

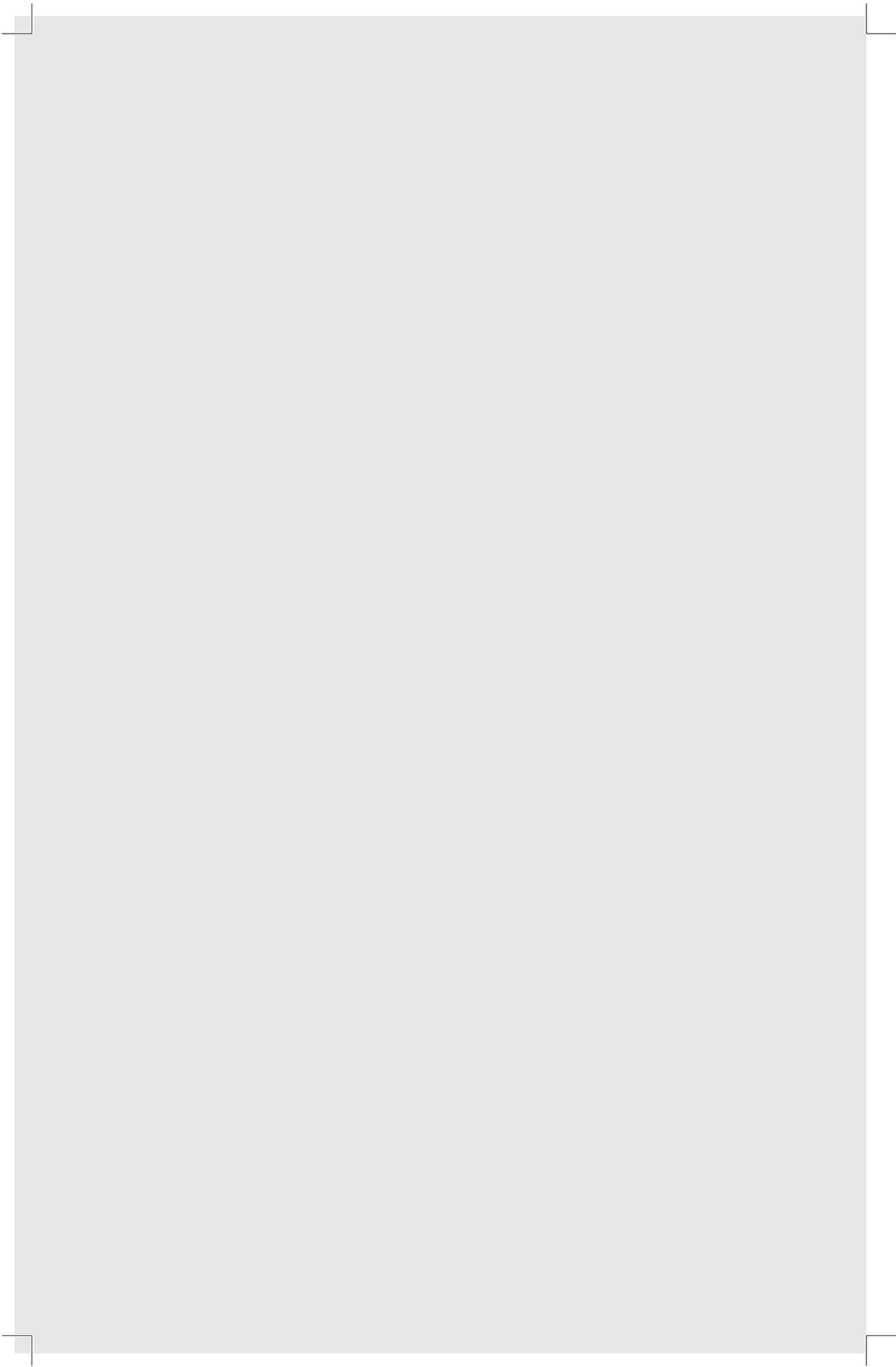
EL PAÍS VASCO, EL MODELO DE AUTONOMÍA TERRITORIAL Y LA PRETENSIÓN CONFEDERAL DEL NACIONALISMO

Alberto López Basaguren¹

SUMARIO

- I. La autonomía del País Vasco: una valoración contradictoria.
- II. El nacionalismo y el modelo «confederal».
 1. El plan Ibarretxe y su fracaso.
 2. La propuesta de «Concierto político» o la lectura foralista de los derechos históricos.
- III. El proceso para la reforma del Estatuto de autonomía.
 1. El trabajo de la Ponencia parlamentaria: el fin abrupto de un proceso que se presumía interminable.
 2. Derechos históricos, «derecho a decidir» y pretensión confederal.
 3. La propuesta para realizar una «consulta habilitante» previa a la remisión del Proyecto al Congreso de los Diputados.
 4. ¿Un respaldo político suficiente? Entre el consenso político transversal y el acuerdo entre nacionalistas.
- IV. Conclusiones: ¿el retorno del plan Ibarretxe?

¹ Universidad del País Vasco (UPV/EHU). Email: alberto.lopez@ehu.eus. Grupo de Investigación de la UPV/EHU PPGA 18/12. Este trabajo ha sido realizado en el ámbito del Proyecto de investigación DER 2017-86988-P, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO) —ahora, Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades—.



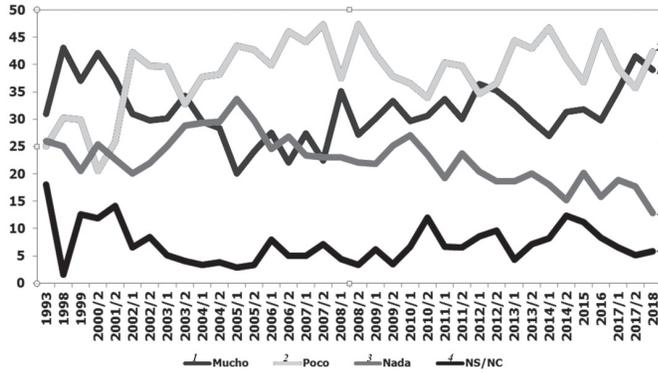
I. LA AUTONOMÍA DEL PAÍS VASCO: UNA VALORACIÓN CONTRADICTORIA

La valoración del autogobierno del País Vasco se mueve en una profunda contradicción. Por una parte, las instituciones autonómicas tienen un protagonismo extraordinario en la vida cotidiana del país y de sus ciudadanos. Una realidad que se traduce en una cualitativamente alta satisfacción ciudadana con el sistema de autogobierno, de forma sostenida en el tiempo. De acuerdo con las series demoscópicas del *Euskobarómetro*,² en la segunda entrega correspondiente a octubre de 2017 —último sondeo publicado—, el 41% de los encuestados se manifiesta «plenamente satisfecho» con la autonomía del País Vasco y el 36% «parcialmente satisfecho» —ahora identificado como «poco satisfecho»—, mientras que el 18 % se muestra «insatisfecho» (figura 1).

Esta mayoritaria satisfacción con la autonomía no se manifiesta únicamente respecto al presente, sino también como opción de futuro. Así, en la cuestión relativa a la estructura política más idónea para el País Vasco («alternativas sobre la forma de Estado»), el 36% considera que debe ser un sistema de autonomía, mientras que el 32% se muestra favorable a un sistema federal, el 24% se mani-

² El *Euskobarómetro*, elaborado por un grupo del Departamento de Ciencia Política de la Universidad del País Vasco (UPV/EHU) (<https://www.ehu.eus/eu/web/euskobarometro/home>), tiene realizadas series de estudios demoscópicos desde 1999 —dos oleadas por año—, con incursiones más puntuales en años anteriores. Sus series son, así muy expresivas de la evolución de la opinión de la sociedad vasca. Por lo demás, sus resultados, al menos en lo que se refiere a las cuestiones que se tratan en este trabajo, son cualitativamente coincidentes con las realizadas por el *DeustoBarómetro*, realizado en el seno de la Universidad de Deusto (<http://barometrosocial.deusto.es/>), aunque su inicio es mucho más reciente. Los *Sociómetros* del Gabinete de Prospecciones Sociológicas del Gobierno Vasco (<http://www.euskadi.eus/sociometros-vascos/web01-silehike/es/>) tienen otro planteamiento por lo que la posibilidad de comparación es más limitada, aunque la evolución en la cuestión que aquí interesa es cualitativamente similar.

FIGURA 1.

Satisfacción con el Estatuto de Autonomía. Fuente: *EuskoBarómetro*, UPV/EHU

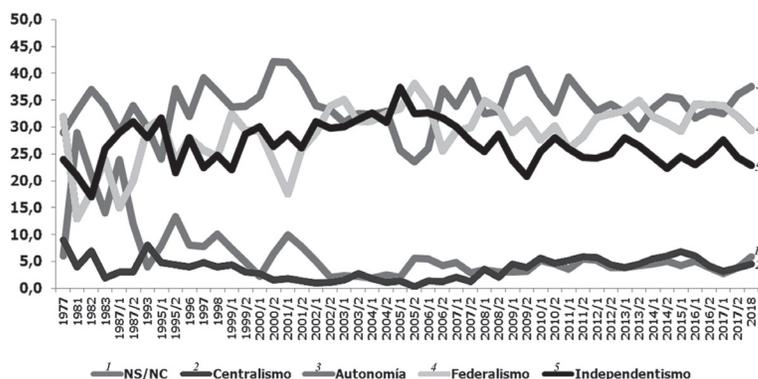
fiesta favorable a la independencia y el 4% favorable a un sistema centralista (figura 2).

En conclusión, más del 65% considera que la opción de futuro debe ser la autonomía o una profundización federal de este sistema, al tiempo que más del 75% se muestra «plena» o «parcialmente» satisfecho con el sistema de autonomía.

Frente a esta consideración ciudadana mayoritariamente satisfecha y vinculada a la autonomía, la actitud de las fuerzas políticas es considerablemente más negativa, tanto en lo que se refiere a la situación presente de la autonomía como a la alternativa más idónea para el País Vasco. Una percepción que viene condicionada por la actitud crítica de las fuerzas políticas nacionalistas —muchas veces, pura y simplemente descalificadora del sistema de autonomía—, que tienen un protagonismo político y social muy destacado, de forma que el discurso de las fuerzas políticas que valoran positivamente el sistema de autonomía y que, sustancialmente, no defienden un sistema diferente para el futuro, queda, en gran parte, en la sombra.³ Entre los partidos nacionalistas la autonomía tiene mala aceptación... si nos atenemos a lo que dicen. Quienes propugnan la independencia —representados, en el pasado, por HB y, ahora, por EH Bildu— realizan una descalificación general y sin matices del sistema de autonomía, hasta el punto de haberse negado a participar en las instituciones durante largo tiempo. Por su parte, el nacionalismo tradicional —PNV—, que viene gestionando el sistema de

³ La defensa de la reforma en sentido federal solo muy marginalmente se plantea como una alternativa de ruptura con el sistema de autonomía vigente, por lo que se puede considerar que, mayoritariamente, es una actitud favorable a una «mejora» —indeterminada— del sistema de autonomía vigente.

FIGURA 2.

Alternativas sobre la Forma de Estado. Fuente: *EuskoBarómetro*, UPV/EHU

autogobierno de forma casi ininterrumpida durante los prácticamente cuarenta años de vigencia y que son los grandes beneficiarios políticos del mismo, tiene un discurso en el que predomina la vertiente crítica, negativa, del sistema de autonomía; solo excepcionalmente tiene cabida una valoración positiva del sistema de autogobierno del País Vasco,⁴ que prácticamente se limita a los momentos de confrontación con el nacionalismo radical.

La sensación del observador es, así, profundamente contradictoria, como si percepción ciudadana y discurso político fuesen por derroteros diferentes. Pero eso solo es cierto relativamente. Es evidente, a la luz de las figuras que se han mostrado, que la valoración del sistema de autonomía del que dispone el País Vasco es significativamente más positivo entre la ciudadanía que en el discurso político de las fuerzas nacionalistas. Ese discurso parece tener un efecto limitado en la opinión de los ciudadanos. Sin embargo, esa opinión sí parece ser afectada —de forma cualitativamente significativa, aunque cuantitativamente limitada—

⁴ Vid. en, este sentido, por ejemplo, la intervención del lehendakari Urkullu en el «debate de política general» de septiembre de 2015 (Parlamento Vasco, 2015, 22-23) en el que afirmó: «Ambicionar un nuevo futuro no significa ignorar el autogobierno alcanzado. No podemos despreciar los logros de quienes nos precedieron en la construcción de esta Euskadi. El autogobierno ha abierto la puerta a la institucionalización de Euskadi. Su ejercicio nos ha permitido alcanzar las cotas de bienestar, calidad de vida y confianza institucional más elevadas de nuestra historia. Afirmo que el autogobierno vasco debe evaluarse y reformularse, no como un edificio de nueva planta a erigir en el aire y sin enganche con el marco existente, sino desde la realidad de lo construido durante los últimos treinta y cinco años». En este sentido, D. Innerarity, 2017; p. 1050 afirma: «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».

por la actitud institucional. Se podría decir que a la opinión pública no le afecta tanto lo que los partidos «dicen» —especialmente, los nacionalistas— como lo que las instituciones «hacen». La evolución de la opinión acerca de las «alternativas sobre la forma de Estado» en la serie histórica del *Euskobarómetro* que se ha mostrado en la figura 2 muestra la forma en que la situación política y la actitud institucional influye en las alteraciones de la opinión ciudadana. En 2017, último sondeo publicado, la opción favorable al sistema autonómico se encuentra en un punto medio dentro de la serie. El punto álgido de respaldo al sistema de autonomía como opción de futuro se produce en 2000, en un momento de importante crisis institucional, tras la suscripción del *Pacto de Estella* entre los partidos nacionalistas,⁵ que fue sometido a una fuerte presión crítica en la opinión pública y provocó la ruptura de la coalición de gobierno entre PNV y PSE, dando lugar a un agónico último Gobierno de Ardanza, que transmitía una debilidad terminal y una extremada falta de convicción en la defensa de la nueva estrategia nacionalista. Un segundo momento de alto apoyo a la autonomía como opción de futuro para el País Vasco se produce en 2009, tras el largo desarrollo y fracaso final del *plan Ibarretxe* y la formación del Gobierno de Patxi López (PSE). Por el contrario, el momento de mayor debilidad en el respaldo a la autonomía como opción de futuro tiene lugar en 2005, en pleno apogeo del *plan Ibarretxe*, con el relón de fondo del pulso electoral de 2001, en el que —como nunca antes había ocurrido— se conforman dos bloques radicalmente enfrentados, provocando un ascenso de la participación electoral —solo superado ligeramente por la excepcional movilización electoral de las elecciones generales de 1982, que llevaron a la mayoría absoluta del PSOE de Felipe González—, dando inicio al ciclo de gobiernos tripartitos presididos por Ibarretxe y al desarrollo de su *plan*.

La crítica nacionalista —la pura descalificación, en muchas ocasiones— del sistema de autonomía se asienta, fundamentalmente, en la idea de que el Estado incumple el Estatuto de autonomía, considerado como un pacto entre aquél y el País Vasco. Los elementos sobre los que se construye esta interpretación son, fundamentalmente, la existencia de transferencias pendientes, por una parte, y,

⁵ El *Pacto de Estella* (o *Pacto de Lizarra*) fue suscrito por el PNV, EA y Herri Batasuna, al que se sumaron Ezker Batua [Izquierda Unida] y otros partidos y grupos de izquierda y nacionalistas en septiembre de 1998. Este Acuerdo fue precedido por un documento suscrito por PNV, EA y ETA (que fue objeto de interpretaciones encontradas entre los firmantes), con el que se pretendía abrir un proceso de diálogo y negociación al estilo del proceso realizado en Irlanda del Norte. Unos días después de suscribirse el Acuerdo, la organización terrorista ETA declaró un «alto el fuego total e indefinido» que se prolongó durante 14 meses.

por otra, el vaciamiento de la capacidad de opción política autónoma por parte del País Vasco como consecuencia de la acción expansiva del Estado en la determinación de las bases y en las leyes orgánicas.

Ciertamente, se trata de dos elementos de gran importancia en la salud del sistema autonómico, en los que la crítica nacionalista, en ocasiones, tiene fundamento. Pero se trata de una crítica que, como ocurre en la cuestión relativa a las transferencias pendientes, cae en el exceso al mostrar la extensión del problema o su importancia en el conjunto del sistema de autonomía territorial, buscando dar la impresión de que se trata de un muy elevado número de materias pendientes de transferir, con lo que el ámbito efectivo de poder de las instituciones del País Vasco estaría muy limitado respecto al establecido en el Estatuto de autonomía (EA).⁶ Eso no coincide con la realidad.

Solo en contadas ocasiones se trata de cuestiones indiscutibles a la luz de lo establecido en el art. 149.1 Const. En la mayoría de los casos se trata, por una parte, de elementos muy concretos dentro de una amplia materia y, por otra, de una pretensión de parte, cuya necesaria atribución a la competencia de la CA es, cuando menos, discutible a la luz de la distribución constitucional de competencias. Por su parte, la cuestión del carácter expansivo de la determinación de las bases por el Estado y, dentro de ese ámbito, de la utilización de la reserva de ley orgánica, suele ser interpretada en el discurso nacionalista como un incumplimiento del EA —y de lo que se dijo al electorado que significaba al pedirle el voto para su ratificación en referéndum—. Es evidente que el problema de la delimitación de la competencia del Estado para determinar las bases y la reserva de ley orgánica en los ámbitos de competencia de las CA es un problema general del sistema autonómico; a mi juicio, lo es el recurso a esa técnica como elemento central del sistema de distribución de competencias entre Estado y CA. Pero no se puede alegar que se trate de un incumplimiento del *pacto estatutario* —como se sostiene—, en la medida en que, como es conocido, el EA salvó esos elementos con el recurso continuado a la cláusula «sin perjuicio» de lo establecido en el correspondiente artículo de la Constitución.

⁶ Se trata de un elemento central en la estrategia de descalificación del sistema de autogobierno vigente como fundamento de la legitimación de la propuesta de ruptura, tanto en el País Vasco —en el que los trabajos de la Comisión sobre desarrollo del Estatuto en la década de los noventa, que cifraba en torno a cuarenta las competencias no transferidas, preparó el lanzamiento del *plan Ibarretxe*— como en el caso de Cataluña, en el que el alto número de competencias no transferidas —que Joan Saura, entonces miembro del gobierno tripartito catalán, cifraba en «más de 90»— era un argumento importante en la justificación del proyecto de reforma del EA: vid. A. López Basaguren, 2008; pp. 178 y ss. y pp. 192 y ss.

El problema con la crítica del nacionalismo al sistema autonómico no reside en el hecho de subrayar, con la radicalidad que considere conveniente, los problemas o los límites de que adolece, sino en el hecho de que cualquier problema se magnifica para terminar, de forma prácticamente ineludible, en un resultado: la descalificación, en su más amplia expresión, del sistema de autonomía vigente en el País Vasco. Esta radical descalificación alcanzó su máxima expresión en el decenio que transcurre entre el *Pacto de Estella* y el fracaso del *plan Ibarretxe*, cuando al rechazo del Estatuto de autonomía por parte del nacionalismo radical se sumaron amplios sectores del PNV, canonizándose la consideración de Joseba Egibar —portavoz de ese partido en el Parlamento Vasco desde 1998— de que el Estatuto fue una «carta otorgada» y estaba «muerto».

En esta interpretación severamente crítica de la autonomía realizada por el nacionalismo llama la atención, por una parte, la práctica ausencia de una evaluación relativa de la importancia de la autonomía de que dispone el País Vasco; valoración relativa que es muy importante tanto desde el punto de vista histórico —dado que es la primera vez en la Historia contemporánea en que en España se logra establecer un sistema de autonomías sólidamente asentado y capaz de pervivir durante décadas— y desde el punto de vista comparado con los sistemas federales asentados en países democráticos similares. Y llama la atención, por otra parte, la escasa trascendencia que se le atribuyen a algunas singularidades de la autonomía del País Vasco, que hacen de éste un sistema de autogobierno incomparablemente más poderoso no solo en comparación con las demás CA de España sino también, en comparación con otros sistemas federales. Sin duda, el sistema de financiación —con elementos de regulación tributaria— conocido como *Concierto económico* —y *Convenio económico* en Navarra—⁷ es el elemento más destacado, en este sentido; y el nacionalismo parece darlo por supuesto o por sentado, como un elemento indiscutible, aparentemente inconsciente de su carácter absolutamente excepcional.

En este contexto, destacan dos percepciones. Por una parte, el hecho de que la visión crítica del nacionalismo sobre el sistema autonómico no es la base legítimadora para proponer reformas que mejoren el sistema autonómico sino, pura y simplemente, para descalificarlo, liquidarlo y tratar de sustituirlo por otro de naturaleza radicalmente distinta. Y, por otra, en directa relación con la anterior, la percepción de que la justificación de la opción independentista o de cualquier

⁷ Sobre el sistema de *Concierto económico* puede verse I. Zubiri, 2000 y 2007. Sobre su nacimiento y evolución histórica hasta 1937, E. Alonso Olea, 1995. Sobre las transformaciones del sistema restablecido en 1981 frente a su configuración originaria, A. López Basaguren, 2005.

otro sistema próximo a ella requiere la más completa descalificación del actual sistema de autonomía, al que no se le puede reconocer, prácticamente, virtud alguna.

II. EL NACIONALISMO Y EL MODELO CONFEDERAL

El nacionalismo tradicional (PNV) suele evidenciar en sus manifestaciones la existencia de un —más o menos vago— deseo independentista en la base de su actitud política. Es algo que se muestra de forma más evidente en unos dirigentes del partido que en otros y que no todos los sectores del partido comparten de la misma forma o con la misma intensidad. Se trata de un sentimiento que aparece con más evidencia en los días reservados para las intervenciones más solemnes (como el *Alderdi Eguna* —Día del Partido— o el *Aberrri Eguna* —Día de la Patria—), que se combina, sin grandes problemas aparentes, con un discurso político cotidiano puramente pragmático. En esa combinación de discursos encuentra acomodo la, por una parte, evidente satisfacción con el autogobierno del que dispone la CA del País Vasco, que gestiona casi ininterrumpidamente durante los cuarenta años de autonomía —con pequeños paréntesis en unas u otras instituciones y con momentos álgidos, como el actual, en el que tienen bajo su control la práctica totalidad de las instituciones, autonómicas, forales y municipales— y la tentativa de establecer un nuevo modelo de autogobierno. Un modelo que podríamos calificar —siguiendo la pretensión de algún sector del nacionalismo escocés— de *lite independence*, que, siendo benévolo, plantea importantes dificultades de aplicación práctica, pero que permite al PNV, por una parte, disfrutar —beneficiarse— del poder derivado del autogobierno y, por otra, mantener viva una fuerte crítica de ese sistema de autogobierno, por sus defectos y limitaciones, mostrando su apuesta por un modelo alternativo. Es decir, una combinación que permite lograr, políticamente, la cuadratura del círculo.⁸

⁸ Sobre estas cuestiones, es de gran interés A. Gurrutxaga, 2017. Hay que tener en cuenta que, como se verá en las líneas que siguen, esa combinación de discursos es indispensable en las condiciones políticas que se dan en la CA del País Vasco, necesarias para que el PNV, por una parte, pueda alcanzar la hegemonía electoral y, por otra, las condiciones que le permitan estar al frente de la casi totalidad de las instituciones, a pesar de no disponer de mayoría suficiente por sí solo. Una cuestión que está directamente relacionada con las preocupaciones —puramente pragmáticas— de la sociedad vasca: véase, por ejemplo, Gabinete de Prospección Sociológica, 2016. El PNV tiene la posibilidad de superar los límites del electorado estrictamente nacionalista cuando conecta con esas preocupaciones pragmáticas de la sociedad vasca; y cuando lo hace, arrasa electoralmente en todos los espacios políticos. Si se puede estimar que el PNV tiene unos 150 mil votantes de estricta fidelidad, necesita alcanzar alrededor de los 400 mil votos para obtener esa posición incuestionablemente hegemónica.

En esta dirección, en lo que se refiere al modelo de autonomía territorial que propugna, el PNV ha ensayado dos vías diferentes. En ambas el contenido es sustancialmente similar, pero las formas de plantearlo se diferenciaban radicalmente, al menos en origen.

1. *El plan Ibarretxe y su fracaso*

El primero de los intentos de modificar el sistema del EA impulsado por el PNV es el que se conoce como *plan Ibarretxe*, por el nombre de su promotor, quien fuera lehendakari —presidente— del Gobierno Vasco entre 1999 y 2009, década en la que el desarrollo de su propuesta ocupó el centro de la acción política de sus sucesivos gobiernos. No se trata en estos momentos de realizar una exposición en detalle del referido *plan*,⁹ sino de precisar los elementos más relevantes para mostrar los aspectos de continuidad y de discontinuidad en la ulterior estrategia peneuvista respecto al modelo de autonomía territorial que propugna, así como a las lecciones políticas de su fracaso, sin las que resulta difícil entender la adaptación de su estrategia.

El *plan Ibarretxe* no era, en su contenido, un plan para la secesión del País Vasco. Pero sí era un plan fundado en el principio de autodeterminación del pueblo vasco. No solo porque así lo afirmó de forma explícita el lehendakari Ibarretxe en su formulación, sino porque se materializaba en la determinación por parte de las instituciones de la CA, de forma unilateral, del modelo de relación política del País Vasco con España. Una propuesta que se planteaba, formalmente, como sometida a posterior negociación con las instituciones políticas españolas; pero respecto de la que las instituciones vascas mantenían siempre la capacidad de rechazar reservándose, en ese supuesto, la capacidad de decidir de forma unilateral. En este sentido, la amenaza secesionista solo se planteaba como hipotética en el supuesto de no aceptación de la propuesta de «nuevo estatuto político» por parte del sistema político español.

En esencia, lo que planteaba Ibarretxe era un modelo confederal de relación del País Vasco con España. De acuerdo con el contenido de la propuesta de Estatuto Político de Euskadi —aprobado el 25 de octubre de 2003 por el Parlamento

⁹ Puede verse A. López Basaguren, 2008; pp. 199 y ss.; 2016.²; pp. 62 y ss. Sobre el *plan* pueden consultarse, además, los trabajos reunidos en el número especial monográfico de la revista francesa *Civitas Europa*, n.º 12, 2004, los reunidos en *Cuadernos de Alzate*, n.º 28, 2003, igualmente monográfico, así como los reunidos en el volumen colectivo *Estudios sobre la propuesta política para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe*, Oñati: IVAP, 2003

Vasco—,¹⁰ el nuevo estatuto político del País Vasco aparece definido como «régimen de libre asociación» y se asentaba sobre el reconocimiento del «derecho a decidir» del pueblo vasco, que mantenía la capacidad para determinar en cada momento el tipo de relación a mantener con España. El carácter confederal del sistema se pone de relieve, por encima de todo, en el sistema de distribución de competencias y en el sistema de resolución de conflictos. De acuerdo con la propuesta de Estatuto Político de Euskadi, corresponderían al País Vasco todas las competencias no expresamente reservadas al Estado en el mismo (art. 44). Competencias del Estado que se limitan a las tradicionales relativas a nacionalidad, defensa y fuerzas armadas, relaciones internacionales, sistema monetario, marina mercante y abanderamiento de buques, producción y comercio de armas y explosivos y régimen aduanero y arancelario (art. 45.1), complementadas por la competencia para establecer la «legislación común» en materia penal, penitenciaria y procesal, civil, mercantil, de propiedad intelectual e industrial y pesas y medidas, etc. (art. 45.2). La comparación entre esta lista de competencias y la de cualquiera de los Estados federales de nuestro entorno pone en evidencia la extraordinariamente limitada integración que pretendía la propuesta de Estatuto Político. Esta debilidad en la integración del País Vasco se completaba con el sistema de resolución de conflictos, de carácter bilateral y paritario. La propuesta preveía el establecimiento, por una parte, de una Comisión Bilateral Euskadi-Estado, de carácter paritario, para canalizar las relaciones intergubernamentales. Y, por otra, el establecimiento de una «Sala especial» en el Tribunal Constitucional, que se constituiría como «Tribunal de Conflictos Euskadi-Estado», de carácter paritario, integrada por tres Magistrados del TC y tres nombrados a propuesta del Parlamento Vasco, con presidencia rotatoria, competente para resolver los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad y de los conflictos de competencia (art. 16).¹¹ Estas dos características justifican el uso de la definición como confederal del sistema que se pretendía.

Un modelo confederal de este tipo es el objeto del deseo del PNV; en esta Propuesta expresó su —podríamos decir— modelo ideal-pragmático, en el sentido

¹⁰ El texto de la denominada Propuesta de reforma de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi —en las diferentes redacciones que fue adoptando durante la tramitación parlamentaria— fue publicado en el *Boletín Oficial del Parlamento Vasco*, VII legislatura, n.º 180, de 3 de enero de 2005, pp. 22683 ss.

¹¹ Además, esta «Sala especial» conocería de una singular «acción constitucional» para dirimir los efectos sobre el País Vasco de las Sentencias del TC recaídas en asuntos en los que no ha sido parte (art. 16.4)

de que supondría una renuncia a su deseo íntimo de independencia (vertiente «pragmática») pero representa un modelo ideal que, saben, es muy difícil de que pueda ser puesto en práctica («ideal», por tanto).

Pero el *plan Ibarretxe* fracasó. Tras ser rechazada en el Congreso de los Diputados la propuesta de Estatuto Político de Euskadi —1 de febrero de 2005—, Ibarretxe avanzó a la segunda etapa de su *plan* —que definió como «nueva hoja de ruta»— impulsando la aprobación de la Ley de la Consulta, con la que pretendía obtener respaldo popular suficiente para considerarse legitimado para exigir al Gobierno español la negociación de su propuesta y, en su defecto, previsiblemente, poder optar por la vía unilateral. Aprobada por el Parlamento Vasco como Ley 9/2008, de 27 de junio, fue impugnada por el Gobierno ante el TC, inmediatamente suspendida, al ser admitido a trámite el recurso (art. 161.2 Const.) y finalmente declarada inconstitucional —STC 103/2008, de 11 de septiembre— (A. López Basaguren, 2009). El *lehendakari* convocó elecciones anticipadas (1 de marzo de 2009), tratando de reforzar su legitimidad para incrementar su poder negociador o, quizás, para una tentativa unilateral, aunque es difícil precisar en qué sentido. Las elecciones —en una situación singular, con HB fuera de la ley— dieron como resultado un panorama parlamentario en el que el PNV —a pesar de obtener 30 escaños y situarse en su techo de 400.000 votos, pero con una participación relativamente elevada para unas elecciones autonómicas (rozando el 65%)— no conseguía mantener la mayoría parlamentaria con sus tradicionales socios de EA y Ezker Batua (IU) o, incluso, sumando los cuatro escaños de Aralar. Lo que permitió al PSE de Patxi López (25 escaños) con el apoyo del PP (13 escaños) desplazar del Gobierno al PNV —y a Ibarretxe—.

Durante el proceso del *plan Ibarretxe* eran notorias las fuertes reticencias —que fueron siendo crecientes a medida que el proceso avanzaba— existentes en la dirección del PNV —entonces presidido por Josu Jon Imaz y con Iñigo Urkullu, presidente de la territorial vizcaína, como uno de sus apoyos más importantes— respecto a la estrategia del *lehendakari*. La determinación de Ibarretxe y el apoyo logrado por éste en las bases del partido hacían difícil, sin embargo, que la dirección del partido se opusiese a la estrategia del *lehendakari*, hasta el punto de que el presidente de su ejecutiva, Josu Jon Imaz, se sintió en la necesidad de dimitir de su cargo en septiembre de 2007,¹² siendo sustituido por Iñigo Urkullu. El fracaso del *plan* se hizo incontestable con la pérdida del Gobierno, lo que

¹² Es muy importante, para entender el enfrentamiento que tenía lugar entre la dirección del partido y el *lehendakari* el artículo de J. J. Imaz, 2007, dos meses antes de hacer pública su dimisión y su abandono de la política, motivada por su voluntad, según afirmó, de no romper el partido.

no era sino el último elemento de un proceso de profundo deterioro del poder institucional sufrido por el PNV durante su desarrollo.¹³ Ello permitió al PNV, finalmente, desplazar a Ibarretxe, que abandonó su escaño en el Parlamento, dar por concluido un proceso que llevaba tiempo en situación agónica y recuperar para la dirección del partido un liderazgo del que —en contra de su «cultura» política— había sido desplazado por aquél.

2. *La propuesta de «Concierto político» o la lectura foralista de los derechos históricos*

Concluido el ciclo del *plan Ibarretxe* y tras una legislatura en la oposición, el PNV adaptó su propuesta de reforma del autogobierno del País Vasco, que ha ido cogiendo forma en torno a lo que se ha dado en denominar «Concierto político».

La idea se atribuye a D. Innerarity (2009; 2017) y desde las estructuras orgánicas del PNV fue expresada por primera vez por Josu Jon Imaz, siendo presidente de la ejecutiva del partido. Posteriormente ha sido retomada por el lehendakari Urkullu,¹⁴ quien la ha completado, además, con la reclamación para Euskadi de la consideración de «nación foral».

La idea es, aparentemente, muy sencilla. Se trata de extender al ámbito político el modelo o estructura de relaciones entre el Estado y la CA que está vigente en el ámbito tributario y de financiación de la CA del País Vasco —y de Navarra—. ¹⁵ Con el «Concierto político» se trataría de establecer lo que D. Innerarity denomina «derecho de decisión sujeto a pacto» que, de acuerdo a su interpretación, «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

¹³ Durante el desarrollo del *plan Ibarretxe* el PNV estaba fuera del gobierno en la Diputación de Álava y en el Ayuntamiento de Vitoria, perdió, en las elecciones locales/forales de 2009, la Diputación de Gipuzkoa y siguió sin alcanzar la Alcaldía de San Sebastián, manteniendo únicamente el gobierno de la Diputación de Bizkaia y del Ayuntamiento de Bilbao. Se trata del periodo con menos poder institucional por parte del PNV, un partido acostumbrado a gobernar la práctica totalidad de las instituciones más relevantes. Esa situación no es comprensible sin lo que significó el *plan Ibarretxe* en el panorama político vasco.

¹⁴ Vid. Intervención en el Parlamento Vasco en el Debate de política general de septiembre de 2017.

¹⁵ Según afirma D. Innerarity, 2015; p. 106, el objetivo sería lograr un pacto político entre el Estado y el País Vasco —«al que me gusta denominar «Concierto político»—, con el que 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».

compartida que supone nuestro sistema de autogobierno». En su opinión, «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 federalizante, muy innovador, y que articula una interdependencia en espacios de actuación compartidos».¹⁶ Una traslación que, a su juicio, «supondría una verdadera renovación y fortalecimiento de la naturaleza pactada de nuestro autogobierno, sin suponer ninguna ruptura con el pacto constitucional», porque, en su opinión, en la Constitución y en el Estatuto y en las prácticas del Concierto/Convenio hay «un elemento confederal» que tiene «un potencial innovador muy grande», en la medida en que —considera— implica «un reconocimiento en pie de igualdad y obliga a pactar, las dos cosas al mismo tiempo» (2015, 106).

Este parece ser el planteamiento que está detrás de la propuesta a la que venían haciendo referencia algunos dirigentes del PNV y que expresó, finalmente, el lehendakari Urkullu en el «debate de política general» de septiembre de 2017.¹⁷ Propugnó un «nuevo estatus de autogobierno» en el que el Concierto Económico y el pacto político serían «los dos principales pilares» y cuyo objetivo sería «actualizar el autogobierno y renovar las competencias: reforzar el ámbito de poder que le ha sido reconocido a la comunidad pero que aún no le ha sido transferido, recuperar el poder público que pese a haber sido reconocido y transferido se nos ha reducido, y aumentar el quantum de competencias que se reconoce a Euskadi a través del Estatuto». Pero el lehendakari hizo hincapié en el sistema de «garantías» como uno de los elementos más significativos del autogobierno —o nuevo estatus— que propugna. Tomando en consideración los dos «principales pilares» mencionados —el Concierto económico y el pacto político—, señaló que «sería necesario disponer de mecanismos específicos para la resolución de los desacuerdos competenciales con carácter bilateral y a través del acuerdo. Sería conveniente contar no solo con una comisión que estableciera los mecanismos de prevención —la Comisión Mixta, por ejemplo—, sino también con un foro

¹⁶ Cfr. D. Innerarity, 2009; pp. 10-11. Esta exposición se reitera en el texto de 2015 del mismo autor en el que, sin embargo, sustituye el término «federalizante» por «confederalizante». Desconozco si el autor atribuye a ese cambio alguna pretensión de importancia, pero considero que —con independencia del radicalmente distinto significado que, objetivamente, tienen uno y otro término— es significativa respecto a las pretensiones de ese sector político.

¹⁷ Vid. Parlamento Vasco, 2017, 10 ss. El «debate de política general» es la sesión plenaria que —salvo en el primer periodo de sesiones de la legislatura— debe realizarse anualmente, al inicio del periodo de sesiones de septiembre «con objeto de debatir, como único punto del orden del día, la orientación política del Gobierno Vasco» (art. 193 del Reglamento del Parlamento Vasco).

paritario que realizara las labores de arbitraje; es decir, con una comisión de garantía del Estatuto» (Parlamento Vasco, 2017, 25).

La base sobre la que se fundamenta esta propuesta de «Concierto político» está, como lo señalan de forma expresa sus promotores, en los derechos históricos; o, más precisamente, en una particular lectura de los derechos históricos; una lectura *foralista*, que mitifica el significado de los derechos históricos, que ha sido tradicional tanto entre los *fueristas* de los siglos XVIII y XIX (J. Fernández Sebastián, 1998) como, posteriormente, en el nacionalismo (J. Corcuera, 1984, 10 ss.). Se trata de una interpretación que carece de fundamento jurídico real. Es curioso, en este sentido, lo que ha ocurrido con el PNV y la recepción constitucional de los derechos históricos. Este partido consideró que la Constitución, en la Disposición Adicional primera, no recogía satisfactoriamente sus pretensiones, lo que se convirtió en el argumento principal justificativo de su decisión de propugnar la abstención en el referéndum de ratificación de la Constitución;¹⁸ y, sin embargo, es su interpretación más mitificada de los derechos históricos la que pretende como correcta interpretación de aquella.¹⁹

Es en el ámbito de esta particular interpretación de los derechos históricos por parte del PNV en la que se engarzan la propuesta de «Concierto político» y la afirmación del lehendakari Urkullu de que Euskadi es una «nación foral» (Parlamento vasco, 2015). Afirmó, en su primera intervención en aquel debate que, como «nación foral», los derechos históricos «amparados y respetados, pueden dar de sí tanto cuanto pueda alcanzar nuestra capacidad de lograr pactos institucionales, adoptar decisiones políticas que sean refrendadas por la ciudadanía y respetadas. Por esta vía podemos encontrar el cauce para avanzar en el autogobierno, alcanzar el reconocimiento como nación y seguir construyendo Euskadi en una Europa más fuerte y abierta». Aunque en la intervención del lehendakari parecía un simple intento de no dejar pasar en el debate la reclamación del reconocimiento como «nación», combinándola con el elemento «foral», el que más rendimiento ha aportado a la diferenciación de la CA del País Vasco y a la consolidación de la perspectiva nacionalista, acabó convirtiéndose, ante la sorpresa causada por esa combinación terminológica, en uno de los elementos centrales del debate con los grupos parlamentarios. En ese intercambio de intervenciones

¹⁸ Vid. J. Corcuera, 1984; p. 32, quien realiza un análisis comparativo minucioso de las diferencias entre la enmienda del Grupo de Senadores Nacionalistas y el texto definitivo de la Disposición Adicional primera, pp. 18 y ss.

¹⁹ Sobre la interpretación de la Disposición Adicional primera de la Constitución, comparto las reflexiones de J. Corcuera, 1985; vid., igualmente, J. Corcuera y M. A. García Herrera, 2002.

es en el que el lehendakari aportó más elementos para aclarar qué quería decir con ello. Afirmó que, desde su punto de vista «nación foral (...) es una nación construida sobre la base de nuestros derechos históricos, insisto, en la combinación de historicismo y decisionismo, que han representado y representan la constitución del pueblo vasco a lo largo de la historia. Y es lo que nos hace singulares» (p. 98). Sostuvo que la disposición adicional del Estatuto de Gernika «establece que aceptar el régimen autonómico no supone la renuncia del pueblo vasco a los derechos que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su historia»; y, a su juicio, eso es «nación foral». Continuó sosteniendo que el artículo primero del Estatuto de Gernika «manifiesta que los poderes de la Comunidad Autónoma vasca no provienen de la Constitución española, sino que se adaptan a ella (...) al determinar que es el pueblo vasco, es el pueblo vasco y nadie más que el pueblo vasco, el que se constituye en comunidad autónoma dentro del Estado español». Y, según el lehendakari, «también eso es nación foral» (pp. 97-98). Y, sobre esta cuestión, concluyó diciendo: «Nación foral, por lo tanto, respeto a la diversidad, pluralidad, desde un sistema institucional cooperativo, participativo, basado en la democracia consorcional, a la vanguardia de las democracias más avanzadas. Un modelo que —he dicho esta mañana, y no me canso de reiterar— mira a Europa, a Europa, en defensa y desarrollo de nuestra singularidad, basada en el principio de subsidiariedad, también contemplado en el Tratado de Lisboa, en una gobernanza horizontal y multinivel, en una estructura de estados compuestos y en un proceso de construcción europea complejo» (p. 99). D. Innerarity (2017, 106) aclara qué es lo que el lehendakari quiere decir cuando habla de «nación foral»: «Cuando el Lehendakari Urkullu habla de «nación foral» yo entiendo que está queriendo decir «nación pactada», ni fragmentada ni subordinada». No estoy seguro de qué quiere decir con «no fragmentada», si tiene connotaciones de irredentismo territorial nacionalista o no, pero es evidente la idea confederal que subyace en su interpretación, en el sentido estricto del concepto; es decir, como entidades de igual naturaleza (estatal) que voluntaria y libremente deciden compartir algunos poderes que son ejercidos por instituciones de composición igualitaria y con un sistema de garantías de carácter igualmente paritario y naturaleza arbitral, no judicial.

Que un sistema similar sea compatible con la Constitución solo se puede sostener desde una visión de la Constitución incompatible con la idea comúnmente aceptada de ésta. Y que esa compatibilidad se asiente en los derechos históricos que «ampara y respeta» la Constitución (Disposición Adicional primera) solo puede mantenerse desde una lectura en la que desaparece el inciso final en el que

se establece que la actualización de ese régimen foral «se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de autonomía». Se trata de los derechos históricos entendidos como titularidad de una soberanía originaria que sigue siendo plenamente ejercitable; la consideración de la Disposición Adicional como la puerta abierta al exterior del sistema constitucional.

III. EL PROCESO PARA LA REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA

La adaptación por el PNV de su estrategia para la reforma del EA o, en su terminología, de establecimiento de un nuevo «Estatus político», se alejaba, como se ha dicho, de las formas que caracterizaron el *plan Ibarretxe*. Las formas eran, tal y como se presentaban, profundamente diferentes, pero el contenido tenía una gran similitud. La aceptación de los límites formales de legalidad en la propuesta de reforma del Estatuto fue explícitamente asumida en el Pacto de Gobierno entre el PNV y el PSE (21.II.2016), en el que, respecto a esta cuestión, se señalaba, expresamente, que el «proceso de actualización del autogobierno que garantice el encaje jurídico-legal de la reforma» sería «tramitado de acuerdo con las normas y procedimientos legales vigentes». Se proponía la creación, nuevamente, de la Ponencia de autogobierno en el Parlamento Vasco «para que en su seno, buscando el máximo consenso entre diferentes, se acuerden las bases y principios que guíen el proceso de articulación de la reforma». El tiempo tendría que aclarar hasta qué punto el compromiso sobre esas formas — la aceptación de moverse dentro de los límites de la legalidad— iban a condicionar la concreción del contenido o, por el contrario, hasta qué punto este último iba a terminar por desbordar a aquellas.

1. *El trabajo de la Ponencia parlamentaria: el fin abrupto de un proceso que se presumía interminable*

Desde el inicio de su mandato, el lehendakari Urkullu se ha referido reiteradamente a la necesidad de debatir sobre lo que denomina el «nuevo estatus político» del País Vasco. En el debate de política general de 2013 propuso la constitución de una Ponencia parlamentaria «para actualizar la arquitectura institucional y el sistema de autogobierno» como vía para acordar «un nuevo estatus político y jurídico para Euskadi» (Parlamento Vasco, 2013; p. 24). El 20 de febrero de 2014 se aprobó, a iniciativa del PNV, la creación de la Ponencia a la que se había referido el lehendakari, que se constituyó, finalmente, el 27 de marzo siguiente. La Ponencia inició un lento discurrir que se prolongó durante toda la legislatura, con una sucesión inacabable de comparecencias, sin llegar a ninguna conclusión.

Iniciada la nueva legislatura (XI) en octubre de 2016, la Ponencia reanudó sus trabajos abordando nuevas comparecencias, con el argumento de que se había incorporado al Parlamento una nueva fuerza política —Podemos—, que no estaba presente en la anterior legislatura, a la que se quería dar la oportunidad de que propusiese la comparecencia de personas que considerase interesantes para desbrozar el tema objeto de la Ponencia. Esa nueva tanda de comparecencias concluyó en septiembre de 2017.

Desde entonces, sus integrantes han estado tratando de llegar a unas bases de acuerdo de amplio consenso, con el objeto de que, posteriormente, fuesen plasmadas en un texto articulado que conformase el Anteproyecto de Reforma del EA —o, en la terminología del PNV, de Propuesta de nuevo Estatus Político—. Ese acuerdo de amplio consenso entre las fuerzas políticas no ha sido posible en la medida en que el PNV ha mantenido su pretensión de sacar adelante su propuesta de naturaleza confederal como configuración del sistema de autogobierno y de relación de la CA con España, insistiendo, al mismo tiempo, en su pretensión de reconocimiento del «derecho a decidir» y de la condición del pueblo vasco como nación.

El bloqueo interminable al que parecía abocada la Ponencia, sin embargo, cambió radicalmente cuando se acercaba el ecuador de 2018. El PNV empezó a plantear propuestas de acuerdo en torno a las pretensiones que se acaban de indicar y EH Bildu adoptó la actitud de apoyar las propuestas del PNV, sin plantear alternativas propias más radicales, discrepando, exclusivamente, en la referencia a la «violencia política» —actividad terrorista de ETA—. El PNV ha aceptado el resultado de ese respaldo a sus propuestas —cuando menos, en este momento del proceso— y ha optado por sacar adelante sus propuestas con el exclusivo respaldo de EH Bildu, salvo una excepción a la que se hará referencia enseguida.

En efecto, a lo largo del mes de junio y primera semana de julio, la Ponencia ha ido aprobando las Bases de acuerdo sobre el nuevo Estatuto Político, que, previsiblemente, tendrán que ser traducidas a un Borrador de texto articulado por una comisión de «expertos» nombrados por los partidos integrados en la Ponencia, a razón de uno por cada uno de ellos. Los acuerdos sobre las bases alcanzados en la Ponencia —concluidos el 6 de julio— se han ido recogiendo en siete sucesivos documentos,²⁰ que se fusionarán en un documento de Bases. El PNV y EH Bildu han sacado adelante el acuerdo en solitario —con un voto particular de EH Bildu

²⁰ Los documentos son los siguientes: Base I (Preámbulo); Base II (Título Preliminar); Base III (Competencias); Base IV (Poderes del País Vasco); Base V (Hacienda y Patrimonio); Base VI (Derechos y deberes); Base VII (reforma del Estatuto). En el momento de concluir este trabajo el documento final resultante no está aún accesible en la página web del Parlamento, ni tampoco los documentos parciales.

en relación a la parte del Preámbulo que se refiere a la violencia terrorista—, salvo en el documento relativo a Derechos y deberes, que ha sido respaldado también por Podemos.

Sorprendentemente, la Ponencia ha concluido sus trabajos, en contra de lo que se había ido consolidando en un amplio sector de la opinión reflejada en los medios políticos y de comunicación. Pero los trabajos concluyen en unas condiciones especialmente singulares, tanto en lo que se refiere al contenido de las Bases como al respaldo político con que cuentan. Lo que abre un amplio haz de interrogantes sobre su desarrollo a partir de este momento.

2. *Derechos históricos, «derecho a decidir» y pretensión confederal*

Las Bases acordadas por PNV y EH Bildu plantean importantes problemas, al optar por un modelo y unos elementos que entran en directa confrontación con la Constitución.

El modelo de autogobierno que se propone en las Bases y, consiguientemente, de relación entre la CA del País Vasco en el seno del Estado español, se define expresamente como un modelo de naturaleza confederal; término que se repite de forma reiterada a lo largo del texto. El contenido de lo acordado es tan llamativo que lo más conveniente es citarlo expresamente, aunque ello pueda dificultar la lectura de este texto en algunos momentos.

La base en que se fundamenta una propuesta semejante son los derechos históricos, que, según el documento, el pueblo vasco considera necesario actualizar «con un nuevo enfoque de su relación con el Estado».²¹ Los derechos históricos, según el texto de las Bases, no se remiten, únicamente a —ni se limitan por— la Disposición Adicional primera de la Constitución; el papel determinante lo juega la Disposición Adicional del EA, según la cual, la aceptación del régimen de autonomía establecido en él «no implica renuncia del Pueblo Vasco a los derechos que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su historia». Una lectura de la Disposición Adicional, la que hace el nacionalismo, en la que desaparece su inciso final en el que se precisa que la actualización de esos derechos históricos podrá realizarse «de acuerdo con lo que establezca el ordenamiento jurídico».²²

Los textos de los que se ha dispuesto en la realización de este trabajo son los documentos provisionales, por lo que las citas se realizan al texto de forma genérica, al no ser útil la referencia a páginas o similar.

²¹ En el texto de las Bases se afirma: «La voluntad del Pueblo Vasco y sus derechos históricos será el fundamento y el vehículo, respectivamente, para la elaboración de una propuesta de Estatus Político».

²² En las Bases relativas al Preámbulo se afirma, en relación con lo que significó el Estatuto de autonomía aprobado en 1979 (Estatuto de Gernika), que contribuyó «a la cristalización del Autogobierno,

Esta particular lectura del significado de los derechos históricos y de su recepción constitucional se complementa con el carácter del pueblo vasco como nación. Según lo acordado en las Bases, el pueblo vasco «es Nación porque así lo reconoce e identifica una mayoría de la ciudadanía y porque, además, cumple con los parámetros establecidos en el derecho comparado». En el texto no se explicita cuáles son las consecuencias de esa condición;²³ no se afirma que eso signifique la titularidad del derecho de autodeterminación, como, por el contrario, se hacía en la propuesta del lehendakari Ibarretxe y se ha sostenido —y se sigue sosteniendo— por parte de los independentistas en Cataluña. Pero, sea su único fundamento o lo sea en conexión con los derechos históricos, en el texto se establece una capacidad de decidir su estatus político, es decir, qué modelo de engarce ha de tener la CA en la organización del Estado español. Su corolario es el «derecho a decidir» que se afirma de forma reiterada en el texto, en diferentes sentidos. En primer lugar, y sobre todo, como fundamento de la capacidad para determinar el «estatus político»: «Se trata», afirma el documento, «de reconocer el derecho y la capacidad de los vascos y las vascas para decidir, expresar y ejercer su voluntad colectiva de cara a la consecución de fórmulas de convivencia acordadas voluntariamente y de establecer mecanismos que garanticen que los compromisos alcanzados sean respetados». Así, el Estatuto que se propone es «un ejercicio del derecho y capacidad de decidir de la ciudadanía vasca que de forma mayoritaria y en este momento histórico decide alcanzar un acuerdo plural, amplio y transversal». El texto resultante del desarrollo de estas Bases «será la formulación jurídico positiva de un ejercicio pactado del derecho democrático de la ciudadanía vasca a decidir su estructura política y su régimen de convivencia, para lo cual, habrá de dotársele a la voluntad mayoritaria de la ciudadanía de un valor normativo relevante».²⁴

a la institucionalización y a la mejora de la calidad de vida y bienestar de la ciudadanía»; fue un pacto, «aunque no en total libertad, dado el contexto histórico».

²³ Sin embargo, la definición del pueblo vasco como nación tiene, en las Bases acordadas en la Ponencia, una consecuencia: la diferenciación entre dos condiciones distintas de «los vascos y las vascas». Por una parte, la relativa a la «Ciudadanía Vasca», que estará vinculada a la vecindad administrativa en alguno de los municipios del «Sujeto Jurídico Político —SJP—». Por otra, la «Nacionalidad Vasca», que se reconocerá a la ciudadanía vasca en los términos regulados por una ley aprobada por el Parlamento Vasco, «habida cuenta del carácter plurinacional del Estado Español y las características del nuevo modelo de relación con el Estado contenidas en el Nuevo Estatus Político».

²⁴ Esta construcción se vincula a la peculiar interpretación, idealizada, que hace el nacionalismo de la «teoría de la claridad» canadiense: vid. F. J. Romero Caro, 2017. En este sentido, el Gobierno Vasco, presidido por Urkullu, aprobó (06.03.2018), con el voto en contra de los tres Consejeros designados a propuesta del PSE, una Propuesta para remitir a la Comisión Europea en la que requería «la incorpo-

En segundo lugar, el «derecho a decidir» se concreta en la potestad de los poderes de la CA del País Vasco para «regular y gestionar» la realización de consultas populares y referéndums «tanto en lo que corresponde a asuntos políticos y sociales de su ámbito competencial, como a las relaciones que desean tener con otros territorios de Euskal Herria, con el Estado español y otros espacios políticos europeos e internacionales».

Esta afirmación del «derecho a decidir» plantea una confrontación entre principio de legalidad y principio democrático —tal y como lo entienden quienes han acordado el texto— que tiene los mismos elementos que ya se han puesto de relieve en el proceso secesionista en Cataluña. Aunque se afirma que la «actualización del autogobierno vasco debe atender al principio de legalidad», inmediatamente se advierte que «no obstante, el respeto a la legalidad no debe provocar la vulneración del principio democrático»; un principio que, según los autores del documento, «exige dotar de un valor relevante y primario a la decisión de la ciudadanía vasca». La confrontación entre principio democrático y principio de legalidad está servida, sobre la base de una comprensión inaceptable del principio democrático.²⁵

Sobre estos fundamentos, el sistema de autogobierno que se propugna es de naturaleza confederal, como explícitamente se afirma, de forma reiterada, en el texto de Bases. Este sistema confederal se caracterizaría por una relación «de igual a igual» entre el País Vasco y el Estado, que suponga un reconocimiento del País Vasco «como sujeto jurídico-político».²⁶ En el texto no se explicita qué

ración a la normativa de la UE de una Directiva de Claridad que oriente sobre cauces para que las Comunidades políticas que hayan expresado mediante decisión clara y expresa de sus instituciones parlamentarias de autogobierno su voluntad de decidir sobre su estatus de soberanía, cosoberanía o interdependencia con respecto al Estado miembro de la UE al que pertenezcan, así como, en su caso, su pertenencia a la UE si el Estado miembro decidiera dejar de serlo en la UE, puedan de manera legal, y pactada y con garantías con el Estado al que pertenecieran, consultar a la ciudadanía sobre su futuro». Y, en conexión con ella, que se habilite «un procedimiento simplificado que garantice la permanencia en la Unión de un nuevo Estado resultante de un eventual proceso de secesión llevado a cabo de acuerdo con los cauces previstos en la mencionada Directiva de Claridad, siempre y cuando el nuevo Estado manifestara su voluntad de pertenecer a la UE».

²⁵ Sobre la inaceptable comprensión del principio democrático por parte del secesionismo catalán en esos términos y en su confrontación con el principio de legalidad, especialmente cuando aquél es entendido de forma tan simplista como la voluntad manifestada en un referéndum —máxime, de naturaleza consultiva—, vid. A. López Basaguren, 2016b; pp. 178 y ss., en donde se hace referencia a la afirmación del TS de Canadá en el *Reference on Québec secession* (1998) respecto a la errónea comprensión de la democracia constitucional que supone una interpretación semejante del principio democrático.

²⁶ A partir de aquí, el documento hace continua referencia al Sujeto Jurídico Político —y al acrónimo SJP—, sobre cuya denominación, sin embargo, se plantean diversas alternativas: «Comunidad

significa este reconocimiento, pero es la misma terminología que se utilizaba en el *plan Ibarretxe* y que ha sido de uso común en la justificación del secesionismo catalán: reconocimiento de la capacidad de decidir por sí mismo su futuro político, se identifique esa capacidad con el derecho de autodeterminación o con su sucedáneo «derecho a decidir». Se propugna un «nuevo modelo de relación con el Estado, bilateral, de respeto y reconocimiento mutuos, de naturaleza confederal»; un sistema que exige una «relación... de respeto mutuo y no subordinación y a tal efecto se anudará un sistema de relación bilateral efectiva y se incorporará un régimen eficaz de garantías que blindará el autogobierno vasco».

El sistema confederal que se propugna tiene dos elementos capitales: la atribución de competencias y el sistema de garantías de los poderes que asume el «Sujeto Jurídico Político».

En lo que se refiere a la primera cuestión, las Bases acordadas pretenden reafirmar el ámbito competencial atribuido por el vigente EA y aún no transferido (transferencias pendientes), recuperar el poder «reconocido y transferido, pero severamente menguado como consecuencia de la legislación orgánica, la legislación básica y la doctrina restrictiva del Tribunal Constitucional, resituándolo en un ámbito foral, de manera que sea inmune a estos tres focos de erosión» y, en tercer lugar, ampliar el ámbito competencial que atribuye el actual EA «incorporando, al catálogo competencial propio, todas aquellas competencias necesarias para garantizar los derechos políticos, económicos, sociales, lingüísticos y culturales de la ciudadanía del Sujeto Político». Pretenden, para ello, «en desarrollo de la bilateralidad relacional», configurar «una suerte de Concierto Político, entendido... como instrumento u organismo de seguimiento y tratamiento político e institucional del espacio competencial», que habilitaría «una relación de carácter confederal entre el Sujeto Político y el Estado Español y como modelo de incardinación de un haber competencial exclusivo y reservado que garantice la estructura y operatividad del mismo por parte del Sujeto Político sin interferencia del Estado». La naturaleza confederal de la relación entre ese «sujeto jurídico político» y el Estado «exige acordar qué materias y competencias se reconocen al Estado, ostentando el SJP la competencia exclusiva sobre el resto». Lo que significa que será el texto del nuevo «Estatus Político» —y no la Constitución— el que determinará las competencias que se atribuyen al Estado, completado por «una cláusula residual de competencia a favor del Sujeto Político», a cuyo efecto

Estatal Vasca»; «Comunidad de carácter nacional»; «Comunidad Foral Vasca»; «Comunidad Nacional Vasca»; «Estado Autónomo Vasco»; o, «Estado Foral Vasco».

«se promoverá una interpretación que otorgue un nuevo enfoque, en clave plurinacional, de tal suerte que las materias y ámbitos de decisión pública que no hayan sido expresamente reservados al Estado español formarán parte del fondo de poder vasco, y, a tal fin, se ha de buscar el mecanismo jurídico oportuno —como pudiera ser el reconocimiento del régimen singular foral—. Finalmente, en este ámbito, propugna la asunción del modelo de «federalismo de ejecución» —«como Alemania»—, de forma que la CA sea la «administración ordinaria del territorio vasco», a la que debe corresponder la ejecución de todas las materias, incluidos los ámbitos en que las competencias normativas correspondan al Estado.

El «fundamento jurídico-constitucional» de ese «renovado marco competencial» reside «en la actualización sistemática y extensiva de los derechos históricos» reconocidos en las Disposiciones Adicionales de la Constitución y del EA citadas y —“dado el nuevo modelo relacional con el Estado que se propone”— también en el «principio democrático», con lo que se cierra el círculo, conectando con el «derecho a decidir»,²⁷ que es la expresión inapelable de este principio, de acuerdo con lo que expresan los redactores del documento.

El segundo elemento clave en este modelo confederal es el sistema de garantías, sobre el que viene insistiendo el lehendakari Urkullu en el mismo sentido que se recoge en el texto de las Bases y que constituía, como se ha visto, un elemento central del Estatuto contenido en el *plan Ibarretxe*.²⁸ El nacionalismo tiene auténtica obsesión por eludir los foros jurisdiccionales y establecer sistemas arbitrales, de naturaleza paritaria, para la resolución de los conflictos. El sistema de garantías es esencial en el «nuevo sistema bilateral relacional con el Estado». Un «sistema de garantías» y unos «mecanismos de blindaje» que se tienen que adecuar «al nuevo modelo de relación bilateral con el Estado, de naturaleza confederal, basado en el pacto, el respeto y reconocimiento mutuos como sujetos políticos y blindarán el autogobierno vasco, impidiendo su modificación unilateral»; sistema al que «quedarán sometidas ambas partes». Esto significa que los conflictos «que se susciten con el Estado» deberán resolverse «desde la bilateralidad, el acuerdo y el pacto», dándose prioridad a los «procedimientos preventivos y cooperativos, frente a los de naturaleza litigiosa y judicial». Este sistema tiene dos

²⁷ Según se afirma en las Bases, la cuestión consiste en conjugar «el principio de legalidad y el principio democrático, sin perjuicio de aquellos otros que el equipo encargado de la redacción del texto articulado, en su caso, puedan adicionar en orden a fundamentar la pretendida ampliación del fondo competencial y encajen en el nuevo esquema relacional de bilateralidad entre el Sujeto Político y el Estado Español».

²⁸ La misma fijación se expresaba en D. Innerarity, 2009 y 2017.

niveles distintos. El primero —el preventivo— consistiría en constituir una «Comisión Mixta de Concerto Político (foro paritario bilateral)», cuyo cometido consiste en activar «la cooperación necesaria para objetivar, de manera pactada, las condiciones en las que ambas partes ejercerán sus respectivas competencias tanto en el ámbito de las materias concertadas como en el resto de las materias que así lo precisen; y fijará los parámetros en que se deba desenvolver la cooperación bilateral así como el obligado respeto a la cooperación multilateral y a la solidaridad con el Estado, y será el órgano interviniente, en primera instancia, ante cualquier conflicto de índole competencial que pueda suscitarse entre el Sujeto Político y el Estado». Se trata de una Comisión Mixta cuya función es «analizar y concertar el derecho estatal aplicable a las relaciones y a los ámbitos sectoriales, a la luz de las competencias asumidas por el Sujeto Político en el ámbito de las materias concertadas», siendo el acuerdo en su seno «requisito imprescindible para que cada norma en cuestión adquiera vigencia en nuestro territorio».

El segundo nivel es el que procedería cuando, a pesar de los resortes preventivos dirigidos a evitarlos, se produce el conflicto. Para estos supuestos, las Bases propugnan la creación de un «foro de naturaleza arbitral —paritario y bilateral— que haga posible la resolución de conflictos competenciales mediante fórmulas de autocomposición». Si, a pesar de ello se plantease el conflicto en el ámbito jurisdiccional, las Bases propugnan la intervención del TC «en última instancia». Pero un TC profundamente transformado en lo que respecta al País Vasco: el «modelo y funcionamiento» del TC habrá de reconducirse «a parámetros que garanticen la imparcialidad y objetividad requeridas por el nuevo sistema relacional mediante la creación de una sala paritaria especial».²⁹

Como puede comprobarse, el documento sobre las Bases para la redacción del texto articulado de la Propuesta de nuevo «Estatus Político» retoma el contenido del Estatuto Político impulsado por el lehendakari Ibarretxe en el seno de su *plan*, con algunas pequeñas adaptaciones terminológicas, expresivas de los cambios en el discurso político en estos años en el País Vasco y, dado el momento procedimental en que se redactan, de una forma menos acabada que la contenida en aquel texto.

²⁹ El modelo de control y resolución de conflictos propugnado en las Bases se complementa con la cuestión relativa a la suspensión de las normas impugnadas ante el TC, afirmando que «deben eliminarse mecanismos de suspensión unilateral de normas, intervención de la autonomía, etc., y establecer procedimientos de lealtad y cooperación institucional, de foros de arbitraje y de resolución de conflictos rigurosamente igualitarios. El régimen de relaciones se basará en la cooperación y no será admisible imposición o coerción unilateral de ninguna clase».

3. *La propuesta para realizar una «consulta habilitante» previa a la remisión del Proyecto al Congreso de los Diputados*

El Acuerdo entre PNV y EH Bildu concluido en la Ponencia el 6 de julio incluye, como último elemento, el compromiso de que el Proyecto de «Nuevo Estatus Político» que sea, en su momento, aprobado por el Parlamento será sometido a una «consulta habilitante» del electorado de la CA antes de ser remitido al Congreso de los Diputados, para su «negociación».³⁰ Este elemento final —y procedimental— del acuerdo ha causado sorpresa, por lo inesperado y porque en el pacto de Gobierno entre PNV y PSE se recogía de forma explícita que, aunque cada partido tenía libertad para plantear las propuestas que considerase convenientes, el proyecto de reforma —o de «nuevo estatus político»— sería «tramitado de acuerdo con las normas y procedimientos legales vigentes». Sorprende, tras la experiencia de la Ley vasca de la consulta (segunda fase del *plan Ibarretxe*),³¹ que fue anulada por el TC —STC 103/2008, de 11 de septiembre (A. López Basaguren, 2009)—, porque asume sus mismos planteamientos y la misma terminología que se identifica con aquél. Y sorprende, porque se hace esta propuesta cuando existe una consolidada y constante doctrina del TC en la materia, manifestada en los sucesivos pronunciamientos que ha realizado el alto tribunal con posterioridad a aquella. Se trata de numerosos pronunciamientos en relación con el proceso secesionista catalán, tanto en relación con la pretensión de asumir una competencia relativa a las consultas populares en la reforma del EA de Cataluña de 2006 —STC 31/2010, de 28 de junio— (J. M. Castellá, 2010 y 2013; C. Aguado, 2011) o sobre las sucesivas leyes catalanas de consultas populares por vía de referéndum (Ley 4/2010, de 17 de marzo) —anulada por la STC 51/2017, de 10 de mayo— y de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana (Ley 10/2014, de 26 de septiembre) —anulada por la STC 31/2015, de 25 de febrero—, así como de los sucesivos «referéndums», «consultas» o «procesos participativos» convocados en Cataluña, como la «consulta» del 9-N (2014) —anulada por la STC 32/2015, de 21 de febrero— (A. López Basaguren, 2017, 308-309), el referéndum de autodeterminación del 1-O (2017) —cuya Ley reguladora fue anulada por la STC 114/2017, de 17 de octubre, el Decreto de convocatoria por

³⁰ Los representantes de Podemos en la Ponencia defienden la realización de una «consulta», pero previa aprobación de su realización por parte del Parlamento Vasco, mediante una mayoría cualificada, por lo que no respaldó la propuesta acordada por PNV y EH Bildu.

³¹ Ley 9/2008, de 27 de junio, de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política.

la STC 122/2017, de 31 de octubre, y el Decreto con las normas complementarias para su realización por la STC 121/2017, de 31 de octubre—. Todas estas Sentencias tienen una doctrina constante en el sentido de que las CA no tienen competencia para regular o convocar referéndums o «consultas» como la que se pretende en el documento de Bases sobre el «Nuevo Estatus Político» acordado en la Ponencia parlamentaria.

A la luz de esa jurisprudencia —y muy específicamente, de la que resolvió la impugnación contra la propia Ley vasca de la Consulta— no es admisible seguir alegando que se trata de una consulta «sin valor jurídico», por no ser vinculante, como se sostiene por quienes la propugnan. Es indiscutible, tanto en Derecho español como en comparado, que el carácter consultivo —y no jurídicamente vinculante— no supone la pérdida de la condición de referéndum —y su transformación en «consulta»— ni la exclusión de su sometimiento a estrictos procedimientos jurídicos expresamente establecidos. Al igual que se pretendía en el contexto del *plan Ibarretxe*, con ello se trataría de lograr, al margen de los procedimientos legales, un respaldo por parte del cuerpo electoral a una propuesta de reforma del Estatuto que le otorgase una legitimidad popular que la hiciese intocable so pena de ser acusado el órgano que osase hacerlo de vulnerar la voluntad popular.

4. *¿Un consenso político suficiente? Entre el consenso transversal y el acuerdo entre nacionalistas*

La conclusión de los trabajos de la Ponencia sobre autogobierno con la aprobación de las Bases para la elaboración del texto articulado que constituya el Borrador de Anteproyecto de reforma del EA —del «nuevo estatus político»— plantea, además, un importante problema respecto al consenso político sobre el que se sustenta. El lehendakari Urkullu y su partido, el PNV, han venido apelando constantemente a la necesidad de que la propuesta de reforma del EA —o el «Nuevo Estatus Político» en su lenguaje— necesitaba estar respaldada por un amplio consenso de carácter transversal. Lo que siempre se ha entendido como un consenso que cruce la división entre nacionalistas y no nacionalistas. El acuerdo alcanzado solo tiene el respaldo de los dos partidos nacionalistas —PNV y EH Bildu—, salvo la excepción del título relativo a derechos y deberes, que cuenta con el respaldo de Podemos. Significativamente, no hay acuerdo del PNV con el partido —PSE— con el que gobierna —aunque sea en coaliciones muy desequilibradas a su favor— la práctica totalidad de las instituciones significativas —autonómicas, forales y locales—.

En esas condiciones, las dudas sobre la firmeza de la decisión del PNV de seguir adelante con ese respaldo se plantean con fuerza. Se trata de un camino muy complicado políticamente, que, de seguir por el camino marcado en el documento de Bases acordado en la Ponencia parlamentaria, deberá enfrentarse a importantes confrontaciones con la legalidad, como en el caso de la consulta «habilitante» pactada a la que se sometería el Proyecto que aprobase el Parlamento antes de su remisión al Congreso.

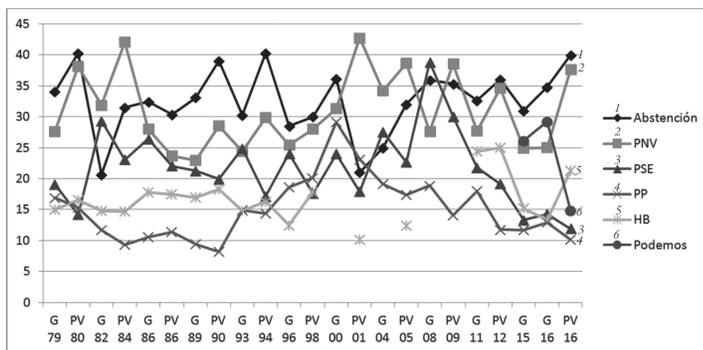
¿Hasta dónde seguirá el PNV en este proceso, con la única compañía de EH Bildu? ¿Va a traspasar el Gobierno de Urkullu las líneas que no se sintió capaz de traspasar el de Ibarretxe? ¿O se trata solo de poner en evidencia que el sistema político español no respeta la voluntad democrática del pueblo vasco y, por tanto, su condición no democrática? ¿O es todo un simple amago momentáneo, transitorio, a reconducir pronto, una vez que el PNV ha mostrado lo que podría hacer si no se le da suficiente satisfacción en las reclamaciones que le importan de verdad? En cualquier caso, si el PNV se plantea reconducir el proceso en un momento determinado, quizás pueda encontrarse con dificultades para reconducir un proceso si coge fuerza propia, a pesar de la habilidad tradicional del PNV en estas operaciones. El control de los procesos políticos no siempre es posible garantizarlo de acuerdo a las pretensiones de quienes los pusieron en marcha.

IV. CONCLUSIONES: ¿EL RETORNO DEL *PLAN IBARRETXE*?

Las dudas sobre el desarrollo inmediato del proceso de reforma del EA son enormes. Por una parte, durante estos años el PNV ha puesto de relieve que había interiorizado las lecciones aprendidas durante el desarrollo del *plan Ibarretxe*, que concluyeron en la pérdida del Gobierno Vasco y le llevaron al nivel más bajo de poder institucional, recluso, prácticamente a Bizkaia y en unos pocos Ayuntamientos de Álava y Gipuzkoa. Además, hay que presumir que el PNV tiene plena conciencia de los fundamentos de sus triunfos electorales y de su prácticamente absoluto monopolio de las instituciones: el voto del PNV solo en parte es un voto incondicional, militante, fuertemente nacionalista. Parte significativa del voto nacionalista —*abertzale*— lo capta el nacionalismo radical, fuese, antes, Herri Batasuna o, ahora, EH Bildu. El PNV obtiene sus mayores éxitos electorales, su techo electoral, en las elecciones autonómicas —Parlamento vasco— y en los momentos de moderación. El mayor éxito electoral de Ibarretxe se produjo en coalición con EA, en la actualidad en EH Bildu; pero a costa de aglutinar casi todo el nacionalismo, incluido parte muy importante del voto tradicional de HB, alejado de ésta por el retorno de ETA a la actividad terrorista. Pero esa opción le impone

FIGURA 3.

Gráfico comparativo de porcentajes de abstención y de votos a partidos en elecciones generales al Congreso de los diputados (G) y al Parlamento Vasco (PV). Sólo los cuatro partidos con mayor representación. Elaboración propia, AL.



un radicalismo que le aleja de parte importante de su masa electoral y resulta insuficiente para el «gran salto adelante» que pretende. Un proceso de radicalización en el que, por una parte, sale beneficiado el nacionalismo radical, que refuerza su legitimidad ante el electorado nacionalista —incluso ante parte del nacionalismo tradicional vinculado al PNV— y, por otra los partidos no nacionalistas, cuyo electorado se moviliza en situaciones en las que tradicionalmente se abstiene.

Los resultados electorales siguen poniendo de manifiesto que en el País Vasco se siguen produciendo dos comportamientos electorales diferenciados, según se trate de elecciones autonómicas o generales. El PNV solo obtiene sus mejores resultados en las elecciones autonómicas, en las que captura muy importantes masas de votos de los demás partidos —especialmente, del PSE y del PP—; unas elecciones en las que la abstención aumenta considerablemente, debilitando aún más, especialmente, a estos dos partidos. Se produce, así, una «montaña rusa» (*roller coaster*) electoral (A. López Basaguren, 2016, 55-56) —la expresión actualizada aparece en la figura 3—, que, por distintas razones cuyo análisis excede el propósito de este trabajo, afecta a todos los partidos —aunque algunos no encuentren, en las últimas citas electorales el camino de subida—. Los límites electorales producen, reiteradamente, Gobiernos con gran debilidad en su apoyo parlamentario, que solo se suele superar —hasta ahora, cuando menos— en los Gobiernos de coalición entre nacionalistas y socialistas (A. López Basaguren, 2016, 52 ss.). El PNV —Ardanza, en su día; Urkullu, en la x Legislatura— sabe lo que es gobernar con esa debilidad parlamentaria, condenado a la pura gestión administrativa y con una imagen pública de incapacidad que debilita políticamente.

A la vista de esta experiencia, sorprende hasta qué punto el avance en la determinación del contenido que deberá asumir el proyecto de reforma del EA ha vuelto a reproducir el mismo contenido del Proyecto de Estatuto Político del *plan Ibarretxe*, tirando por tierra todos los límites procedimentales que había asumido formalmente el PNV, plasmando lo que parecía la posición de la dirección de entonces del partido —el propio Urkullu— en discrepancia con la estrategia que imponía el entonces lehendakari.

En estos momentos, cuando acaba de cerrarse el acuerdo en la Ponencia sobre el autogobierno, cuando el camino que tiene por delante la elaboración del proyecto de reforma es tan largo y complejo, es muy precipitado decir que todo está ya determinado y que el *plan Ibarretxe* está de nuevo entre nosotros. Lo que sí es cierto, en cualquier caso, es que ha vuelto a hacer acto de presencia y que, de momento, el PNV, respaldado por EH Bildu, lo ha vuelto a poner encima de la mesa.

V. BIBLIOGRAFÍA

- AGUADO RENEDO, C. (2011). Referéndum autonómico y jurisprudencia constitucional. *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 28, pp. 541-554.
- ALONSO OLEA, E. (1995). *El concierto económico (1878-1937): orígenes y formación de un derecho histórico*. Oñati: IVAP.
- CASTELLÁ ANDREU, J. M.^a (2010). La competencia en materia de consultas populares por la vía de referéndum en la Sentencia 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña. *Revista catalana de Dret públic*, n.º especial «Sentencia sobre el Estatuto», pp. 308-321.
- CASTELLÁ ANDREU, J. M.^a (2013). Consultas populares no referendarias en Cataluña: ¿es admisible constitucionalmente un *tertium genus* entre referéndum e instituciones de participación ciudadana? *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 14 monográfico sobre «Transparencia, participación ciudadana y Administración Pública en el siglo XXI», pp. 121-155.
- CORCUERA ATIENZA, J. (1984). La constitucionalización de los derechos históricos. Fueros y autonomía. *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 11, pp. 9-38.
- CORCUERA ATIENZA, J. (1985). Notas sobre el debate de los derechos históricos de los territorios forales. *Revista de Estudios Políticos*, n.º 46-47, pp. 55-89.
- CORCUERA ATIENZA, J., GARCÍA HERRERA, M. A. (2002). *La constitucionalización de los derechos históricos*. Madrid: CEPIC.
- EUSKO BARÓMETRO (2017). *Euskobarómetro Octubre 2017. Estudio periódico de la opinión pública vasca* (accesible en https://www.ehu.eus/documents/1457190/1525260/eb_int_Octubre17.pdf/61c6b447-ca96-5615-0c4a-f8ead70247f1).

- FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, J. (1998). *La génesis del fuerismo. Prensa e ideas políticas en la crisis del Antiguo Régimen (País Vasco, 1750-1840)*. Madrid: Siglo XXI.
- GABINETE DE PROSPECCIÓN SOCIOLOGICA, Gobierno Vasco (2016). *Sociómetro Vasco 60 —20 años de opinión pública vasca—* (accesible en http://www.euskadi.eus/contenidos/documentacion/sociometro_vasco_60/es_def/adjuntos/16sv60.pdf).
- GURRUTXAGA ABAD, A. (2017). *Rutas nacionalistas. La sociedad vasca en el siglo XXI*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- IMAZ, J. J. (2007). No imponer, no impedir. Diario *El Correo*, de Bilbao, del 17 de julio (también publicado en el diario *Deia*, de la misma fecha).
- INNERARITY GRAU, D. (2009). Entradas para un concierto político. *Hermes*, n.º 29, pp. 6-12.
- INNERARITY GRAU, D. (2017). Hacia el concierto político. *Hermes*, n.º 56, pp. 104-107.
- LÓPEZ BASAGUREN, A. (2005). El Concierto Económico y la financiación de la Comunidad Autónoma del País Vasco entre mito y realidad. En *El Estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad. 25 años de Estatuto de autonomía del País Vasco*, vol. I (pp. 619-634). Madrid: Colex-INAP
- LÓPEZ BASAGUREN, A. (2008). Trasformazioni dello Stato autonomico e riforma dello Statuto del Paese Basco: tra rottura e «accomodamento a volontà». En S. GAMBINO (Ed.). *Regionalismo e Statuti. Le riforme in Spagna e in Italia* (pp. 171-217). Milano: Giuffrè.
- LÓPEZ BASAGUREN, A. (2009). Sobre referéndum y Comunidades Autónomas. La ley vasca de la «consulta» ante el Tribunal Constitucional (Consideraciones con motivo de la STC 103/2008). *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, n.º 9, pp. 202-240.
- LÓPEZ BASAGUREN, A. (2016a). The Parliament of the Basque Country and the National Issue: The Weaknesses of a Strong Identity. En G. Laforest & A. Lecours (Eds.). *The Parliaments of Autonomous Nations* (pp. 44-71). Montreal-Kingston: McGill-Queen's University Press.
- LÓPEZ BASAGUREN, A. (2016b). Demanda de secesión en Cataluña y sistema democrático. El *procés* a la luz de la experiencia comparada. *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 37 —monográfico sobre «La cuestión catalana»—, pp. 163-185.
- LÓPEZ BASAGUREN, A. (2017). Regional Defiance and Enforcement of Federal Law in Spain. The Claims for Sovereignty in the Basque Country and Catalonia. En A. Jakab & D. Kochenov (Eds.). *The Enforcement of EU Law and Values. Ensuring Member States' Compliance* (pp. 300-315). Oxford: OUP.

- PARLAMENTO VASCO (2015). Debate de política general. *Diario de sesiones*, X legislatura, n.º 137, de 24 de septiembre.
- PARLAMENTO VASCO (2017). Debate sobre política general. *Diario de sesiones*, XI Legislatura, n.º 40, de 21 de septiembre.
- ROMERO CARO, F. J. (2017). The Spanish vision of Canada's Clarity Act: from idealization to myth. *Perspectives on Federalism*, vol. 9, issue 3, pp. 133-159.
- VV. AA. (2003). *Cuadernos de Alzate*, n.º 28, monográfico sobre «El Plan Ibarretxe a examen».
- VV. AA. (2003). *Estudios sobre la propuesta política para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe*. Oñati: ivap.
- VV. AA. (2004). *Civitas Europa*, n.º 12, monográfico «Autour de la «Proposition de Statut Politique de la Communauté du Pays basque» ou «Plan Ibarretxe»».
- ZUBIRI, I. (2000). *El Concierto Económico en el contexto de la Unión Europea*. Bilbao: Círculo de Empresarios.
- ZUBIRI, I. (2007). Los sistemas forales: características, resultados y posible generalización. En S. Lago Peñas (Ed.). *La financiación del Estado de las autonomías: perspectivas de futuro*. Madrid: IEF.