

DANIEL INNERARITY GRAU

HACIA EL CONCIERTO POLÍTICO

A estas alturas no debería uno perder demasiado tiempo en describir el malestar ante el desarrollo (o falta de desarrollo) del autogobierno vasco. No se trata ahora de arbitrar en este cruce de acusaciones sino de señalar que esa dinámica que se retroalimenta ha resultado estéril para el desarrollo del autogobierno y ha debilitado la convivencia en la sociedad vasca. Habremos de elegir entre seguir teniendo la razón o buscar un camino practicable, lo que significa necesariamente un pacto con auto-limitaciones mutuas y con una ganancia compartida.

En los últimos años las estrategias dominantes han sido fundamentalmente demostraciones de fuerza que no han dado lugar a nada positivo. Todos conocemos la esterilidad de las estrategias de la “acumulación de fuerzas” (que las ha habido en dos versiones: nacionalista o

constitucionalista). Hasta ahora siempre se ha cumplido en Euskadi una ley que no parece vaya a perder su validez en el futuro: quien ha jugado a esta carta de la acumulación ha favorecido siempre el crecimiento de los adversarios; al final de las apuestas de acumulación, no sólo no salen las cuentas sino que tiene efectos de auto-deslegitimación y de retracción en el electorado potencial.

Para abordar una nueva etapa en el autogobierno vasco propongo proceder a su revisión de acuerdo con criterios de funcionalidad y eficacia, por supuesto, pero sobre todo utilizando nuevas categorías que permitan una solución original. El modelo actual tiene una gran potencialidad pero su desarrollo no ha sido realizado conforme al pluralismo político que en la Constitución Española se declara, ni está a la altura de las transformaciones que se están dando en Europa en materia de concepción del poder. Las limitaciones del autogobierno proceden menos de la Constitución que de la interpretación que de ella se ha hecho y de su pobre desarrollo. No se han utilizado las posibilidades que ella misma ofrece para articular la pluralidad política del Estado.

Necesitamos un esfuerzo de innovación institucional porque con los viejos conceptos políticos y sus instrumentos



**CATEDRÁTICO DE FILOSOFÍA
POLÍTICA E INVESTIGADOR
IKERBASQUE EN LA UPV/EHU**

**EL PACTO Y LA NO
IMPOSICIÓN ES EL
PROCEDIMIENTO POR EL
QUE SE CONSTITUYEN LAS
REGLAS DE JUEGO DE LAS
SOCIEDADES AVANZADAS**

jurídicos un acuerdo para avanzar en el autogobierno sería sencillamente imposible. Pero el derecho a decidir conjuntamente puede formularse mirando al futuro, con conceptos jurídicos y políticos avanzados, más allá de los esquemas clásicos de la soberanía, con sus jerarquías y dependencias, de manera que la decisión sea planteada como co-decisión. Se trataría de participar, en igualdad de condiciones, en el juego de las soberanías compartidas y recíprocamente limitadas.

**EL MODELO ACTUAL TIENE
UNA GRAN POTENCIALIDAD
PERO SU DESARROLLO
NO HA SIDO REALIZADO
CONFORME AL PLURALISMO
POLÍTICO QUE EN LA
CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA
SE DECLARA, NI ESTÁ
A LA ALTURA DE LAS
TRANSFORMACIONES QUE SE
ESTÁN DANDO EN EUROPA
EN MATERIA DE CONCEPCIÓN
DEL PODER**

Tanto los certificados de defunción del Estatuto como sus celebraciones carecen de un análisis matizado acerca de lo que en él está vivo y muerto. En mi opinión, lo que está muerto del Estatuto de Gernika es la dinámica que lo gestiona como si de hecho fuera algo concedido y unilateralmente interpretable; lo que sigue plenamente vivo es la exigencia de pacto que en él se formula, en la medida en que ello supone el reconocimiento de una capacidad de decisión y el respeto a los compromisos adquiridos. El pacto y la no imposición es el procedimiento por el que se constituyen las reglas de juego de las sociedades avanzadas. La multilateralidad que las posiciones más progresistas exigen para la nueva configuración del mundo es exigible también como principio organizador de nuestras sociedades. Esta exigencia, que estuvo en el origen de nuestro pacto estatutario y que se ha desdibujado enormemente, no ha perdido un ápice de su vigencia.

En este contexto, la reforma estatutaria debería ser una verdadera renovación y fortalecimiento de su naturaleza pactada. No se trata de discutir un listado de competencias, sino de dotar a las competencias propias de un contenido decisorio real, pactar también su interpretación bilateral en caso de conflicto y garantizar el cumplimiento de lo pactado. El problema fundamental al que hemos de hacer frente no es una cuestión de titularidades y competencias, de quién ha de gestionar una u otra competencia,

sino de reconocimiento de la capacidad de la sociedad vasca para hacer valer su voluntad propia y que se respeten los acuerdos alcanzados. No hay respeto a la libre decisión de la ciudadanía sin un sistema bilateral de garantías que permita una estabilidad institucional del marco de relación pactado e impida una restricción unilateral del nivel de autogobierno. Toda solución ha de ser, en última instancia, un pacto en el que haya bilateralidad efectiva, garantías y condiciones de lealtad.

SE TRATARÍA DE TRASLADAR A TODO EL CAMPO POLÍTICO LOS PRINCIPIOS Y LA METODOLOGÍA QUE TAN BUEN RESULTADO HAN DADO EN EL CAMPO DE LAS RELACIONES ECONÓMICAS CON EL ESTADO

El pacto, en el seno de la sociedad vasca y con el Estado, es un procedimiento que conecta, por cierto, con nuestra mejor tradición foral y sobre la que hemos construido nuestras dos experiencias estatutarias, la de 1936 y la del Estatuto de Gernika. Y además tampoco faltan en la Constitución del 78 instrumentos capaces de facilitar ese nuevo pacto de convivencia, como la Disposición adicional primera y la Disposición derogatoria segunda. Además, en virtud de la Disposición adicional del Estatuto de Gernika nuestro autogobierno contiene una expresa reserva de los derechos históricos y una apelación a su posible actualización

futura, a través de la disposición adicional. Esa reserva -que forma parte, por cierto, del llamado bloque de constitucionalidad- contiene una virtualidad de autogobierno que cabe entender como fórmula constitucional de libre determinación.

Un planteamiento de “derecho de decisión sujeto a pacto” sintoniza perfectamente con la tradición que se recoge en los derechos históricos reconocidos por la Constitución y con los procedimientos del Concierto Económico, que son el núcleo donde mejor se contiene la realidad de soberanía compartida que supone nuestro sistema de autogobierno y que lo diferencia radicalmente de las descentralizaciones administrativas. De hecho, el Concierto Económico es algo más que un procedimiento tributario y financiero; es un compromiso de autogobierno pactado, que obliga al acuerdo y a la cooperación, que supone un reconocimiento mutuo, un principio confederalizante, muy innovador, y que articula una interdependencia en espacios de actuación compartidos. Personalmente me gusta formular el contenido de este posible pacto con la idea del “Concierto Político”. Se trataría de trasladar a todo el campo político los principios y la metodología que tan buen resultado han dado en el campo de las relaciones económicas con el Estado y en torno a una institución como el Concierto Económico que goza de la mayor aceptación en nuestra sociedad. Esta traslación supondría una verdadera renovación y fortalecimiento de la naturaleza pactada de nuestro autogobierno, sin suponer ninguna ruptura con el pacto constitucional.

Cuando el Lehendakari Urkullu habla de “nación foral” yo entiendo que está queriendo decir “nación pactada”, ni fragmentada ni subordinada. Hay un elemento confederal en las disposiciones de la Constitución y el Estatuto, así como en las prácticas del Concierto/Convenio, que tiene un potencial innovador muy grande. Implica un reconocimiento en pie de igualdad y obliga a pactar, las dos cosas al mismo tiempo. Deberíamos explorar este

espacio de encuentro para conseguir un acuerdo amplio en Euskadi que pueda ser atractivo para las distintas culturas políticas de Euskadi, que nos acerque a los distintos territorios forales y que pueda ser respetado en Madrid, porque de lo contrario entraríamos en lógicas plebiscitarias que no conducen a ninguna parte. Y en Madrid no deberían pensar que la suavidad en las formas, la obsesión por lograr

NO HAY PACTO SIN DISPOSICIÓN A LIMITAR LAS PROPIAS ASPIRACIONES Y SIN QUE ESA AUTOLIMITACIÓN SEA CORRESPONDIDA POR OTRA DE NATURALEZA SIMILAR

imponer en Euskadi un acuerdo que no sea realmente integrador y no impedir en las Cortes españolas un acuerdo alcanzado en Euskadi).

Por supuesto que toda construcción de confianza tiene un elemento de apuesta y riesgo, que ha de ser comparado no con una situación ideal, sino con los riesgos que implica el no apostar. Lo normal es que el pequeño pierda, que para eso es pequeño; algunas pocas veces coinciden la suerte y la inteligencia, y el pequeño gana. En cualquier caso, puestos a perder es mejor hacerlo teniendo razón que habiéndola perdido en el camino por falta de flexibilidad o inteligencia.

acuerdos o la exquisitez democrática de los procedimientos implica que haya disminuido nuestra voluntad de gobernarnos a nosotros mismos.

Para llevar a cabo semejante transformación del autogobierno es necesario construir una confianza que cumpla algunos criterios de reciprocidad: no hay pacto sin disposición a limitar las propias aspiraciones y sin que esa autolimitación sea correspondida por otra de naturaleza similar. La reciprocidad que está en el origen de un pacto debe estar presente también en los procedimientos de interpretación, desarrollo y arbitraje en caso de discrepancia. A esta relación de reciprocidad hacen relación algunos modelos que se han ido proponiendo en Euskadi los últimos años como el de “derecho a decidir y obligación de pactar” de la Mesa de Egipto o el binomio formulado por el PNV “no imponer - no impedir” (no