⁹⁴ la política de crecimiento institucional y desarrollo estatutario ofrece, sin embargo, un pobre balance de realizaciones, apenas contrarrestado desde la perspectiva de algunos gestos simbólicos ⁹⁵ y de los últimos traspasos competenciales (políticas activas de empleo...) efectuados.

⁹² En una de sus primeras entrevistas tras tomar posesión del cargo el nuevo consejero vasco de Interior afirmará que «la lucha contra el terrorismo es la prioridad de su gobierno» (*El País*, de 17 de mayo de 2009). No es de extrañar, pues, que los principales logros de legislatura (hasta la fecha) en este ámbito material sean destacables. Como, por ejemplo, la creación de la División Antiterrorista y de Información (DAI) de la *Ertzaintza*, con medio millar de efectivos dedicados en exclusiva a la persecución de ETA en *Euskadi*; o el refuerzo de la coordinación antiterrorista con el Ministerio de Interior, la Policía y la Guardia Civil.

⁹³ En el primer año de gobierno, se han adoptado medidas sensibles en este ámbito. Entre las mismas destacan tanto la rúbrica de un convenio con la Asociación de Municipios Vascos-*Eudel* para la retirada de carteles, pancartas y pintadas en las calles; el impulso de ordenanzas municipales para evitar la colocación de *txonas* que sean utilizadas para hacer apología del terrorismo y ofender a la memoria y dignidad de las víctimas; así como la orden dada desde el Departamento de Interior del Gobierno vasco para la retirada de fotos de presos de ETA que habitualmente presidían las concentraciones semanales de la asociación de familiares de los reclusos (*Etixerat*) en numerosas localidades vascas.

⁹⁴ Según un Informe del *Ararteko* sobre Atención Institucional a las Víctimas del Terrorismo, presentado en el Parlamento vasco, cerca de 42.000 personas vivían en 2009 bajo la amenaza terrorista en *Euskadi*. Se comprende, pues, la importancia de las medidas que se adoptarán en este ámbito, y de las que puede destacarse la puesta en marcha del Mapa de la Memoria, así como de un Programa de regreso voluntario dirigido a los ciudadanos vascos y sus familias que han sufrido la diáspora. En junio de 2010 el Gobierno vasco aprobó el Plan de Convivencia Democrática y Deslegitimación de la Violencia, cuyo fin último era desterrar de la escuela vasca el alto grado de jóvenes que siguen justificando y tienen actitudes permisivas respecto del terrorismo de ETA (14,8%). Por último, el Parlamento vasco aprobó por práctica unanimidad (sólo se abstuvo el único parlamentario de UPyD) una iniciativa que instaba al Gobierno vasco a aprobar en el presente ejercicio un decreto con medidas para «víctimas de vulneraciones de derechos humanos y otros sufrimientos injustos en un contexto de violencia política» (Debate y resolución definitiva de la proposición no de Ley formulada por los grupos parlamentarios Nacionalistas Vascos, Socialistas Vascos, *Aralar*, *Mixto-Eusko Alkatasuna* y *Mixto-Ezker Batua Berdeak*, sobre víctimas de violaciones de derechos humanos y otros sufrimientos producidos en un contexto de violencia de motivación política. *Diario de Sesiones del Parlamento Vasco* (IX Legislatura), n° 96, de 31 de marzo de 2011, pp. 10-45).

⁹⁵ No sólo la toma de posesión del nuevo *Lehendakari* tendrá un carácter diferencial. Como ha destacado José Manuel Castells Arteche («País Vasco», en *Informe de Comunidades Autónomas 2009*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2009, p. 614):

«El 7 de mayo el Real Decreto 810/2009 de la Jefatura de Estado nombra Presidente del Gobierno vasco a Don Francisco Javier (*Patxi*) López Álvarez, quién tomará posesión

«De momento, el objetivo del pacto PSE-PP es de desarrollo del autogobierno desde el *Estatuto de Gernika*; pero no cabe excluir que tal objetivo evolucione hacia una reforma de éste», ha señalado Fajardo Spínola,⁹⁶ para quién la «modificación del marco institucional supremo de *Euskadi* constituye un objetivo central» del programa político del PSE. Alguna de sus claves fueron ya desveladas en 2005⁹⁷ a través del voto particular emitido por el PSE-EE cuando se creó la ponencia sobre el autogobierno y de la misma propuesta de «Más Estatuto»⁹⁸ (trasunto de las denominadas «Bases de Guevara»). «La oferta de los socialistas vascos es la de promover un acuerdo amplio y trasversal en *Euskadi* para mejorar el autogobierno de aquella Comunidad Autónoma, sometiendo dicho acuerdo a la aprobación de las Cortes Generales y a referéndum de los ciudadanos vascos»,⁹⁹ sin embargo, tales planteamientos no tuvieron una primera aceptación por parte del nacionalismo institucional. Hoy, sin embargo, la situación es radicalmente diferente. No sólo porque las posiciones de las dos grandes fuerzas políticas vascas (PNV y PSE) se ha invertido en lo que se refiere a su posición institucional (gobierno-oposición), sino porque también el tiempo transcurrido en el último lustro ha favorecido la materialización de importantes transferencias pendientes que permitirán el desbloqueo institucional entre los Gobiernos español y vasco, tras décadas de desencuentro.

También se ha visto afectada por el corrimiento ideológico que, por diversas vías, alcanza a la práctica totalidad del espectro ideológico del sistema de partidos vascos: el desbordamiento del *statu quo* estatutario y la necesidad de

en la misma fecha en la solemne ceremonia celebrada en la Casa de Juntas de Gernika. El acto sería novedoso en diversos aspectos (presencia de los jefes de los tres ejércitos y de la Guardia Civil) y la alocución del Presidente también significaría determinados cambios en el formulario habitual, como por ejemplo la sustitución de “pueblo vasco” por la referencia a la “ciudadanía vasca”, jurando sobre el Estatuto de 1979» (p. 614).

Los diez consejeros del Gobierno vasco, por su parte, tomarán posesión de sus cargos prometiendo lealtad a la Constitución y al *Estatuto de Gernika*. Novedad también con respecto a la fórmula utilizada por los consejeros nacionalistas del anterior Ejecutivo autonómico que aludía genéricamente a «la Ley». La fórmula utilizada será: «Juro/prometo por mi conciencia y honor cumplir fielmente las obligaciones de consejero [de cada una de las tareas], cargo que cumpliré con lealtad a la Constitución y al *Estatuto de Autonomía de Gernika*, a las demás leyes vigentes, y al servicio de la ciudadanía vasca». La referencia a la lealtad a la Constitución y al Estatuto constituye, también, otro significativo aspecto novedoso, así como la referencia (al igual que el *Lehendakari* socialista) al servicio de la ciudadanía vasca, ya que los consejeros nacionalistas lo hacían poniéndose «al servicio de *Euskadi*».

⁹⁶ Luis Fajardo Spínola: *¿Hacia otro modelo de Estado?...*, cit., p. 187.

⁹⁷ En la Resolución Política del V Congreso del PSE-EE, de 29 de octubre de 2005, se subraya el interés de «abordar una reforma del Estatuto [...] dotándonos de un marco jurídico-político compartido por todos» (p. 4). Puede consultarse en su integridad en la web orgánica del PSE-EE (www.socialistasvascos.com).

⁹⁸ Ver Vicenç Fisas: «El proceso de paz en el País Vasco», cit. p. 31. Para el autor, en el documento titulado «Más Estatuto», aparecerán «nuevos elementos para la pacificación del país [...] y una posición más flexible respecto a explorar las potencialidades del *Estatuto de Gernika*».

⁹⁹ Luis Fajardo Spínola: *¿Hacia otro modelo de Estado?...*, cit., p. 187.

reconfigurar un nuevo sistema institucional sobre nuevas bases nacionales. Y ello va a chocar nuevamente con las estrategias partidarias. Muy especialmente en el caso del PSE-EE, cuya fórmula de convivencia plural que destila el documento que hizo posible la investidura del nuevo *lehendakari* socialista se basa, como hemos visto, en la deslegitimación social de la violencia –como mejor herencia del gran pacto constitucional que fue el *Acuerdo por las Libertades y contra el Terrorismo* del año 2000–, pero también en el desarrollo estatutario, en las antípodas de las «Bases» confeccionadas por Guevara.

La opción reformista pronto irrumpirá con fuerza en los estadios iniciales de la nueva legislatura vasca. En una de las primeras sesiones de control,¹⁰⁰ el *Lehendakari* López anunció solemnemente una serie de encuentros con el fin de explorar esa eventual modificación legal, condicionándola única y exclusivamente a un apoyo «igual o superior» que el vigente Estatuto.¹⁰¹ El sentido de sus palabras tenía una intención muy medida: sondear al PNV acerca de un horizonte

¹⁰⁰ A una pregunta del parlamentario de UPyD Gorka Maneiro, instándole a desvelar sus intenciones sobre una posible reforma del texto vasco, el *Lehendakari* López trasladó su intención de abrir «una ronda de contactos con todos los partidos políticos para ver cuál es la posibilidad de conseguir ese acuerdo que [...] tiene que ser igual o superior al que consiguió el Estatuto que está ahora vigente». En su intervención el *lehendakari* se ratificó en la vigencia del *Estatuto de Gernika* como «punto de encuentro y convivencia» entre vascos «diferentes con derechos iguales», y volvió a ratificarse (como ya hiciese en el aniversario), que tampoco realizaría «una defensa numantina» de la Carta de *Gernika*. «No vamos a utilizar una posible modificación como nuevo elemento de discordia», advertirá. «Nos proponemos recuperar los consensos perdidos y abordar una reforma estatutaria si existe consenso para ello», sentenció. En el segundo turno, Maneiro le emplazará a desvelar «cuál es su hoja de ruta para saber si también hay consenso». Patxi López descartó buscar un acuerdo «de sólo una parte» comprometiéndose a la apertura de «una ronda de contactos con todos los partidos políticos». *Diario de Sesiones. Parlamento vasco* (IX Legislatura), nº 22 zk., de 6 de noviembre de 2009, pp. 5-10.

¹⁰¹ La predisposición a negociar una futura reforma estatutaria amplia en *Euskadi* que superase los actuales límites, fue un compromiso velado que apareció en la intervención del Presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, en el debate sobre el nuevo Estatuto Político vasco, cuando plantease un apoyo suficiente («para construir con legitimidad un orden político, una norma institucional básica [...] no sirve el 51 por cien») y se abriese a una eventual reforma («desencuentros de hoy que deben ser encuentros mañana») [*Diario de Sesiones de las Cortes (Congreso de los Diputados)* nº 65, op. cit., p. 3135]. En el ecuador de la campaña electoral vasca de 2005, el Presidente Rodríguez Zapatero se comprometerá en la consecución de un nuevo Estatuto, validado por referéndum en el plazo máximo de dos años. Lo que no especificó, dada su extrema ambigüedad, era si estábamos hablando del documento de planteamientos maximalistas que en esos momentos está barajando el Partido de los Socialistas de Euskadi (conocidas como las «Bases de Guevara») y que se postulaba como una vía intermedia entre el *Estatuto de Gernika* y la *Propuesta de Ibarretxe* o su misma sustitución. Cabe destacar, asimismo, que dentro de los eslóganes políticos para la campaña de las generales de 2008 se escogerá uno («Vivimos juntos, decidimos juntos») muy similar a una de las intervenciones más célebres del Presidente en el debate del Congreso de los Diputados donde se rechazó el *Plan Ibarretxe*: «si vivimos juntos, juntos tenemos que decidir» [*Diario de Sesiones de las Cortes (Congreso de los Diputados)* nº 65, op. cit., p. 3093].

de desarrollo institucional, como ensayo de una futura política de concertación y, al mismo tiempo, desligarse del frentismo *constitucionalista* que proyectaba su alianza preferencial con los populares y que tenía un elevado coste de cara a la opinión pública. Pronto se hará evidente que ni los primeros estaban en disposición de abrazar una reforma *más ambiciosa* del Estatuto de Gernika, al no haber puesto todavía coto a sus veleidades soberanistas; ni tampoco, los populares estaban dispuestos a renunciar a sus prioridades («el prestigio del Estatuto», en palabras de Barreda), por lo que forzarán una reunión para abordar el acuerdo para la gobernación de Euskadi.

Las dificultades constatadas justificarán, a partir de 2009, la pretensión del PSE-EE de no retornar a la «*mesa oculta de negociación*»¹⁰² en la reforma de la Carta de Gernika una vez habían quedado clarificados los contornos del posibilismo en las ulteriores reformas territoriales sobre la base de la justicia constitucional:

«Bienvenida sea esta propuesta de la transversalidad para ampliar la base del autonomismo, sobre la cual fundar la redacción, aprobación y reforma del Estatuto. Debe ser una transversalidad inclusiva de todos los autonomistas, a un lado y otro del PSE. En cuanto a su contenido, este acuerdo transversal para la reforma estatutaria probablemente se vaya a mover en la horquilla de capacidad de autogobierno de la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña, pues tal resolución es el canon de constitucionalidad más próximo. No va a resultar tarea fácil la de cuadrar la transversalidad inclusiva con la legalidad constitucional; la primera puede retrasar y complicar el avance en la dirección de la segunda finalidad. Son dos líneas que se cruzan en ángulo recto; progresar en la dirección de cada una de ellas resulta en principio posible, pero si no se gestiona adecuadamente su mutua interferencia puede bloquearse el proceso, o derivar hacia los objetivos no conformes con la Constitución.»¹⁰³

La nueva situación creada por la aparición en el escenario vasco-navarro de un nuevo partido político *abertzale*, *Sortu*,¹⁰⁴ así como la presión del sector

¹⁰² Guadalupe Martínez Fuentes: «La mesa oculta de negociación en la reforma del Estatuto de Gernika». En *Actas del VII Congreso de Ciencia Política y de la Administración*, Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración, Málaga, 2009.

¹⁰³ Luis Fajardo Spínola: *¿Hacia otro modelo de Estado?...*, cit., pp. 186-187.

¹⁰⁴ *Sortu* (*nacer, surgir o crear en euskera*) es un partido político español cuyo ámbito de actuación son las comunidades autónomas del País Vasco y Navarra. Creado en febrero de 2011, ideológicamente se adscribe a la corriente del soberanismo vasco conocida como izquierda *abertzale*, y desde su fundación ha sido considerado heredero de la ilegalizada *Batasuna* pese a que sus propios Estatutos prescriben su contribución «a la definitiva y total desaparición» de ETA. El Auto del Tribunal Supremo, de 30 de marzo de 2011 negará la inscripción de *Sortu* en el Registro de Partidos Políticos del Ministerio del Interior, al estimar las demandas interpuestas por la Abogacía del Estado y la Fiscalía considerándolo sucesor de *Batasuna*, ilegalizada en marzo de 2003 por su vinculación con la organización terrorista ETA. Esta decisión, contó con un decisivo voto particular, suscrito por siete jueces discrepantes con la no legalización de *Sortu*, que no sólo constituye una auténtica «sentencia alternativa» al asegurar que «no puede catalogarse como la continuación de *Batasuna*», que es «inequívoca» su separación de ETA y que no cabe una «ilegalización preventiva» sino que sus argumentos

más *vasquista* del PSE-EE, liderado por el presidente de la formación Jesús Eguiguren, forzará al *Lehendakari* a la convocatoria de una ronda de partidos ¹⁰⁵ con la intención de abordar conjuntamente el «final del terrorismo», y ejercer un discurso posibilista ¹⁰⁶ hacia la nueva formación. El PNV, sin embargo, se adelantará al debate sobre la legalización de *Sortu* en sede autonómica a partir de una moción ¹⁰⁷ de contenido idéntico a la proposición no de Ley ¹⁰⁸ presentada por los socialistas en la Cámara vasca una semana antes, que no llegará a prosperar por la firme oposición de los populares, reiterada semanas más tarde. ¹⁰⁹ Finalmente, el PSE logrará impedir con sus votos que el Parlamento Vasco se pronuncie en ningún sentido sobre dicho asunto.

Nuevamente, el proceso de pacificación se habría solapado sobre el desarrollo institucional del autogobierno vasco, como ya ocurriese en 2005. ¹¹⁰ Sin embargo, hay que recordar que, entonces, la renuncia a una presencia de

podrán valer ante el Tribunal Constitucional, instancia donde es recurrible el auto. Cuando se escriben estas líneas está todavía pendiente el fallo del Constitucional sobre el particular.

¹⁰⁵ Anticipándose a la nueva ronda de partidos, el *Lehendakari* mantuvo en el mes de octubre de 2010 una toma de contacto con EA para escuchar la propuesta política de pacificación acordada con la ilegalizada *Batasuna*, dentro de la estrategia del denominado «polo soberanista».

¹⁰⁶ El consejero vasco de Interior, Rodolfo Ares, ha valorado el proyecto para una nueva formación política presentado por la izquierda *abertzale* como «un nuevo paso en la buena dirección», aunque destacando la insuficiencia de la apuesta (28 de diciembre de 2010). El *Lehendakari* López ha mantenido que la legalización de *Sortu* no debería estar condicionada a la desaparición de ETA y que la nueva formación *abertzale* y la organización terrorista «no son lo mismo» (14 de marzo de 2011). Dos días más tarde, Patxi López rechazará que la legalización de *Sortu* deba condicionarse a la desaparición de ETA: «La Ley de Partidos es muy clara. Y entre las condiciones que fija para que un partido sea legal no está que ETA desaparezca». Sólo un día antes, el presidente del PSE-EE, Jesús Eguiguren sentenciaba: «La legalización de *Sortu* ayudaría a la desaparición de ETA» (15 de marzo de 2011).

¹⁰⁷ *Boletín Oficial del Parlamento Vasco* (IX Legislatura), nº 104 zk., de 25 de marzo de 2011, pp. 20894-20896.

¹⁰⁸ *Boletín Oficial del Parlamento Vasco* (IX Legislatura), nº 104 zk., de 25 de marzo de 2011, pp. 20887-20889. La proposición no de Ley, que no será admitida a trámite, versaba «sobre la posible legalización de quienes rechacen la violencia terrorista y acepten las reglas del juego democrático» y su contenido puede consultarse íntegramente en: www.socialistasvascos.com.

¹⁰⁹ Interpelación formulada por Joseba Egibar Artola, parlamentario del grupo Nacionalistas Vascos, al *lehendakari*, relativa a la legalización de la nueva formación política *Sortu*. En *Boletín Oficial del Parlamento Vasco* (IX Legislatura), nº 105 zk., de 1 de abril de 2011, pp. 21073-21075. Para consultar el debate suscitado en su integridad puede consultarse: *Diario de Sesiones del Parlamento Vasco* (IX Legislatura), nº 95, de 25 de marzo de 2011, pp. 24-28 y 29-37.

¹¹⁰ En el debate de investidura de junio de 2005 (*Diario de Sesiones del Parlamento Vasco* [VIII Legislatura] nº 4, de 22 de junio de 2005, pp. 31-61 y 123-138) el *lehendakari* Ibarretxe manifestó su voluntad de lograr un «acuerdo político para la normalización y la convivencia». Con tal fin, propuso la formación de una mesa de diálogo en la que estuviesen representadas todas las opciones políticas para tratar de elaborar un acuerdo en relación a la «identidad, la soberanía, la territorialidad, el nivel de autogobierno o la relación entre *Euskadi* y el Estado español».

Batasuna en el «foro de partidos» (una vieja reivindicación de ETA) era táctica y buscaba en el fondo la participación del PSE-EE en la doble mesa de negociación, a través de la metodología del *proceso* sobre la que se sustanciarían finalmente las «Bases políticas de Loyola».

En la actualidad alguno de los patrones se reproducen pero, esta vez, con nuevos protagonistas. Por ejemplo, la exclusión de *Sortu* de la ronda de partidos abierta por el *Lehendakari* López, así como su permanencia no ya en la ilegalidad sino su misma existencia *alegal* (no existe lo que está fuera de la Ley), al habersele impedido judicialmente¹¹¹ su inscripción en el Registro de Partidos. Lo que está por ver es el margen del que disfruta el PSE-EE para desarrollar una política propia para la consecución de la paz y la normalización política; una vez ha renunciado a las «Bases políticas de Loyola» y a la metodología que las servía. Queda por ver pues si las nuevas bases sobre las que se quiere cimentar un nuevo programa de crecimiento institucional y del autogobierno vasco descansa sobre el *acuerdo transversal* de Guevara o, más bien, se circunscribe a los acuerdos alcanzados en Euskadi recientemente y que han abierto la puerta al *cambio democrático*.

¹¹¹ El Auto del Tribunal Supremo de 30 de marzo de 2011 negará su inscripción en el Registro de Partidos Políticos del Ministerio de Interior, al estimar las demandas interpuestas por la Abogacía del Estado y la Fiscalía contra *Sortu*, a la que consideran sucesora de Batasuna, ilegalizada en marzo de 2003 por su vinculación con la organización terrorista ETA. Situación bien distinta a la de la incorporación de dos partidos legales, *Eusko Alkartasuna* y *Alternatiba*, a un proyecto común independentista, a través de la plataforma *Bildu*. La sentencia del Tribunal Supremo de 1 de mayo de 2011 ha anulado la proclamación de sus candidaturas en aplicación de la Ley de Partidos. Para la Sala Especial (del 61): «[*Bildu*] se ha erigido como un cauce simulado y fraudulento para soslayar la ilegalización judicial del brazo político de la banda terrorista ETA y así permitir el acceso de Batasuna/ETA a las instituciones representativas». Sin embargo, en la Sentencia de 5 de mayo de 2011, y en respuesta al recurso de amparo nº 2561/2011, promovido por la coalición electoral *Bildu*, el Tribunal Constitucional declarará la nulidad de la referida Sentencia de la Sala Especial del Supremo por conculcar el derecho contenido en el art. 23.2 CE. La sentencia, que sostiene que «la pretensión de asegurar a ultranza, mediante controles preventivos, la seguridad del Estado constitucional, pone muy en riesgo al propio Estado constitucional», ha sido muy controvertida al otorgársele un marcado carácter político y cuya decisión se revela como una usurpación de la función jurisdiccional del Supremo, al que somete a un juicio de apelación más que al de un amparo judicial. El Alto Tribunal al dismantelar el valor probatorio de los informes policiales, avalados por el Supremo, incurre además en una flagrante contradicción con su propia doctrina y jurisprudencia consolidadas y que, en términos generales, señala que no le corresponde valorar los hechos declarados probados por el Supremo ya que ni es su competencia ni se corresponde a su función.