

Un modelo prewestfaliano de soberanía confederal: el «Concierto Político» vasco

A pre-Westphalian model of confederal sovereignty: the Basque “Political Agreement”

Mario Zubiaga Garate

Universidad del País Vasco – Euskal Herriko Unibertsitatea

mario.zubiaga@ehu.eus

Abstract

Keywords

Sovereignty,
Federalism,
Nationalism,
Basque politics

Received:

02/03/2022

FirstReview:

24/05/2022

Accepted:

25/05/2022

Published:

06/07/2022

With the crisis of the Westphalian model, two opposing tendencies arise in the conception of sovereignty. On the one hand, the harshest dimensions of state sovereignty are exacerbated, but, on the other, pre-Westphalian political models of sovereignty seem to adequately respond to the democratic demands of sub-state communities. We refer to the political formulas that gave way to segmental models of composite or fragmented sovereignty. These models prevented, in certain places, the full development of Westphalian dogmas regarding the unity and supremacy of the sovereign power of the State. Models that not by chance connect with the most advanced formulas of federalism. Specifically, in the Spanish case, the statutory reform proposals recently put forward by Basque sovereignism recover the old (con)federalism based on historical rights, combining it with the most modern federal and democratic conceptions of sovereignty based on the right to decide.

Resumen

Palabras clave

Soberanía,
Federalismo,
Nacionalismo,
Política Vasca

Con la entrada en crisis del modelo westfaliano, surgen dos tendencias contrapuestas en la concepción de la soberanía. Por un lado, se exageran las dimensiones más duras de la soberanía estatal, pero, por otro, parecen adquirir carta de naturaleza modelos políticos pre-westfalianos de soberanía que pueden responder de forma adecuada a las demandas democráticas de las comunidades sub-estatales. Nos referimos a las fórmulas políticas que dieron cauce a modelos segmentarios de soberanía compuesta o fragmentada, modelos que en determinados lugares impidieron el pleno desarrollo de los dogmas westfalianos relativos a la unidad y supremacía del poder soberano del Estado. Modelos que no por casualidad entroncan con las fórmulas más avanzadas del federalismo. En concreto, en el caso español, las propuestas de reforma estatutaria planteadas recientemente por el soberanismo vasco recuperan el viejo (con)federalismo basado en los derechos históricos, conjugándolo con las

más modernas concepciones federales y democráticas de la soberanía basadas en el derecho a decidir.

Zubiaga, M. (2022). Un modelo prewestfaliano de soberanía confederal: el «Concierto Político» vasco. *Clivatge*, 10, e-39072. <https://doi.org/10.1344/CLIVATGE2022.10.5>

Resum: Un model pre-westfalià de sobirania confederal: “el “concert polític” basc”

Paraules clau

Sobirania,
Federalisme,
Nacionalisme,
Política Basca

Amb l'entrada en crisi del model westfalià, sorgeixen dues tendències contraposades a la concepció de la sobirania. D'una banda, s'exacerben les dimensions més dures de la sobirania estatal, però, de l'altra, semblen adquirir carta de naturalesa models polítics prewestfaliàns de sobirania que poden respondre de manera adequada a les demandes democràtiques de les comunitats subestats. Ens referim a les fórmules polítiques que van donar llera a models segmentaris de sobirania composta o fragmentada, models que en determinats llocs van impedir el ple desenvolupament dels dogmes westfaliàns relatius a la unitat i supremacia del poder sobirà de l'Estat. Models que no per casualitat entronquen amb les fórmules més avançades del federalisme. En concret, en el cas espanyol, les propostes de reforma estatutària plantejades recentment pel sobiranisme basc recuperen el vell (con)federalisme basat en els drets històrics, conjugant-ho amb les més modernes concepcions federals i democràtiques de la sobirania basades en el dret a decidir.

1. Introducció

El proceso de globalización obliga a reconceptualizar la articulación del territorio, los derechos de ciudadanía y el poder político soberano del Estado. (Sassen 2006). Con la finalidad de aportar nuevas perspectivas a la gestión democrática de los conflictos territoriales de soberanía, en primer lugar, revisaremos sintéticamente la evolución histórica del propio concepto de soberanía, explorando las posibilidades teóricas que determinadas fórmulas históricas híbridas –situadas entre lo federal y lo confederal–, pueden ofrecer para la articulación territorial en Estados plurinacionales contemporáneos.

En segundo lugar, describiremos someramente una doble propuesta política que materializa dicha potencialidad teórica: el Acuerdo de Bases para la reforma del autogobierno vasco firmado por el PNV y EH Bildu en julio de

2018, y el proyecto de nuevo Estatuto vasco presentado en 2019 por esta última coalición en la Ponencia de Autogobierno del Parlamento vasco. Un proyecto que, con la finalidad de avanzar en el autogobierno y el derecho a decidir, fusiona argumentos democráticos e históricos en torno al concepto “concierto político”.

2. La soberanía como proceso histórico: la construcción del Estado westfaliano y su crisis

El concepto de soberanía evoluciona al compás del proceso de construcción estatal que se inicia en Europa con la crisis del modelo jurídico-político feudal. La soberanía surge como soberanía interna, es decir, como cualidad de un poder político proto-estatal que aspira a ostentar la autoridad política última y suprema en una comunidad territorial determinada. (Elias 2011) Esta es la doctrina política que inspira la formación del Estado moderno tras la paz de Westfalia en 1648.

El proceso de construcción de la soberanía estatal fue todo menos pacífico o repentino. Sin perder de vista la dimensión externa de la soberanía – ligada a guerras interestatales –, en este trabajo vamos a atender principalmente a los aspectos conflictivos ligados a su vertiente interna, es decir, a la implantación y puesta en discusión de la autoridad suprema y originaria de un poder estatal sobre un territorio y la ciudadanía adscrita al mismo.

Esta puesta en cuestión del poder estatal se manifiesta en dos dimensiones íntimamente conectadas que pueden resumirse en estas dos preguntas: ¿Soberanía del Pueblo o del Estado (a)? ¿Qué Estado gobierna sobre qué pueblo y territorio (b)?

- a) Por un lado, la tensión interna entre el principio estatal y el popular es consustancial al debate sobre la legitimidad y la fuente primigenia de todo poder. En la cosmovisión medieval (C. De Cabo 1997) se oponían el origen divino de la soberanía regia y el carácter fundacional de la comunidad política como origen último de todo poder político. Las categorías intermedias que mostraban tal tensión eran las de “soberanía limitada” o “doble soberanía”, doctrinas que dibujaban un Estado no dotado todavía de un poder supremo. Una vez cruzado el umbral de la modernidad, el proceso histórico de construcción estatal basado en el reforzamiento de su capacidad institucional fue seguido

por el avance en la capacidad de una ciudadanía cada vez más amplia para definir las políticas públicas y elegir a los representantes que las van a llevar a cabo. Así, el poder soberano, que en el inicio era una mera cualidad de un poder estatal autoritario, va reforzando la conexión –consulta protegida–, con su comunidad política, en un proceso que, siguiendo a Tilly (2004, 2007) definimos como “democratización”.

Es más, en el marco de este recorrido histórico, la categoría conceptual “soberanía” va evolucionando en el sentido de reforzar la idea de que la titularidad originaria del poder político reside en la comunidad política. En primera instancia, la “soberanía nacional”, como corolario de la construcción nacional sustituyó la fuente simbólica del poder político característica de la monarquía de origen divino, por “la nación”, entendida como comunidad de pertenencia que se auto-percibe como soberana, es decir, como sujeto colectivo que es fuente del poder político supremo y originario. Posteriormente, esa comunidad ideal se va identificando objetivamente con la totalidad de la ciudadanía del Estado –*demos*–, cuya voluntad colectiva, como decíamos, va condicionando progresivamente la capacidad de decisión institucional, al tiempo que el ejercicio de dicha capacidad institucional va conformando la propia voluntad colectiva del *demos* (Zubiaga 2008, Goikoetxea 2013).

Como no podía ser de otro modo, puesto que la democracia es todo menos una realidad estática, este debate no ha concluido. Como han destacado Dardot y Laval (2021) en una obra reciente, persiste la vieja contraposición paradójica entre soberanía estatal –poder absoluto–, y soberanía popular, es decir, libertad política (Brown 2015). La representación política, institución-puente que pretendía superar la antinomia, ha entrado en una crisis evidente, y surgen nuevas formas de autogobierno popular que pretenden superar un déficit democrático que ha devenido cuasi-estructural. (Mair 2013)

- b) Pero, por otro lado, al carácter conflictual del concepto de soberanía en relación con la pugna estado-comunidad se le añade la dimensión territorial, no menos conflictiva. No en vano, una comunidad política que se autodefine como sede suprema y originaria del poder político y que desea expresar esa voluntad de autogobierno incondicionado mediante el único instrumento que en el mundo contemporáneo ofrece tal posibilidad, al menos desde un punto de vista formal –el

estado soberano-, va a entrar necesariamente en competencia con otras comunidades políticas que pretenden el mismo objetivo sobre el mismo territorio. Así, del mismo modo que la soberanía regia estaba limitada desde un punto de vista que podemos definir como “proto-democrático” por el reino y sus usos comunitarios, el poder del monarca estaba también recortado en alcance y contenido por comunidades políticas territoriales con un mayor o menor grado de institucionalización propia. Por ello, ya en los momentos iniciales de los procesos de construcción estatal, en la era pre-westfaliana, existía una competencia evidente en torno a la soberanía territorial entre los diversos proto-estados, las jurisdicciones de los señoríos medievales y la Iglesia. La necesidad de respetar relativamente dicho estatus diferenciado, aun bajo soberanía monárquica, dio lugar a fórmulas políticas en las que los poderes monárquicos proto-estatales se veían obligados, por incapacidad o conveniencia, a reconocer y respetar instancias de poder territorial descentralizadas, que en ciertos aspectos actuaban como soberanas. El resultado era la conformación de lo que Hinsley define como “Estados segmentarios”. (Hinsley 1986).

Así, aunque la llegada del Estado westfaliano reforzó su soberanía, en muchos lugares nunca llegó a perfeccionarse del todo, ni fáctica ni simbólicamente, de modo que los conflictos territoriales no desaparecieron del mapa europeo.

Como decíamos más arriba, con el advenimiento del Estado de derecho moderno, a la construcción estatal se le añaden los procesos de construcción nacional y democrática, pero aun fusionadas conceptualmente las soberanías -nacional (nación) y popular (*demos*)-, con el advenimiento del sufragio universal en los estados democráticos contemporáneos, se mantiene la controversia original en torno a la expresión territorial de la soberanía. La terminología varía, no el fondo de la cuestión. En efecto, no todas las naciones devienen en *demos* estatales, y no todos los *demos* estatales tienen como referencia una única comunidad nacional. El viejo principio westfaliano *cuius regio eius religio*, aplicado en este caso al sentimiento nacional, nunca logró una vigencia absoluta. Y no olvidemos que esas naciones sub-estatales no dejan de tener una base territorial.

De modo que, si bien la soberanía legal-internacional se mantiene (Krasner 1999) mal que bien vigente, el debilitamiento de las dimensiones más evidentes de la soberanía estatal ligado a la menguada capacidad de

exclusión de otros poderes ajenos, ha llevado a caracterizar la realidad política actual como post-westfaliana. Pero la “soberanía no se derrumba” (Bergalli & Resta 1996), se reconfigura (Sassen 2006) o incluso se amuralla hacia el exterior y se refuerza hacia el interior, adoptando fórmulas pseudo-autoritarias en las que la soberanía popular y los derechos de ciudadanía decaen frente a la soberanía estatal basada en la excepción. (Agamben 2005) (Brown 2015).

Así, en este contexto post-westfaliano, los conflictos territoriales de soberanía que han llegado irresueltos al siglo XXI se ven, si cabe, acentuados. Aunque nunca desaparecieron, las disputas en torno a la (re)definición interna o externa de las fronteras estatales o interestatales, con componentes irredentistas o sin ellos, son omnipresentes en múltiples contextos políticos, tanto democráticos como no democráticos.

Muchas de estas disputas se convierten en conflictos violentos abiertos que tienden a ser resueltos por medio del uso de la fuerza. Sin embargo, frente a los modos “neo-westfalianos” de gestión –amurallamiento, autoritarismo y violencia–, resurgen propuestas que pretenden dar una respuesta democrática a las dos demandas ya mencionadas: “la soberanía popular” y “la soberanía de los pueblos”. Existen precedentes comparados que muestran la viabilidad de una gestión adecuada de los conflictos territoriales de soberanía y propuestas técnicas en tal sentido.¹

Es más, las salidas más respetuosas con los principios democráticos y los derechos de las minorías se verían facilitadas por el hecho de que hoy en día las posiciones soberanistas dominantes en muchos pueblos o naciones sin estado, no en todos, defienden la profundización de la soberanía popular en todos los ámbitos². (Mitchell & Fazi 2017, Zubiaga 2018)

Tradicionalmente las demandas políticas de esas comunidades subestatales han sido gestionadas mediante distintos modos de repartir el poder político en cada Estado, siendo las teorías federales las que teóricamente ofrecerían el marco más adecuado para lograr acuerdos válidos para las partes. Sin embargo, cuando los *demos* en los que se discute la soberanía estatal se perciben como comunidades nacionales, su demanda va

¹ Eusko Ikaskuntza y el Institut d'Estudis Catalans han impulsado una propuesta de marco de claridad europeo para la resolución de los conflictos de soberanía. El proceso de elaboración y el propio documento de bases está disponible en el siguiente enlace: <https://www.eusko-ikaskuntza.eus/es/proyectos/conflictos-territoriales-de-soberania-en-europa-buenas-practicas-y-propuestas-de-resolucion/pr-64/>

² Azkune, J. (2018): *Can the subaltern states speak? Estatuaren eraldaketa eta burujabetza eskaerak Katalunian, Euskal Herrian eta Eskozian*. Tesis Doctoral, Leioa. UPV-EHU.

más allá del mero reconocimiento, y a menudo reivindican la soberanía plena para decidir su estatus político, incluida eventualmente la independencia. En estos casos, en los conflictos territoriales en los que la soberanía nacional está en juego, ¿qué puede ofrecer el federalismo?³ (Burgess 2012)

3. En los límites conceptuales de la soberanía estatal: el federalismo plurinacional

Los conflictos territoriales en torno a la soberanía, cuando se producen en el ámbito interno de los Estados, están íntimamente relacionados con los distintos modelos de reparto territorial del poder político. Pero el debate no es meramente teórico, es fiel reflejo de cada una de las realidades estatales, de la correlación de fuerzas existente entre las demandas políticas de autogobierno de los pueblos o naciones sin estado y las posiciones partidarias de la centralización estatal. En el mejor de los casos, el equilibrio relativo entre ambas demandas ha dado lugar a fórmulas federales que intentan satisfacer las pretensiones de unidad estatal y, al tiempo, ofrecer un cierto reconocimiento a los pueblos sin Estado soberano propio (Croissat, 1992).

Sin embargo, las federaciones reales pueden responder a distintos modos de entender el federalismo. No en vano, en la teoría del federalismo existe un debate doctrinal abierto en torno al sentido y alcance de la estatalidad de las unidades federadas y su grado de soberanía. Requejo (2005) destaca que el debate surge en torno a los binomios unitarismo/federalismo, uninacionalidad/plurinacionalidad, centralización/descentralización y simetría/asimetría.

Así, respecto al primer binomio, Sanjaume-Calvet (2016) distingue los modelos federales que defienden la supremacía casi absoluta del gobierno central y los que optan por una filosofía alternativa, que otorga superioridad a las unidades federadas: desde Montesquieu —y el carácter republicano de cada unidad—, al «confederalista» Calhoun, opuesto al federalismo unitarista de Madison,⁴ sin olvidar un tercer modelo, pluralista, basado en las obras

³ Burgess, M. (2012): *Multinational Federalism in multinational Federation*, en Michel Seymour & Alain-G. Gagnon (2012): *Multinational Federalism. Problems and Prospects*. Palgrave-MacMillan.

⁴ Sanjaume-Calvet, M. (2016): *Federalisme, liberalisme i consens solapat. el cas canadenc*. REAF núm. 23, abril 2016.

clásicas de Althusius (1603),⁵ que prima el pacto entre diversos niveles de gobierno y las lógicas confederales o consociacionales. En este mismo sentido, Requejo subraya que la perspectiva de Althusius concibe la soberanía en términos de negociación y pacto⁶. A la vista de estos ejemplos, un concepto federal avanzado conllevaría una re-conceptualización de la soberanía westfaliana, entendida como poder estatal omnímodo con un centro último de imputación. Siguiendo a Maiz, se podría hablar de “una teoría del Estado constitucional sin soberano”.⁷

Y no nos referimos a una cuestión meramente teórica. La evolución contemporánea del concepto de soberanía y del poder constituyente muestra un carácter dinámico que se aleja de las visiones unitaristas. Surgen nuevas localizaciones del poder constituyente que suponen un reto evidente para los estados constituidos, ya desde “arriba” –procesos de construcción institucional supraestatal–, ya desde “abajo”, por las demandas de soberanía procedentes de entidades sub-estatales⁸.

Esta conceptualización compleja de la soberanía adquiere un sentido aun mayor en los supuestos en los que la disputa ha dado lugar a conflictos violentos, como el vasco. En este sentido, es interesante la aparición del concepto de “*earned sovereignty*” o “soberanía ganada” para definir el proceso de devolución progresiva de la soberanía desde el estado a entidades sub-estatales en escenarios post-conflictuales.⁹ Posiblemente esta es la mejor garantía de “no repetición” de los conflictos sobre la soberanía más graves.

En relación con el análisis de la tensión ínsita al segundo binomio, el relativo a la plurinacionalidad/uninacionalidad, Gagnon (2014) subraya que el grado de desarrollo y madurez política, social e institucional de ciertas comunidades nacionales –Quebec, Escocia, Cataluña (o Euskal Herria)–,

⁵ Althusius (1603), *Politica Methodice Digesta* VIII. Fórmula que nos remite a la institución del pase foral, como luego veremos.

⁶ Requejo, F. (2007): *Federalisme, descentralització, i pluralisme nacional. Teoría política i anàlisi comparada*. REAF 4/2007

⁷ Maiz, R. (2006): *Federalismo plurinacional: una teoría política normativa*. REAF - 3/2006

⁸ İlker Gökhan Şe (2015): *Sovereignty Referendums in International and Constitutional Law*. Springer. New York.

⁹ Williams, P. & Grazier, R. (2016): *Creating a Strategic Framework for Addressing the Conflict between Sovereignty and Self-Determination: Earned Sovereignty*. House Committee on Foreign Affairs Subcommittee on Europe, Eurasia, and Emerging Threats “U.S. Policy Toward National Self-Determination Movements”

supera las meras recetas de acomodación y exige repensar las instituciones estatales en términos de federalismo multinacional.¹⁰

Con ese fin, el propio Gagnon cita a Burgess para defender la necesidad de reconocimiento tanto del carácter “político” de dichas naciones minoritarias como del derecho de autodeterminación interno que les asiste.¹¹ Desde la decisión sobre Quebec del TS canadiense, Gagnon observa una tendencia a reemplazar el concepto de “niveles (jerárquicos) de gobierno” por el de “órdenes de gobierno”. En este sentido, el federalismo moderno sería el cauce adecuado para institucionalizar relaciones de igualdad, es decir, relaciones de poder respetuosas entre comunidades nacionales, y posibilitaría que las partes afectadas establezcan relaciones de no dominación entre los diversos órdenes de gobierno. (Maiz 2008)

Por su parte, el profesor Caminal (2007) resume los principios del federalismo plurinacional: Poli-centrismo, cultura federal y reconocimiento nacional paritario.¹² Principios que precisan una plasmación institucional siempre compleja. Como subraya Maiz en la obra citada, un desiderátum federal de este tipo –basado en la soberanía compartida–, exigiría el reconocimiento del principio de libre adhesión y la garantía del autogobierno de la unidad federada. Elementos ambos dependientes de una regulación concreta y efectiva de un sistema de garantías y del “derecho a decidir” de las unidades federadas. En esta línea, tal acomodo federal plurinacional tendría que prever los tres tipos de acuerdo que sugiere el profesor Requejo (2005):

¹⁰ Alain-G. Gagnon (2014): *Minority Nations in the age of uncertainty. New paths to national emancipation and empowerment.* University of Toronto press. Toronto, Canada.

¹¹ Burgess, M. (2009): ‘From Dominance to Partnership: The Inheritance of Majority Nations in Multinational Federations’ in A. Lecours & G. Nootens (Eds.), *Dominant Nationalism, Dominant Ethnicity: Identity, Federalism and Democracy*, (Pie, Peter Lang, 2009)

¹² “-El policentrismo federal: la soberanía es compartida y se divide en distintas instancias territoriales de gobierno, las cuales a su vez cumplen el principio de la división y control entre los poderes públicos.

-La cultura federal. La federación implica la voluntad política de constituir uniones políticas mayores, preservando las más pequeñas o preexistentes; cultura federal significa convivir en la diversidad, y promueve el reconocimiento igualitario de las diferentes opciones de vida, de los derechos culturales colectivos, de la igualdad entre las lenguas,

-El reconocimiento nacional y la igualdad entre naciones como base para la organización política de las sociedades plurinacionales. La superación de la equivalencia entre estado y nación, o bien la separación entre estado y nación oficial, y el reconocimiento en la equidad de todas las comunidades nacionales es punto de partida para construir la unión federal. La federación plurinacional es horizontal. No hay niveles sino partes que forman el todo federal. No hay jerarquía sino unión entre iguales.”. Caminal Badía, M. (2007): Una lectura republicana i federal de l'autodeterminació. REAF - 5/2007

- “1. Un reconocimiento político y constitucional explícito y satisfactorio del pluralismo nacional de la federación.
2. El establecimiento de una serie de acuerdos federales que permitan un alto grado de autogobierno a las naciones minoritarias de la federación
3. Una regulación plurinacional del gobierno compartido de la federación y de sus procesos de reforma constitucional, incluyendo, en su caso, cláusulas potenciales de secesión nacional a través de reglas procedimentales claras.”

Por eso, desde un punto de vista jurídico, un federalismo plurinacional que reconociera naciones políticas diversas en el seno del Estado solo es posible mediante la implementación de fórmulas políticas de inspiración confederal que superaran las visiones más unitaristas del federalismo.

Sin embargo, el debate doctrinal en torno al confederalismo ha tendido a considerar que estas fórmulas, además de ser intrínsecamente inestables, serían propias únicamente del derecho internacional, en tanto en cuanto, según la definición clásica, la unión confederal no se constituye como entidad soberana supra-ordenada a las partes confederadas.

No obstante, la naturaleza de los acuerdos confederales –si se trata de tratados internacionales o pactos constitucionales–, está sujeta a una controversia que en el constitucionalismo moderno se retrotrae a Kelsen (2011, [1934]). Frente a interpretaciones que ubican al jurista alemán en la primera posición, Bossacoma (2020) defiende que en la “Teoría Pura del Derecho” se reconoce la posibilidad teórica de existencia de confederaciones de derecho interno¹³.

En esta misma línea, intentando superar la antinomia federal-confederal por la vía de restar centralidad al debate sobre la última sede de la soberanía, es muy pertinente la recepción de los planteamientos federalistas de Beaud (2009), que “priman la libertad de las partes para suscribir el pacto federal y la combinación de unidad y pluralidad en el seno de la comunidad

¹³ De modo tal que según Bossacoma: “se podría conceder un derecho de secesión a los miembros de una unión por la constitución de ésta, siempre que tal derecho se someta a limitaciones o condiciones. Estas condiciones podrían ser democráticas (necesidad, por ejemplo, de mayorías calificadas o sostenidas en el tiempo), deliberativas (necesidad de buscar un nuevo encaje constitucional y, de no encontrarse, negociar los términos de la salida), liberales (necesidad de respetar los derechos básicos de los individuos y de proteger a las minorías), materiales (necesidad de disponer de un territorio concreto, continuo y periférico, con suficiente extensión, población y recursos para ser viable) o solidarias (necesidad de reparar o compensar los perjuicios causados por la separación)”. *Morality and Legality of Secession. A Theory of National Self-Determination*. Palgrave-MacMillan, Cham.

política federal”. Esta lectura y su aplicabilidad en el caso español ha sido desarrollada por Lucía Payero (2016) y Jorge Cagiao (2014). El planteamiento de este artículo no se aleja de dichos postulados.

Si el debate teórico todavía sigue abierto, en la realidad de un mundo post-westfaliano las fronteras entre federación y confederación se difuminan aún más, como ocurre con el mismo concepto de soberanía. (Croisat 1992) Es decir, la gobernanza territorial es mucho más compleja que la división básica entre estados confederales, federales y unitarios, por lo que cada vez serán más comunes formulaciones a caballo entre estos modelos clásicos, de modo que se puede comenzar a hablar ya de “Estados híbridos” (Loughlin, 2017), en los que, además de los acuerdos que ya conocemos, se desarrollen nuevas aplicaciones del principio federal, lo que incluye las autoridades funcionales, los estados-asociados y los condominios, entre otros. (Elazar, 1994).

Así las cosas, podríamos afirmar que en la doctrina dominante las nociones absolutas de soberanía ceden ante una realidad en la que la interdependencia y la necesidad de referir la legitimidad del poder político a demos cohesionados –no necesariamente uniformes–, dan paso a nuevas concepciones del orden político que permiten abrir un espacio operacional a las fórmulas confederales, tanto entre estados –la Unión europea, por ejemplo–, como entre entidades políticas hoy subestatales (Elazar, 1991).¹⁴

4. El caso vasco: los derechos históricos como marco para un federalismo plurinacional

No obstante, las tendencias globales no son tan manifiestas en todos los contextos políticos. Especialmente en aquellos en los que, pese a adoptar fórmulas de descentralización política, prevalece una visión unitaria de la soberanía. Aunque es una cuestión teórica controvertida, difícilmente puede considerarse que España sea un Estado federal¹⁵. El sistema autonómico español ha sido concebido como un modelo de “devolución”, y no de “federación”. De modo que, más allá de la capacidad competencial, faltan ciertos elementos que conferirían una garantía constitucional al autogobierno: no existe una idea expresa de soberanía compuesta, no todo poder estatal se encuentra desdoblado –faltando, específicamente, un poder judicial federado–, el sistema de distribución de competencias se basa en una concurrencia

¹⁴ Elazar, D.J. (1991): *Exploring Federalism*, University of Alabama Press.

¹⁵ En esta línea, ver Grau, M. (2000): *Spain: incomplete federalism* en Wachendorfer-Schmidt, Ute (ed) *Federalism and Political Performance*. London. Routledge. Y Moreno, L. (2001): *The federalization of Spain*. London. Frank Cass Publishers.

favorable al Estado central, y la participación de las CCAA en los órganos centrales del Estado es muy débil o inexistente (Cagiao 2015).

El debate constituyente del 78 fue reflejo de una realidad política indiscutible, de largo recorrido histórico: la existencia de diversos procesos competitivos de construcción nacional-estatal en el seno del Estado español. La Constitución optó por instaurar un modelo autonómico que satisfizo parcialmente las demandas de autogobierno planteadas por las comunidades políticas en las que existían identidades nacionales fuertes distintas a la española.

Sin embargo, tanto el ciclo de protesta vasco (1958-2011)¹⁶ como el proceso soberanista catalán (2010-2017...)¹⁷, son manifestaciones conflictivas de una demanda que no solo no ha decaído, sino que se ha mantenido y reforzado al compás del proceso de re-centralización y erosión competencial que se aceleró en los primeros 2000. Un proceso que, sin embargo, se inició muy tempranamente, en los primeros años ochenta del pasado siglo.¹⁸

En el caso vasco, si bien el nacionalismo institucional centró su reivindicación en primera instancia en el cumplimiento estatutario, podemos entender que la demanda común subyacente es la que planteó expresamente el soberanismo antisistémico como salida al conflicto en los distintos procesos de negociación con el Estado: el derecho de autodeterminación.¹⁹

¹⁶ Zubiaga, M. (2014): El ciclo de protesta en Euskal Herria: hegemonía y radicalización democrática., en Vilaregut, R & Gomez, D. & Ibarra, P. & Zubiaga, M: La rebel·lió basca: Una història de l'Esquerra Abertzale. Barcelona. Icaria Editorial.

¹⁷ La bibliografía sobre el proceso catalán es ingente. Más allá de la pura cronología destacamos dos obras recientes: Sánchez-Cuenca, I. (2018): La confusión nacional. La democracia española ante la crisis catalana. Madrid. Los Libros de la Catarata. Y ALMEDA, P. (ed.). AMAT, J.; COLINO, C.; LÓPEZ, J.; MOLINA, I.; MUÑOZ, J.; NIKOLAS, Z.; UBASART, G.; ZUBIAGA, M. (Coords.) (2021): *Cataluña, España. ¿Del conflicto al diálogo político?* Los Libros de la Catarata. Generalitat de Catalunya. IDEES. Barcelona.

¹⁸ Este proceso de erosión ha sido descrito recientemente en una detallada obra elaborada por los servicios jurídicos del Gobierno Vasco. AAVV (2021): La erosión silenciosa. IVAP. Gobierno Vasco.

¹⁹ Aunque es preciso recordar la discrepancia en el debate constituyente entre el PNV y EE sobre si la mejor forma de recuperar los derechos nacionales vascos era la vía de los derechos históricos de la disposición adicional primera o el reconocimiento del derecho de autodeterminación en el artículo segundo. Aunque ya entonces lo que subyace a la "reintegración foral plena" y al "derecho de autodeterminación" es la misma cosa -la soberanía-, la demanda compartida en el seno del soberanismo vasco es ya clara a partir de la declaración aprobada el 15 de febrero de 1990 sobre el derecho de autodeterminación en el Parlamento Vasco, reeditada con el apoyo expreso de la Izquierda Abertzale en 2014 y 2021. Sobre el proceso constituyente, ver: Tamayo, V. (1994): *La autonomía vasca Contemporánea*. Vitoria-Gasteiz. IVAP. Gobierno Vasco.

En el caso catalán, si bien el proceso soberanista del último decenio ha tendido a adoptar una componente independentista clara, es preciso recordar que en sus inicios la demanda política soberanista, impulsada por la cuestión fiscal, estaba nucleada en torno al reconocimiento del derecho a decidir, es decir, el derecho a adoptar libre y democráticamente el estatus político que la ciudadanía catalana decidiera, sin prefigurar un objetivo expresamente independentista, pero sin negarlo de antemano.²⁰

Por tanto, si entendemos que en ambos países la demanda soberanista más reciente es muy similar,²¹ y se resume tanto en el reconocimiento nacional como en el derecho a decidir de cada comunidad política, se nos plantea la siguiente pregunta: ¿tienen lugar estas demandas encuadrables en el (con) federalismo plurinacional en un Estado como el español que ni siquiera afirma constitucionalmente su naturaleza federal?

La búsqueda de una posible adaptación del sistema político español a esta demanda de las naciones periféricas obliga a distinguir entre los límites constitucionales insuperables y los derivados de una interpretación jurisdiccional restrictiva, que ha cercenado las potencialidades del sistema constitucional. Esta cuestión va ligada obviamente al debate en torno a si el encaje constitucional de las demandas soberanistas precisa o no de una

²⁰ El derecho a decidir entendido como adaptación interna del derecho de autodeterminación en contextos democráticos ha sido uno de los conceptos clave en los procesos soberanistas recientes. La bibliografía en torno a la cuestión es muy extensa y coral, en este sentido, destacamos los artículos recopilados una obra colectiva: Barceló I Serramallera, Mercè [et alter] (2015): *El derecho a decidir. Teoría y práctica de un nuevo derecho*. Barcelona: Atelier, Y en concreto, por su carácter seminal, la obra de Lopez, J. (2011): *“Del dret a l'autodeterminació al dret a decidir. Un possible canvi de paradigma en la reivindicació dels drets de les nacions sense estat”*. Quaderns de Recerca, 4 (novembre). Centre Unesco de Catalunya (Unescocat). 2011. Bengoetxea, J.R. & Goikoetxea, J. & Zubiaga.M. (2015): *Naciones y Estados en el siglo XXI. Democracia y derecho para decidir*. Donostia, RIEV. El proceso de construcción jurídica del derecho a decidir ha sido descrito en su tesis doctoral por Alvarez, A. (2020): *Erabakitzeo eskubidea. XXI mendeko eskubide baten genesisia*. Doktorego-tesia. UPV-EHU. Leioa.

²¹ Esta sintonía se percibe en diversas declaraciones conjuntas realizadas por las fuerzas soberanistas a lo largo de los siglos XX y XXI: tanto en la Triple Alianza (Galeusca) firmada por las fuerzas nacionalistas periféricas el 11 de septiembre de 1923 (<https://es.wikipedia.org/wiki/Galeusca>), como en la denominada Declaración de Barcelona firmada el 16 de julio de 1998 por el Partido Nacionalista Vasco (EAJ-PNV), Convergencia i Unió (CiU) y el Bloque Nacionalista Galego (BNG), se reclama el establecimiento de un modelo plurinacional y confederal en el estado español. (https://es.wikipedia.org/wiki/Declaración_de_Barcelona) En una línea similar, se reedita esta demanda en la declaración de Llotja de Mar del 25 de octubre de 2019, en este caso con la firma de ERC, EHBildu y BNG, y otras formaciones soberanistas progresistas del estado. (https://www.naiz.eus/media/asset_publics/resources/000/648/631/original/20191025-declaracion-llojademar.pdf)

reforma constitucional, y, en su caso, de qué calado. (Muñoz Machado et al. 2017)

En efecto, teóricamente cabría una definición del sistema político español en clave de federalismo asimétrico plurinacional a partir de una interpretación integral del bloque de constitucionalidad: básicamente la propia Constitución²², el Estatuto de autonomía del País Vasco de 1979²³, la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero Navarro de 1982 (LORAFNA), y el primer Estatuto de autonomía de Catalunya, en lo referente a la restitución automática de la Generalitat previa a la aprobación de la Constitución de 1978.

En el actual contexto los actores soberanistas plantean que el principio legitimador fundamental de los derechos políticos del pueblo vasco o el catalán es el democrático: la voluntad de la ciudadanía que conforma un *demos* ya institucionalizado.

Habida cuenta de la naturaleza democrática declarada en su título preliminar, existen interpretaciones plausibles en torno a la potencialidad de encaje del derecho a decidir en la Constitución española. (Cagiao 2016, Barceló 2016). Sin embargo, a partir del estatus asimétrico reconocido a los territorios vasco-navarros, se podrían ensayar otras vías de encaje que, si bien sido teóricamente planteadas, no han tenido una recepción adecuada en la jurisprudencia constitucional española.²⁴

En efecto, ya en el debate constituyente las propuestas soberanistas vasco-navarras hicieron referencia a los derechos históricos de los territorios forales como título legitimador coadyuvante, sobre todo a los efectos de poder interpretar que el bloque de constitucionalidad español cobijaba materialmente un “estado plurinacional”. Ello supondría, por un lado, el reconocimiento del carácter nacional de las comunidades políticas que así se reivindicuen, y el derecho a decidir el alcance del autogobierno, incluida la

²² Disposición adicional 1ª CE.

²³ A partir del artículo 1º EAPV

²⁴ El profesor Jaría apunta al reduccionismo anti-pluralista de “una interpretación de la Constitución que se sostiene, implícitamente, en las ideas monistas y homogeneizadoras del discurso «nacionalista» de la Revolución Francesa (de nuevo, Sieyès), impide un desarrollo pluralista de la Constitución, que conlleva la consolidación de los elementos centripetos del sistema, a través de una banalización de la diferencia, la consolidación de la ciudadanía como expresión de la cultura mayoritaria y la creación de minorías estructurales que, difícilmente, pueden conformarse con tal marco constitucional. Jaría, J. (2014): *De la idea de soberanía a la fragmentación del poder. Una visión desde Europa (Occidental)*. Revista chilena de derecho y ciencia política. Septiembre/diciembre 2014

posibilidad de acceder a la independencia. Es decir: sujeto nacional y soberanía.

Atendamos en primer lugar a la segunda dimensión, la relativa al estatus jurídico-político de los territorios forales. La foralidad es reflejo de un sujeto político –los cuatro territorios forales del sur de Euskal Herria–, que ha gozado de distintos niveles de autogobierno a lo largo de la historia. Los territorios forales son una manifestación de la soberanía segmentaria a la que nos hemos referido más arriba: la necesidad que el reino de Castilla –proto-estado hegemónico peninsular–, tuvo de reconocer un cierto nivel de poder a los territorios de los reinos recién conquistados, ya para garantizar su fidelidad, ya por carecer de la capacidad suficiente para gobernar directamente dichos territorios, sin poderes intermedios. Este poder segmentario no se limitaba a los territorios vasco-navarros, existía también en otros territorios peninsulares, como los catalanes. A partir de los decretos de Nueva Planta a principios del XVIII, solo los territorios vasco-navarros conservaron ese autogobierno residual. Las sucesivas aboliciones forales del XIX limitaron el poder foral de Vasconia, que a partir de 1876 quedó circunscrito a la autonomía fiscal recogida en el Concierto y Convenio económicos.²⁵

Tras el paréntesis franquista en el que solo Araba y Navarra conservaron de forma muy limitada su autonomía foral, Los derechos históricos de los territorios forales serán “amparados y respetados” por la Constitución del 78 en su Disposición Adicional 1ª. El debate acerca de si son o no expresión de un poder originario –soberanía–, que la Constitución reconoce o un estatus especial que meramente ampara, sigue abierto, aunque la literalidad de la disposición hoy vigente niega la interpretación más favorable a los territorios históricos.²⁶ Según ésta, los territorios forales gozarían de un poder político y unas instituciones preexistentes al poder constituyente que se expresa en el texto constitucional. En ese sentido, estaríamos ante un poder originario y no derivado: es decir, la foralidad sería la expresión un poder político soberano previo. En esta línea, Xabier Ezeizabarrena (2017) desarrolla con detalle la utilidad de la foralidad tanto

²⁵ El recorrido de las demandas soberanistas y la respuesta del estado español a lo largo de los siglos XIX y XX (1830-2017) está descrito en Domenech, X. (2020): *Un haz de naciones. El Estado y la plurinacionalidad de España*. Barcelona. Península. Atalaya.

²⁶ No en vano, esta discrepancia fue la causa de la abstención del PNV en el referéndum constitucional, al no haberse aceptado su enmienda que hablaba no de “amparo y respeto” y “actualización en el marco constitucional, sino de “reconocimiento y garantía” y “reintegración, de acuerdo entre el gobierno español y los territorios forales”. Véase. Tamayo, op cit.

para el “reconocimiento de la subjetividad vasca con para canalizar el ejercicio de la libre determinación”.²⁷

Así, los derechos históricos recogidos en la Disposición adicional primera de la Constitución española definirían un poder constituyente o soberanía latente, en hibernación, que daría cauce al ejercicio del derecho a decidir de la comunidad política vasco-navarra de forma pactada con el Estado.

Por eso, como destaca Jaría (2015), el autogobierno vasco solo puede contemplarse desde la “penumbra” constitucional –derechos históricos–, no a la luz del “núcleo duro” –art. 2–, o de una muy hipotética reforma de éste.²⁸

El principal valedor de esta interpretación abierta es precisamente uno de los padres de la Constitución del 78, Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón. Según este autor, la función de la Disposición adicional 1ª de la Constitución respecto de los derechos históricos es la de ser «garantía institucional» del autogobierno y sus instituciones. Siguiendo la tesis clásica de Jellinek, Herrero destaca la importancia que calificar como “fragmentos de Estado” a los territorios históricos del País Vasco.

Aunque formalmente no se reconozca tal cosa, en sentido material, la idea de soberanía compuesta subyacente al pacto constitucional es clara para este autor. Así, la comunidad política vasca, como cuerpo político o fragmento de estado, gozaría de

“la posición inderogable de una entidad no subordinada, como es propio del federalismo, en cualquiera de sus formas, si no yuxtapuestas, es lo que caracteriza, frente a la comunidad autónoma, la región o el estado federado, al fragmento de Estado.”²⁹

Según esta interpretación, a partir de los derechos históricos de los territorios forales, la relación de la comunidad política vasco-navarra con el Estado español podría concebirse como materialmente confederal. Y ello se plantea desde una posición, la de Herrero, absolutamente contraria al

²⁷ Ezeizabarrena, X. (2017): Derecho de libre determinación y derecho a decidir: nueva soberanía y derechos humanos en el siglo XXI. Deusto Digital. Bilbo.

²⁸ Jordi Jaría i Manzano (2015): La independència com a procés constituent. Consideracions constitucionals sobre la creació d'un estat català REAF núm. 22, octubre 2015.

²⁹ Tesis que se ha extendido a otros ámbitos ideológicos. La recepción de esta percha historicista para la plurinacionalidad del estado es palmaria en la siguiente obra, donde se recogen aportaciones de distintos dirigentes de Podemos: Domínguez, A. (2017): *Repensar la España plurinacional*. Icaria. Barcelona.

separatismo, pero, al tiempo, contraria a la vinculación forzosa entre comunidades políticas³⁰.

Sin embargo, la realidad del sistema político español es más tozuda. Toda la potencialidad contenida en esta interpretación doctrinal ha sido cercenada por la práctica institucional estatal y por sucesivas sentencias del Tribunal Constitucional.³¹

Quizás por ser más reciente conviene citar la STC 158/2019, de 12 de diciembre de 2019, sobre la actualización de los derechos históricos de Aragón:

*“La Constitución no es el resultado de un pacto entre instancias territoriales históricas que conserven unos derechos anteriores a la Constitución y superiores a ellas, sino una norma del poder constituyente que se impone con fuerza vinculante general en su ámbito, sin que queden fuera de ella situaciones ‘históricas’ anteriores.”*³²

Por tanto, la interpretación dominante es clara al respecto: Por un lado, queda lejos de entender que el amparo constitucional de los derechos históricos suponga el reconocimiento de una soberanía compuesta o confederal³³, y, por otro, limita el alcance de la disposición adicional 1ª, en tanto en cuanto no podría desarrollar toda su potencialidad fuera de los territorios vasco-navarros.³⁴

³⁰ Miguel Herrero y R. De Miñón (1985): *Territorios históricos y fragmentos de estado (sobre el libro de T.R. Fernández)*. *Revista española de derecho constitucional*. 5 nº14. 1985. Y Miguel Herrero y R. De Miñón (1998): *Derechos históricos y constitución*. Taurus. Madrid.

³¹ La tendencia centralizadora en la jurisprudencia constitucionalidad (STC 123/1984, STC 86/1988...) ha debilitado la potencialidad de la asimetría foral vasca. Sobre esta cuestión: Ferrán Requejo y Klaus-Jürgen Nagel, *Federalism beyond Federations: Asymmetry and Processes of Resymmetrization in Europe*, Ashgate, UK, 2011.

³² [STC 76/1988, de 26 de abril, FJ 3; doctrina reiterada en las SSTC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 4 a); 42/2014, de 25 de marzo, FJ 3; 259/2015, de 2 de diciembre, FJ 4 b); 90/2017, de 5 de julio, FJ 6, y 114/2017, de 17 de octubre, FJ 5].

³³ No obstante, Defiende Razquin que la STC 140/1990 reconoce un plus competencial de los territorios forales vasco-navarros derivado de la interpretación dinámica de los derechos históricos. Lo que pudiera ofrecer tal “dinamismo” está por definir. Razquin, M. M. (1991): *Un hito en la Jurisprudencia Constitucional sobre los derechos históricos la STC 140/1990, de 20 de septiembre*. *Revista jurídica de Navarra*, ISSN 0213-5795, Nº 11, 1991,

³⁴ Evidentemente tales interpretaciones son perfectamente reversibles, de modo que la asimetría reconocida a los territorios que en algún momento gozaron de un sistema foral desarrollado –no de modo casual los territorios peninsulares en los que existen demandas nacionales– pudiera ser una solución factible a los conflictos territoriales en el Estado español.

En lo que se refiere a la primera cuestión, la relativa a la plurinacionalidad, para poder reconocer el carácter nacional de las comunidades autónomas que lo reivindican se tendría que revertir lo dictado por la STC 31/2010, de 28 de junio relativa al Estatuto de Cataluña.

Dicha sentencia, en el fundamento nº12 dice que:

"la nación que aquí importa es única y exclusivamente la nación en sentido jurídico-constitucional. Y en ese específico sentido la Constitución no conoce otra que la Nación española, con cuya mención arranca su preámbulo, en la que la Constitución se fundamenta (art. 2 CE) y con la que se cualifica expresamente la soberanía que, ejercida por el pueblo español como su único titular reconocido (art. 1.2), se ha manifestado como voluntad constituyente en los preceptos positivos de la Constitución Española".

Por otra parte, en cuanto a la sistemática legal, la STC 31/2010 apunta a la posibilidad de hacer uso del término "nación" desde un punto de vista meramente sociológico o cultural en el preámbulo del cualquier nuevo estatuto, toda vez que dicha ubicación no le otorga valor jurídico, siendo tal concepto, en sí mismo, "jurídicamente intrascendente", al estar fuera de "cualquier contexto que no sea jurídico-constitucional".

Sin embargo, la devaluación culturalista del término "nación", que le despoja de toda potencialidad política, no puede entenderse como solución válida a conflictos en los que está en juego la soberanía.

Para terminar y habida cuenta de que la idea de nación o comunidad nacional, siendo relevante, no agota las posibilidades de reconocimiento de la comunidad política vasca como sujeto político con derecho a decidir, es preciso avanzar en la argumentación. Acudamos al concepto de "pueblo".

El indefinido término "pueblos de España", presente en el texto constitucional, se conecta con la muy precisa formulación del artículo primero del EAPV. La propia autodefinition contenida en el estatuto del 79 supone un reconocimiento del pueblo vasco como sujeto político, toda vez que, "como expresión de su nacionalidad" tiene capacidad de "constituirse" en comunidad autónoma. Esa voluntad, conforme al principio dispositivo, es originaria, no

Sobre la asimetría: Colino, C. & Hombrado, A. (2021): *¿Es la asimetría una panacea para mitigar el independentismo?*, en ALMEDA, P. (ed.). AMAT, J.; COLINO, C.; LÓPEZ, J.; MOLINA, I.; MUÑOZ, J.; NIKOLAS, Z.; UBASART, G.; ZUBIAGA, M. (Coords.) (2021): *Cataluña, España. ¿Del conflicto al diálogo político?* Los Libros de la Catarata. Generalitat de Catalunya. IDEES. Barcelona.

deriva de una decisión externa a la comunidad política vasca, y a su voluntad de autoconstitución democráticamente expresada. Otra cosa es que esa voluntad de “constituirse” se haya producido de modo que en aquella coyuntura histórica la fórmula institucional fuera la de convertirse en “*comunidad autónoma [...] dentro del Estado español bajo la denominación de Euskadi o País Vasco, de acuerdo con la Constitución*”. El bloque de constitucionalidad recogería, por tanto, el concepto “pueblo vasco” como sujeto político.

Sin embargo, nuevamente, la cualidad de dicho “pueblo vasco” ha sido limitada por la doctrina del Tribunal Constitucional. Valga el reciente ejemplo de la STC 42/2014, de 25 de marzo, cuando señala que “*el actual ordenamiento constitucional solo el pueblo español es soberano, y lo es de manera exclusiva e indivisible, a ningún otro sujeto u órgano del Estado o a ninguna fracción de ese pueblo puede un poder público atribuirle la cualidad de soberano*” (FJ 3).

Finalmente, en lo referente al derecho a decidir, sus impulsores lo entienden como la clave de bóveda de un modelo confederal en el que el pacto pudiera ser resuelto por las partes de forma acordada, sin que pudieran existir vetos insuperables, habida cuenta de la naturaleza paritaria del vínculo. La cobertura foral es en este supuesto más discutible, puesto que, al margen de los límites jurídicos expresos, el debate se plantearía en torno a la interpretación de la foralidad como soberanía originaria y, por tanto, como pacto rescindible, o si se interpreta que, como poder derivado, existe una obligación mutua de pactar que excluiría la posibilidad de la secesión.

Al margen de los debates históricos o politológicos, respecto de esta cuestión el Tribunal Constitucional ha hilado más fino y en la STC 42/2014 resuelve que el derecho a decidir sería constitucional en tanto pretensión o “aspiración política”, de forma que su ejercicio en primera instancia –consulta de la opinión de la ciudadanía–, sería constitucionalmente admisible, si bien cualquier referéndum posterior en el que fuera puesta en cuestión la soberanía del conjunto del pueblo español precisaría de una reforma constitucional previa. Al no ser España una democracia militante, no podría cercenarse de antemano una demanda política, aun cuando su materialización supusiera una mutación constitucional profunda. Jurisprudencia constitucional posterior ha matizado en parte esta visión flexible.³⁵

³⁵ Es el caso de las STC 31/2015 y 138/2015, en las que el Tribunal se aparta de la “construcción en doble fase” del derecho a decidir, de modo que el único referéndum admisible en torno a la

Ciertamente no ha concluido el debate político sobre la posibilidad de que la Constitución española pueda ser interpretada de modo que ofrezca un encaje a dicho modelo (con)federal plurinacional a partir de la legitimidad foral y democrática, ya en su literalidad o interpretación actual, ya en una eventual reforma o nueva exégesis.

De hecho, las últimas iniciativas de reforma estatutaria presentadas en el Parlamento Vasco –la propuesta de estado asociado del 2005 y la actual del nuevo estatus–, se han planteado según este marco doble de legitimación política: democrática e histórica. Seguidamente analizamos brevemente la iniciativa más reciente, todavía en curso.

5. El acuerdo de bases y la propuesta de nuevo estatus vasco: el Concierto Político

El debate jurídico-político sobre el alcance de la articulación de la foralidad y el principio democrático como doble fundamento del autogobierno vasco se retoma en la Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi aprobada por mayoría absoluta del Parlamento Vasco el 30 de diciembre de 2004. Esta propuesta, tramitada como iniciativa de reforma estatutaria, fue presentada por el propio Lehendakari Ibarretxe en el Congreso de los Diputados, donde fue rechazada el 1 de febrero de 2005.

La propuesta otorgaba a la ciudadanía de los territorios vascos de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa, como parte del pueblo vasco, el derecho a decidir su marco político y las relaciones con otras comunidades políticas. En ejercicio de ese derecho, se constituía la “Comunidad Vasca libremente asociada al Estado Español” (Art 1)³⁶. Este estatuto de libre asociación de derivaría, por un lado, del derecho de autodeterminación, y, por otro, de la actualización de los derechos históricos reconocidos en la Disposición adicional 1ª de la Constitución. Como vemos, esta propuesta de reforma estatutaria da continuidad a la doble legitimidad ya planteada en el estatuto del 79. Aunque no se cita expresamente el carácter confederal del vínculo, puede entenderse que la fórmula “estado asociado” supone una verdadera renegociación de la

soberanía sería, en su caso, el de ratificación de una reforma constitucional. Sobre esta cuestión seguimos el artículo de Mercè Barceló, antes citado.

³⁶ Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi (2004): https://web.archive.org/web/20070715174650/http://www.nuevoestatutodeeuskadi.net/docs/dictamencomision20122004_cas.pdf

soberanía en términos asimilables a una confederación. (Keating & Bray, 2006)³⁷.

Tras el rechazo al denominado “Plan Ibarretxe”³⁸ se inició un periodo convulso en el sistema político vasco. A la ilegalización de la izquierda abertzale le siguió un gobierno de coalición conformado por las fuerzas unionistas –PSE-EE y PP–, en 2009.³⁹ Tras el fin de la actividad armada de ETA en octubre del 2011 y la vuelta del PNV al Gobierno Vasco en 2012 de la mano del Lehendakari Urkullu, se retoma el debate sobre la necesidad de renovar el Estatuto del 79, para lo que en marzo de 2014 se pone en marcha una Ponencia parlamentaria con ese objetivo. Tras casi dos años de comparecencias expertas, esta primera Ponencia se cierra sin avances apreciables. El proceso soberanista catalán está ya abierto y el centro de gravedad político relacionado con la cuestión territorial no está ya en el País Vasco. Tras las elecciones de 2016, en enero de 2017, se retoman los trabajos de la Ponencia con nuevas comparecencias. Resulta evidente que los ritmos están condicionados por el proceso soberanista catalán, que vive durante este año su momento álgido. Finalmente, en julio del 2018, el PNV y la coalición EH Bildu cierran un Acuerdo de Bases (AB) que debía servir de referencia para una propuesta de texto articulado. Quedan fuera de ese acuerdo el PSE-EE y el PP, aunque las bases relativas al título de Derechos y Deberes, cuyo texto propuso Podemos, son aceptadas por PNV y EH Bildu.⁴⁰

En octubre de 2018, el Acuerdo de Bases se remite a una Comisión de expertos propuestos por los distintos grupos parlamentarios⁴¹ para la

³⁷ Ver Elazar (1994), (op, cit) Michael Keating & Zoe Bray (2006): *Renegotiating Sovereignty: Basque Nationalism and the Rise and Fall of the Ibarretxe Plan*, *Ethnopolitics*, 5:4, 347-364.

³⁸ La denominación que adquirió carta de naturaleza en la agenda pública no es del todo inocente. La personalización de la propuesta de reforma estatutaria en el Lehendakari Juan José Ibarretxe describe seguramente su orfandad política. Su partido no apostó todos sus triunfos en esta operación y la izquierda abertzale, que al mismo tiempo ensayaba una vía paralela de negociación con el Estado (negociaciones de Loyola), solo le concedió los votos estrictamente necesarios para continuar el procedimiento.

³⁹ Zubiaga, M. (2013): *La transición española a la luz de la evolución de la legislación sobre los partidos políticos: 1978/2002*. Partidos Políticos y elecciones. Editorial Universidad Autónoma de Baja California.

⁴⁰ El Parlamento Vasco, en colaboración con la Sociedad de Estudios Vascos- Eusko Ikaskuntza puso en marcha un proceso participativo para recabar la opinión de la ciudadanía sobre las bases acordadas. El Acuerdo y los votos particulares pueden consultarse en <https://www.autogobernua.eus/es/bases-consensuadas/>. En las citas seguimos su sistemática.

⁴¹ La composición de la Comisión de expertos fue la siguiente: Mikel Legarda (a propuesta del PNV); Iñigo Urrutia (a propuesta de EH Bildu); Alberto López Basaguren (a propuesta del PSE-EE); Arantxa Elizondo (a propuesta de Elkarrekin-Podemos) e Ignacio del Burgo (a propuesta del PP).

elaboración de un texto articulado. El mandato en relación con el marco legitimador de la propuesta es claro: combinar los principios de legalidad, democrático y de respeto a la pluralidad de la sociedad vasca. Al mismo tiempo se afirma que

“la actualización del autogobierno vasco contenida en el nuevo estatus político –norma institucional básica–, se apoyará y estructurará en el desarrollo y actualización de los derechos históricos y, en tal sentido, en el desarrollo del potencial de la disposición adicional 1.ª CE y la disposición adicional del Estatuto de Gernika”. (Base II)

Como vemos, el Acuerdo de Bases da continuidad al doble aparato legitimador –histórico y democrático–, presente en el Estatuto del 79 y en la propuesta de reforma aprobada el Parlamento Vasco en diciembre de 2004.

El Acuerdo de Bases (AB) sustentado por la mayoría del Parlamento Vasco es también bastante claro en lo que respecta a la naturaleza confederal de la relación que se propone al Estado español. Además, completaremos el análisis con la mención de determinados apartados del texto articulado presentado por la coalición EHBildu en la Comisión de expertos (TAEHB), en tanto en cuanto esta propuesta apela expresamente al modelo político confederal contenido en las Bases.⁴²

Los apartados que desarrollamos a continuación se refieren a la caracterización del sujeto político, al modelo de relación concertado con el Estado, y a las previsiones relativas al reconocimiento del derecho a decidir. Entendemos que la novedad del modelo propuesto queda bien reflejada en estos tres puntos.

5.1. En cuanto al sujeto político.

El Acuerdo de Bases no define la denominación que adoptará la comunidad política vasca y plantea una propuesta múltiple que es síntoma de la naturaleza híbrida del nuevo estatus: “Comunidad estatal vasca”, “comunidad de carácter nacional”, “comunidad foral vasca”, “comunidad nacional vasca”, “Estado autónomo vasco” o “Estado foral vasco”. En relación con el sujeto decisorio opta por una fórmula ya ensayada en anteriores textos: el sujeto político es el conformado por los territorios de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa y su ciudadanía, aunque el hecho de definirlo como “parte

⁴² De hecho, el debate político en torno a los trabajos de esa Comisión ha girado en torno al grado de fidelidad que se debería guardar respecto de los postulados del Acuerdo de Bases, en tanto en cuanto en la encomienda citada se recomendaba la ampliación de los consensos a partir de los ya existentes.

integrante” del Pueblo Vasco nos remite a una entidad más amplia que englobaría los territorios de Navarra y País Vascofrancés, con los que cabría la posibilidad de establecer cualquier tipo de relación política, incluida la constitución de un sujeto político común. (Base II)

En desarrollo de estos contenidos básicos, el texto articulado propuesto por EHBildu opta por el término “Comunidad Estatal Vasca” que “se constituye como expresión de la voluntad democrática de la ciudadanía de los territorios de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa, parte de Euskal Herria, a la que se reconoce su identidad nacional”. Así mismo, se corrobora la libertad para establecer cualquier tipo de relación con otros territorios de Euskal Herria. (Art 1) Como novedad, quizás se puede subrayar en este caso la preeminencia de la mención a la ciudadanía vasca, no a los territorios, y el reconocimiento de la identidad nacional del pueblo sujeto de derechos, identificándose “pueblo” (Euskal Herria) con “nación”.

5.2. En cuanto al “Concierto Político”: reparto competencial y garantías

Las bases acordadas proponen que la comunidad política vasca esté “vinculada al Estado español por una relación singular y bilateral de naturaleza confederal, en el marco constitucional.” A lo largo del texto se reitera dicha idea con referencias continuadas⁴³ a una relación que “será de respeto mutuo y de no subordinación, anudándose a tal efecto un sistema de relación bilateral”, que se “articulará sobre el principio de igualdad política [...] Se desarrollará en libertad, de igual a igual, respeto institucional y reconocimiento mutuo”. Así mismo se afirma que tal relación de igualdad se deberá proteger mediante un “adecuado sistema bilateral de garantías que blinde el autogobierno [...] y permita resolver los conflictos puedan surgir en el futuro, sin que se acuda “a los habituales mecanismos de suspensión de normas”. (Base III)

Tal y como se ha subrayado en un apartado anterior, el Acuerdo de Bases recuerda en este capítulo que

“El fundamento jurídico-constitucional del renovado marco competencial de los ítems atributivos de competencia residirá, principalmente, en la actualización sistemática y extensiva de los derechos históricos reconocidos en la Disposición Adicional 1ª CE y Disposición Adicional Única EAPV, y dado el nuevo modelo relacional con el Estado que se

⁴³ El Acuerdo de Bases menciona el término “confederal” en diecisiete ocasiones.

propone, también el principio democrático será fuente del nuevo haber competencial. (Base III)

El vínculo confederal se desarrolla en el AB, y posteriormente de forma más detallada en el TAEHB⁴⁴ por medio de un concepto novedoso –el Concierto Político–, que adopta la filosofía foral del Concierto Económico, ligada a la fiscalidad, aplicándola a la totalidad del modelo de reparto competencial y el sistema de garantías:

“El texto articulado, en desarrollo de la bilateralidad relacional, configurará una suerte de Concierto Político, entendido el Concierto Político como instrumento u organismo de seguimiento y tratamiento político e institucional del espacio competencial. Un marco que habilita una relación de carácter confederal entre el Sujeto Político y el Estado Español [...]” (Base III)

La renovación del haber competencial es muy ambiciosa en el Acuerdo de Bases. Con la finalidad de evitar la erosión creciente del autogobierno que ha caracterizado la evolución del modelo autonómico, por un lado, se plantea un reparto por políticas públicas completas, no por materias, y, por otro, las competencias del Estado se limitan a las expresamente reconocidas como tales, además de que el fondo competencial propio se amplía mediante una cláusula de poder residual, de modo que *“las materias y ámbitos de decisión pública que no hayan sido expresamente reservados al Estado español formarán parte del fondo de poder vasco”*. (Base III)

Recogemos en la figura siguiente, tanto los haberes competenciales acordados en las bases, como su gestión en el marco del Concierto Político y su sistema de garantías, según lo propuesto en el TAEHB. Estas dos últimas cuestiones serán tratadas con mayor profundidad más adelante.

⁴⁴ Art 4; art 83 y ss del TAEHB

SISTEMA COMPETENCIAL Y CONCIERTO POLÍTICO CONFORME AL ACUERDO DE BASES

Competencias de la Confederación	Políticas Públicas Completas del SJPV. Sistemas Competenciales integrales	Bloques competenciales	Carácter	Concierto político	Garantías
El carácter singular y la naturaleza confederal de la relación entre el SJP y el Estado español exige acordar qué materias y competencias se reconocen al Estado, ostentando el SJP la competencia exclusiva sobre el resto.	Políticas de convivencia y de profundización democrática incluida la capacidad para regular consultas ciudadanas o referéndums-; Políticas sociolaborales y de empleo, incluida la Seguridad Social, Políticas culturales, deportivas y educativas, Políticas lingüísticas, Políticas sectoriales económicas y financieras, Políticas sociales y sanitarias, Políticas de igualdad entre hombres y mujeres; Políticas propias en transportes y telecomunicaciones; Políticas en investigación, Políticas en nuevas tecnologías y en comunicación, Políticas en medio ambiente, Políticas en ordenación de territorio y vivienda, Políticas de seguridad ciudadana y protección civil, todo ello con el objetivo de atender a las necesidades sociales como prioridad.	1er Bloque Lengua, deporte y cultura vasca; educación; sanidad; seguridad; empleo público; derecho civil; régimen del Concierto Económico; organización institucional propia de los tres niveles institucionales forales vascos (común, territorial y municipal); Administración de Justicia (el desarrollo se materializará en el Título sobre poderes y la articulación institucional ad intra) incluida una política penitenciaria propia.	Exclusivo	Pacto sobre contenido esencial de los derechos fundamentales Pacto sobre bases de la normativa estatal si incide en el ámbito competencial exclusivo Órgano competente: comisión mixta del concierto político	Alerta temprana apreciada por la Comisión de garantías estatutarias y el Parlamento Vasco. Pase foral (suspensivo) y remisión a la Comisión mixta del Concierto político Levantamiento o confirmación del Pase Foral
	Amplias competencias en materia exterior Lógica: in foro interno, in foro externo.	2. Bloque La titularidad demanial y/o patrimonial de los recursos naturales de su ámbito territorial – que se extiende hasta el mar territorial- y de las infraestructuras sitas en el mismo.	Exclusivo	Pacto sobre el alcance de la normativa estatal que afecte al título demanial Organo competente: comisión mixta del concierto político	Idem
	Administración ordinaria del territorio vasco, única(s) responsable(s) de la ejecución de las normas con independencia de qué instancia sea la competente para su promulgación.	3. Bloque Competencias y facultades exclusivas relacionadas con los sistemas de relación laborales y de protección o de seguridad social.	Exclusivo	Pacto sobre contenido esencial/Bases si la normativa estatal incide en el ámbito competencial exclusivo Mecanismos de cooperación y solidaridad con los sistemas asentados en el Estado español.	Idem

Figura 2. Reparto Competencial planteado por el TAEHB, a partir del Acuerdo de Bases.

Dada la naturaleza confederal del vínculo propuesto, la novedad más destacable en el Acuerdo de Bases es el nuevo sistema bilateral relacional con el Estado, es decir, la dinámica del ejercicio competencial y el sistema de garantías. Sin menoscabo de la cooperación multilateral o la participación en órganos comunes, el nuevo modelo de relación con el Estado se nuclea en torno a la salvaguarda de la especificidad foral, entendiéndose que su actualización constante es una vía eficaz para ir ampliando el autogobierno en respuesta a las nuevas exigencias y necesidades planteadas de la ciudadanía vasca. El concepto “actualización foral”, asumido parcialmente en la doctrina del TC, tal y como hemos visto más arriba, funcionaría como vía de ampliación del autogobierno sin límite prefijado.⁴⁵

En este sentido, la propuesta de nuevo estatus busca trasponer el federalismo fiscal reflejado en el Concierto económico (Zubiri 2010) a todo el vínculo político con el Estado central. No es momento de analizar en profundidad la naturaleza jurídico-política del Concierto económico, pero difícilmente puede ser considerado un instrumento propiamente confederal⁴⁶. En este caso, la trasposición del concepto al ámbito político *tout court* parece más ambiciosa.

El TAEHB concreta esta extensión conceptual y propone una fórmula de funcionamiento del Concierto Político basada en un nuevo sistema competencial:

⁴⁵ De hecho, esta es la filosofía que defiende el PNV en su planteamiento político más moderado: un autogobierno entendido como proceso de empoderamiento progresivo.

⁴⁶ Sobre el Concierto Económico es una referencia obligada: Arias, P.L. (2014): El Concierto económico, concepción, negociación y críticas. *Iura Vasconiae*, 11/2014. 71-118 También, Serrano, S. (2014): *Pluralismo cultural, pluralismo jurídico y culturas jurídicas. El Concierto Económico como hecho diferencial no entendido*. Inguruak: Soziologia eta zientzia politikoaren euskal aldizkaria = Revista vasca de sociología y ciencia política, ISSN 0214-7912, Nº 57-58, 2014



Figura 3. Lógica del Concierto Político en el TAEHB.

Así, el TAEHB en su artículo 85 distingue dos tipos de competencias:

-Concertadas, que pueden ser en régimen de exclusividad o acordado. En el primer caso, el Concierto Político reconocería a las instituciones de la Comunidad Estatal Vasca de forma íntegra, la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, con carácter exclusivo e incondicionado. En el segundo, corresponderían a la Comunidad Estatal Vasca la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, en el marco de los principios o mínimo común normativo acordado con el Estado. Estos principios acordados no serían de aplicación directa, y deberán ser integrados o traspuestos en el ordenamiento jurídico de la Comunidad Estatal Vasca a través de norma vasca.

-No concertadas, en las que correspondería a la Comunidad Estatal Vasca ejercer, en el ámbito de su territorio, las funciones y las potestades de ejecución, que incluyen la potestad reglamentaria, ejecutiva, de organización, de inspección y sancionadora, en las materias cuya titularidad corresponde al Estado. De ese modo en los ámbitos normativos reservados al Estado español la competencia de ejecución correspondería a las Instituciones Vascas, al igual que ocurre en los modelos de los Estados federales denominados "de ejecución", como Alemania. (Albertí 1989)

En el caso de las competencias en régimen acordado y en las no concertadas adquieren carta de naturaleza las denominadas Cláusulas forales de salvaguarda (Art 91 TAEHB, respecto a las competencias no concertadas) y de concertación (Arto 90 TAEHB respecto a las concertadas de normativa acordada) que se incorporarán a la normativa estatal española y limitarían su alcance en el ámbito de la Comunidad estatal vasca.

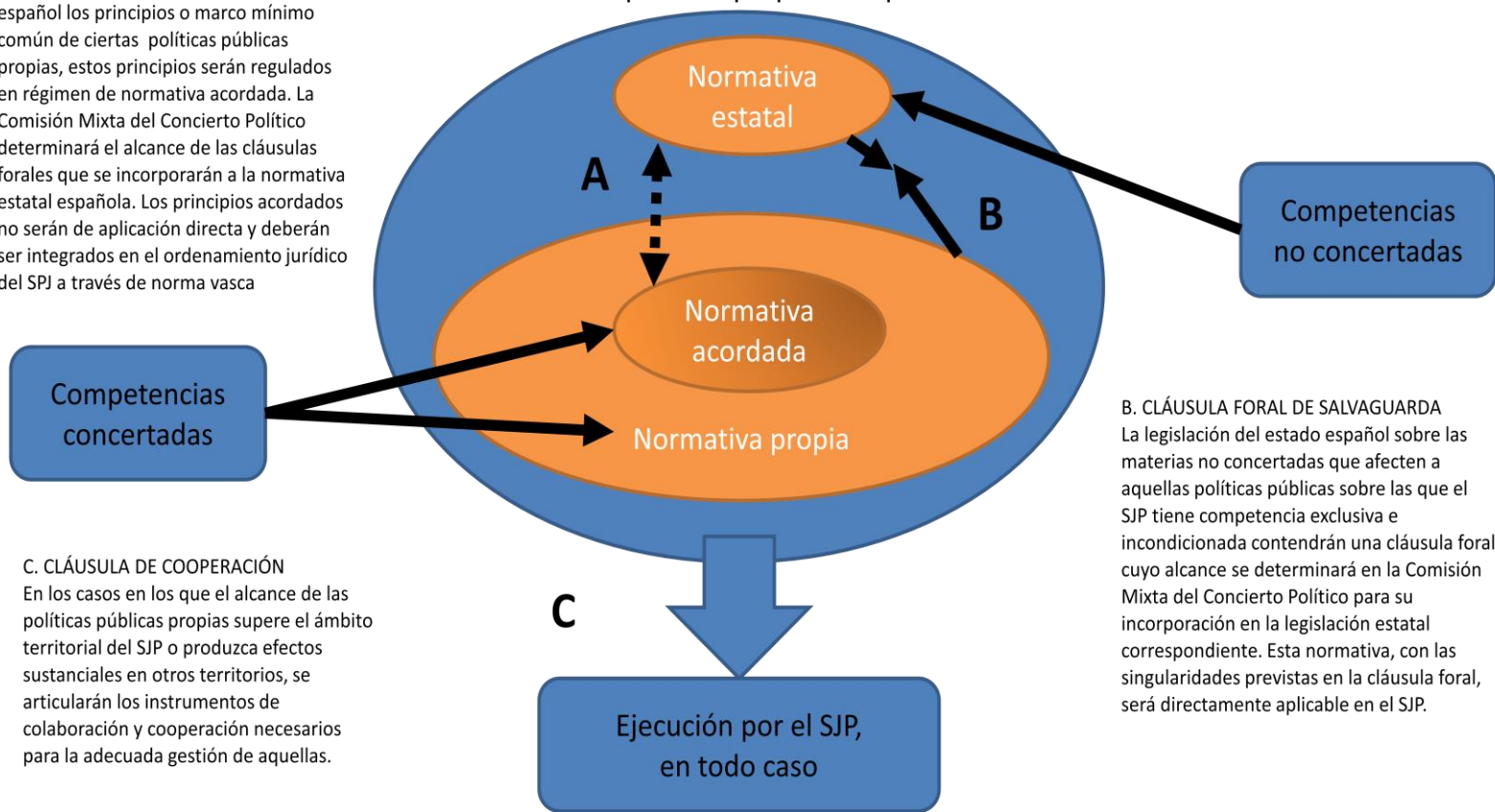
Así mismo, la propuesta de TAEHB prevé que cuando el alcance de las políticas públicas propias supere el ámbito territorial vasco o produzca efectos sustanciales en otros territorios, se articularán los instrumentos de colaboración necesarios mediante la cláusula de cooperación.

A. CLÁUSULA FORAL DE CONCERTACIÓN

En los casos en los que se estime conveniente acordar con el estado español los principios o marco mínimo común de ciertas políticas públicas propias, estos principios serán regulados en régimen de normativa acordada. La Comisión Mixta del Concierto Político determinará el alcance de las cláusulas forales que se incorporarán a la normativa estatal española. Los principios acordados no serán de aplicación directa y deberán ser integrados en el ordenamiento jurídico del SPJ a través de norma vasca

SISTEMA COMPETENCIAL: CONCIERTO POLÍTICO

Políticas públicas propias completas



B. CLÁUSULA FORAL DE SALVAGUARDA

La legislación del estado español sobre las materias no concertadas que afecten a aquellas políticas públicas sobre las que el SJP tiene competencia exclusiva e incondicionada contendrán una cláusula foral cuyo alcance se determinará en la Comisión Mixta del Concierto Político para su incorporación en la legislación estatal correspondiente. Esta normativa, con las singularidades previstas en la cláusula foral, será directamente aplicable en el SJP.

C. CLÁUSULA DE COOPERACIÓN

En los casos en los que el alcance de las políticas públicas propias supere el ámbito territorial del SJP o produzca efectos sustanciales en otros territorios, se articularán los instrumentos de colaboración y cooperación necesarios para la adecuada gestión de aquellas.

Figura 4. Sistema de cláusulas en el Concierto Político.

En cuanto al sistema de garantías, el propio Acuerdo de Bases prevé la creación de un órgano –la Comisión Mixta de Concierto Político–, que, a imagen y semejanza de la Comisión Mixta prevista para el Concierto económico⁴⁷, sirva como marco para la cooperación bilateral y resuelva los conflictos que puedan surgir entre la Comunidad Estatual Vasca y el Estado. En última instancia, las bases asumen la necesaria intervención del Tribunal Constitucional, que debería crear una sala paritaria especial donde se residenciaran los conflictos competenciales que no pudieran resolverse en la Comisión mixta.

Por su parte, en desarrollo de estas bases, el TAEHB plantea un triple sistema de garantías (arts. 120 y ss. TAEHB):

- La Comisión Arbitral y de Garantías sería la encargada de velar por la integridad del reparto competencial tanto con efectos externos, entre la Comunidad Estatual Vasca y el Estado, como con efectos internos, entre las Instituciones Comunes y las Instituciones Forales. Asumiría las funciones de información previa, alerta temprana y control de la conformidad de la legislación de la Comunidad Estatual Vasca con el Nuevo Estatuto político. (Art 120 TAEHB)
- La Comisión Mixta del Concierto Político (CMCP) constituiría el marco bilateral general y permanente de relación entre la Comunidad Estatual Vasca y el Estado español. Sería un órgano paritario que actúa como mecanismo de prevención y cooperación bilateral entre el Estado español y la Comunidad Estatual Vasca e interviene, en primera instancia, en caso de conflicto competencial. (Art 121 TAEHB)
- El Tribunal de Conflictos, como órgano jurisdiccional, conocería de los conflictos competenciales entre las Instituciones y Poderes de la Comunidad Estatual Vasca y los del Estado español y de los recursos contra normas de rango de ley contrarias al Concierto Político. Será un órgano paritario con magistrados/as nombrados/as por CEV y el Estado. (Art 123 TAEHB)

⁴⁷ La Comisión Mixta del Concierto Económico está constituida, de una parte, por un representante de cada Diputación Foral y otros tantos del Gobierno Vasco y, de otra, por un número igual de representantes de la Administración del Estado, sus acuerdos se toman por unanimidad de sus 12 miembros. Vid. Artículo 61 de la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco. Sobre el Concierto Vasco una fuente documental apropiada es la siguiente: <https://www.ituna.eus>

El funcionamiento integrado de estos tres órganos está descrito al detalle en el TAEHB, pero dada su complejidad será objeto de un análisis específico en otro trabajo. Tan solo cabe destacar que la combinación de los mecanismos de alerta temprana, así como las vías de suspensión previstas a partir de la actualización de la institución del pase foral⁴⁸ en el ámbito de la Comisión arbitral, la relación paritaria en la Comisión Mixta del Concierto Político y la intervención jurisdiccional de un Tribunal de Conflictos que se constituye como una sala especial de nueva creación, conformarían un sistema de garantías propio de modelo de relación confederal, tal y como se plantea en el Acuerdo de Bases.⁴⁹

C. En cuanto al derecho a decidir

El modelo plurinacional de carácter confederal que se plantea en el Acuerdo de Bases, además del reconocimiento de la relación paritaria entre diversos sujetos políticos dotados de plena capacidad política, estatus derivado del marco legitimador de los derechos históricos, integra también el principio democrático por medio de la normativización del derecho a decidir.

Así, a partir de lo recogido en la Base II, el nuevo estatus sería *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”*.

En coherencia con lo anterior, el derecho a decidir el contenido y alcance de las relaciones con otras comunidades políticas –otros territorios de Euskal Herria, Estado español u otros actores europeos o internacionales–, se garantizaría porque en el nuevo estatus las instituciones vascas tendrían la competencia exclusiva para regular y gestionar la celebración de consultas y referéndums.

El TAEHB desarrolla estas bases y añade una última dimensión del derecho a decidir relacionada con el procedimiento de reforma del estatus. En tanto en cuanto en la propuesta el vínculo que se establece con el Estado se

⁴⁸ Ezeizabarrena Sáenz, Xabier. *Pase Foral*. Enciclopedia Auñamendi [en línea], 2022. [Fecha de consulta: 28 de febrero de 2022]. Disponible en: <https://aunamendi.eusko-ikaskuntza.eus/es/pase-foral/ar-122790/>. Colino y Huidobro en la obra ya citada, se refieren a derechos de veto sobre determinadas políticas o decisiones que han sido reivindicados en Quebec, o en los años 90 por partidos vascos y catalanes.

⁴⁹ El TAEHB remite a leyes posteriores determinados aspectos que serían, en su caso, los que definirían la verdadera naturaleza de este sistema de garantías. Es en esa letra pequeña donde se oculta el diablo del conflicto: composición de los órganos, reglas para la toma de decisiones, eficacia de los vetos/pases forales, etc.

define como confederal, se establece un procedimiento reglado y acordado para la ruptura de dicho vínculo. Este sería la expresión máxima del derecho a decidir: la existencia de un procedimiento constitucionalmente garantizado para poder materializar la secesión, en el supuesto de que una mayoría de la ciudadanía de la comunidad política así lo decidiera.⁵⁰

Sin una posibilidad viable de «salida», la «voz» paritaria puede quedar al albur de la correlación de fuerzas coyuntural de los sujetos políticos (con)federados (Hirschman, 1977). Por consiguiente, una parte relevante de la doctrina considera que la regulación constitucional de las condiciones de la secesión puede ser el mejor modo de lograr la «lealtad» de las partes, y por tanto, el mantenimiento del vínculo político (Sorens, 2012; Alaez, 2015; Alaez & Bastida, 2018).⁵¹

Aun siendo conscientes de que, por el momento, el TAEHB es una mera propuesta sin valor jurídico alguno, puede ser interesante mostrar el procedimiento de reforma del nuevo estatuto previstos en los artículos 169 y ss. El interés académico reside en el hecho de que este ejercicio muestra un modelo de ejercicio del derecho a decidir que evita las consecuencias negativas de los referéndums *one-shot* en tanto en cuanto se prevé una combinación de mecanismos de democracia directa y representativa a lo largo de un lapso temporal dilatado. El profesor Palermo, entre otros, alerta sobre los peligros de los referéndums “mayoritarios o plebiscitarios” que deberían combinarse con otros mecanismos de manifestación de la voluntad democrática, de modo que procedimientos más pausados permitan evitar decisiones “en caliente” y salvaguardar los derechos de las minorías. (Palermo 2021)

⁵⁰ Teóricamente el vínculo confederal podría ser rescindido por cualquiera de las partes. En este sentido, en el supuesto de que el nuevo estatus vasco fuera aprobado, probablemente el ordenamiento jurídico del Estado sería también reformado para adaptarse al nuevo modo de relación.

⁵¹ Sorens, J. (2012): *Secessionism: Identity, Interest, and Strategy*. McGill-Queen's University Press. Para el caso español: Alaez, B. (2015): Constitucionalizar la secesión para armonizar la legalidad constitucional y el principio democrático en estados territorialmente descentralizados como España. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, ISSN 1886-2632, Nº. 22, 2015, págs. 136-183, y Alaez, B. & Bastida, F.J (2018): *La acomodación constitucional de la secesión: el caso español*. Fundamentos. Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional, 10.

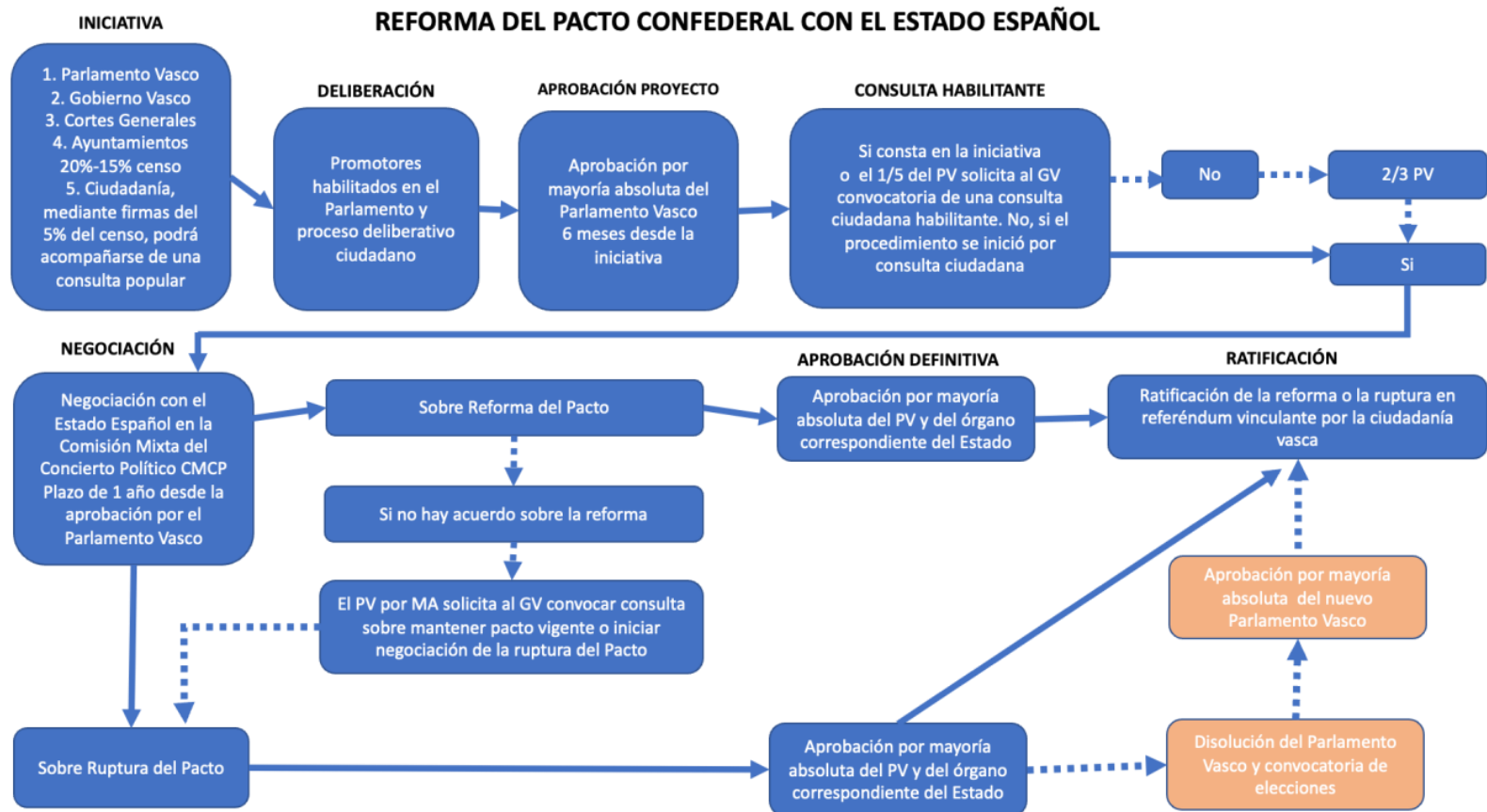


Figura 5. Procedimiento de reforma en el TAEHB. El derecho a decidir.

Efectivamente, el procedimiento de reforma del pacto confederal incluido en el TAEHB –incluida la eventualidad de su ruptura–, prevé diversos momentos procesales en los que podrían plantearse consultas populares o referéndums: iniciativas de reforma vía consulta popular, consultas habilitantes intermedias y referéndums finales de ratificación. En este modelo, tales mecanismos de democracia directa se complementarían con procedimientos en los que prima la lógica representativa y la decisión institucional.⁵²

5. Conclusiones

A lo largo del artículo se ha desarrollado una hipótesis teórica que permite conectar el proceso histórico de construcción de la soberanía estatal hasta el advenimiento del concepto westfaliano, con las nuevas articulaciones del poder político estatal, el territorio y la ciudadanía, propias de unos tiempos que se han dado en calificar como post-westfalianos. De este modo, las lógicas políticas dominantes en la escalada hacia la plena soberanía estatal resurgen en un periodo histórico como el actual, en el que se observan procesos de desescalada en el poder soberano del estado.

La persistencia de las demandas de autogobierno pleno planteadas por distintos pueblos o naciones sin estado es un síntoma de que el proceso histórico de construcción de la soberanía estatal no fue nunca perfeccionado. Hemos defendido que la concepción federal del poder político –las partes preceden a un todo que surge por agregación–, conecta ambos momentos pre y post-soberanos, y ofrecería soluciones hipotéticamente funcionales para la gestión de los conflictos territoriales de soberanía en el seno de los Estados. Habida cuenta de que se recuperan concepciones propias de antiguos Estados segmentarios, adquieren carta de naturaleza tanto la hibridación de fórmulas federales y confederales, como la fusión de la legitimidad democrática e histórica.

En este sentido, hemos argumentado que, si bien la jurisprudencia constitucional no es favorable a una interpretación de los derechos históricos reconocidos en la Disposición adicional primera de la Constitución en

⁵² Sin descartar incluso un mecanismo agravado, parejo al previsto en la revisión constitucional total del artículo 168 de la Constitución española: mayoría absoluta a favor de la secesión, disolución del Parlamento Vasco, nueva mayoría absoluta en el mismo sentido y referéndum de ratificación.

términos confederales, otras interpretaciones alternativas en este sentido son también posibles.

Finalmente, hemos analizado un caso empírico que puede servir como ejemplo del planteamiento teórico mencionado. En efecto, tanto el Acuerdo de Bases para la reforma del autogobierno vasco firmado por el PNV y EH Bildu en 2018, como el texto articulado presentado por esta última coalición en 2019 responden a un modelo confederal que se asienta en un marco de legitimación doble –histórico y democrático–, que, por un lado, ofrece una posibilidad de encaje constitucional a una demanda que en otro caso no tendría cabida en el sistema autonómico, y por otro, abre la posibilidad de ruptura democrática del pacto foral –vía derecho a decidir–, concebido en principio como fórmula de inserción o encaje en el ordenamiento estatal, sin previsión de un procedimiento para la secesión.

Finalmente, es preciso hacer una breve mención al estado actual del proceso de reforma estatutaria en el País Vasco. Tras un impasse de casi dos años en los que no se han podido resolver políticamente las discrepancias surgidas en la Comisión de expertos⁵³, con unas elecciones autonómicas y una pandemia de por medio, declaraciones recientes de distintos líderes políticos parecen indicar que es posible la reactivación de la ponencia de autogobierno a lo largo del bienio 2022-2023. Por otra parte, no podemos olvidar que este proceso vasco de reforma coincide en el tiempo con la mesa de negociación entre la Generalitat y el gobierno español para dar cauce acordado a la demanda soberanista catalana. En ambos casos estarán sobre la mesa las tres cuestiones que constituyen el eje de este artículo: la plurinacionalidad, los modelos (con)federales y el derecho a decidir. Los derechos históricos complementan la tríada, en la medida en que ofrecen vías que facilitarían el acuerdo, incluso sin una revisión total de la Constitución del 78.

Vino nuevo en odres viejos, o viceversa: el eterno retorno.

⁵³ El experto del PNV se alejó de los postulados iniciales pactados por su partido con EH Bildu, aproximándose a los contenidos defendidos por los expertos de PSE-EE y Podemos-Ahaldugu, salvo en lo que se refiere al derecho a decidir, cuestión en la que mantuvo una redacción diferenciada en solitario. El experto de EH Bildu presentó su propio texto.

Referencias

- Agamben, G. (2005). *Homo Sacer I. El poder soberano y la nuda vida*. Pre-textos.
- Alaez, B. (2015). Constitucionalizar la secesión para armonizar la legalidad constitucional y el principio democrático en estados territorialmente descentralizados como España. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 22, 136-183.
- Alaez, B. & Bastida, F. J. (2018). La acomodación constitucional de la secesión: el caso español. *Fundamentos. Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, 10, 243-297.
- Albertí, E. (1989). Algunas consideraciones sobre el Federalismo de ejecución. *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardulararitzako Euskal Aldizkaria*, 25, 7-20.
- Almeda, P. (Ed.). Amat, J., Colino, C., López, J., Molina, I., Muñoz, J., Nikolas, Z., Ubasart, G. & Zubiaga, M. (Coords.) (2021). *Cataluña, España. ¿Del conflicto al diálogo político?* Los Libros de la Catarata.
- Arias, P. L. (2014). El Concierto económico, concepción, negociación y críticas. *Iura Vasconiae*, 11, 71-118.
- Azkune, J. (2018). *Can the subaltern states speak? Estatuaren eraldaketa eta burujabetza eskaerak Katalunian, Euskal Herrian eta Eskozian*. [Tesis Doctoral, Leioa. UPV-EHU]. <https://addi.ehu.es/handle/10810/28966>
- Barceló, M. (2016). El derecho a decidir como instrumento constitucional para la canalización de problemas territoriales. *Fundamentos*, 9, 361-391
- Bengoetxea, J. R., Goiketxea, J. & Zubiaga, M. (2015). *Naciones y Estados en el siglo XXI. Democracia y derecho para decidir*. RIEV.
- Bergalli, R. & Resta, E. (1996). *Soberanía: un principio que se derrumba*. Paidós Iberica.
- Bossacoma, P. (2020). *Morality and Legality of Secession. A Theory of National Self-Determination*. Palgrave-MacMillan.
- Brown, W. (2015). *Estados amurallados, soberanía en declive*. Herder.
- Burgess, M. (2009). From Dominance to Partnership: The Inheritance of Majority Nations in Multinational Federations. En A. Lecours & G.

- Nootens (Eds.), *Dominant Nationalism, Dominant Ethnicity: Identity, Federalism and Democracy*. Pie, Peter Lang.
- Burgess, M. (2012). Multinational Federalism in multinational Federation. En M. Seymour & A.-G. Gagnon (Eds.), *Multinational Federalism. Problems and Prospects*. Palgrave-MacMillan.
- Cabo Martin, C. de (1997). *Contra el consenso. estudios sobre el estado constitucional y el constitucionalismo del estado social*. UNAM.
- Cagiao, J. & Ferraioli, G. (Coords) (2016). *El encaje constitucional del derecho a decidir: Un enfoque polémico*. Los libros de la Catarata.
- Croisat, M. (1992). *El federalismo en las democracias contemporáneas*. Editorial Hacer.
- Dardot, P. & Laval, C. (2021). *Dominar. Estudio sobre la soberanía del Estado de Occidente*. Gedisa Editorial.
- Domenech, X. (2020). *Un haz de naciones. El Estado y la plurinacionalidad de España. (1830-2017)*. Ediciones Península.
- Domínguez, A. (Ed.), Iglesias, P., Domenech, X., Beiras, J. M., Saillard, D., Mendia, I., Juliana, E., Pérez Tapias, J.A., Navarro, V., Pita, M. & Monzón, M. C. (2017). *Repensar la España Plurinacional*. Icaria Editorial.
- Elias, N (2011[1939]). *El Proceso de civilización*. FCE.
- Elazar, D. J. (1991). *Exploring Federalism*. University of Alabama Press.
- Elazar, D. J. (1994). *Federal System of the World (p. 3). A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*. Longman.
- Ezeizabarrena, X. (2022). *Pase Foral*. Enciclopedia Auñamendi [en línea], <https://aunamendi.eusko-ikaskuntza.eus/es/pase-foral/ar-122790/>
- Ezeizabarrena, X. (2017). *Derecho de libre determinación y derecho a decidir: nueva soberanía y derechos humanos en el siglo XXI*. Deusto Digital. <http://www.deustopublicaciones.es/deusto/pdfs/cuadernosdcho/cuadernosdcho90.pdf>
- Gagnon, A.-G. (2014). *Minority Nations in the Age of Uncertainty. New paths to national Emancipation and Empowerment*. University of Toronto Press.

- Goikoetxea, J. (2014). Nation and democracy building in contemporary Europe: the reproduction of the Basque demos. *Nationalities Papers* 42(1), 145-164.
- Herrero y R. de Miñón, M. (1985). Territorios históricos y fragmentos de estado (sobre el libro de T.R. Fernández). *Revista española de derecho constitucional*. 5(14), 345-351.
- Herrero y R. de Miñón, M. (1998). *Derechos históricos y constitución*. Taurus.
- Hinsley, F. H. (1986). *Sovereignty*. Cambridge University Press.
- Hirschman, A. O. (1977). *Salida, voz y lealtad*. Mexico. FCE
- Ilker Gökhan Sen (2015). *Sovereignty Referendums in International and Constitutional Law*. Springer.
- Jaria i Manzano, J. (2015). La independència com a procés constituent. Consideracions constitucionals sobre la creació d'un estat català. *REAF*, 22., 184-218.
- Keating, M. & Bray, Z. (2006). Renegotiating Sovereignty: Basque Nationalism and the Rise and Fall of the Ibarretxe Plan, *Ethnopolitics* 5(4), 347-364. <https://doi.org/10.1080/17449050600865503>
- Kelsen, H. (2011, 1934). *Teoría pura del derecho*. Trotta.
- Krasner, S. D. (1999). *Sovereignty, organized Hypocrisy*. Princeton University Press.
- López, J. (2011). Del dret a l'autodeterminació al dret a decidir. Un possible canvi de paradigma en la reivindicació dels drets de les nacions sense estat. *Quaderns de Recerca*, 4. Centre Unesco de Catalunya (Unescocat). <http://focir.cat/ca/llobres/del-dret-lautodeterminacio-al-dret-decidir-un-possible-canvi-de-paradigma-en-la-reivindicacio-dels-drets-de-les-nacions-sense-estat-2/>
- Loughlin, J. (2017). Federalismo, federaciones y confederaciones: hacia la hibridación. *Debats* 131(1), 19-30.
- Maiz, R. (2006). Federalismo plurinacional: una teoría política normativa. *REAF*, 3, 43-86.

- Maiz, R. (2008). *La frontera interior. El lugar de la nación en la teoría de la democracia y el federalismo*. Tres fronteras Ediciones.
- Muñoz Machado, et al (2017). *Ideas para una reforma constitucional del Estado*. <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-31775//Ideas%20para%20una%20reforma%20constitucional.pdf>
- Pastor, J. (2012). *Los Nacionalismos, el Estado español y la izquierda*. Los libros de Viento Sur-La Oveja Roja.
- Pérez de Eulate González, B. et al. (2021). *La erosión silenciosa*. IVAP.
- Razquin, M. M. (1991). Un hito en la Jurisprudencia Constitucional sobre los derechos históricos la STC 140/1990, de 20 de septiembre. *Revista jurídica de Navarra*, 11, 79-90.
- Requejo, F. (2005). *Multinational federalism and Value Pluralism. The Spanish Case*. Routledge.
- Requejo, F. (2007). Federalisme, descentralització i pluralisme nacional. Teoria política i anàlisi de comparada. *Revista d'Estudis Autònoms i Federals* 4, 35-67.
- Requejo, F & Nagel, K. J. (2011). *Federalism beyond Federations: Asymmetry and Processes of Resymmetrization in Europe*. Ashgate.
- Sánchez-Cuenca, I. (2018). *La confusión nacional. La democracia española ante la crisis catalán*. Los Libros de la Catarata.
- Sanjaume-Calvet, M (2015). Federalismo pluralismo nacional y autodeterminación: la acomodación de Cataluña y Quebec. En J. Cagiao & V. M. Conde (Dirs.), *Federalismo, autonomía y secesión en el debate territorial español. El caso catalán* (pp. 151-188). Le Manuscrit, coll. Auctoritas.
- Sanjaume-Calvet, M (2016). Federalisme, liberalisme i consens solapat. el cas canadenc. *REAF*, 23, 115-159.
- Sassen, S.(2006). *Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages*. Princeton University Press.
- Sassen, S. (2007). *Elements for a Sociology of Globalization [or A Sociology of Globalization]*. W.W. Norton.

Serrano, S. (2014). Pluralismo cultural, pluralismo jurídico y culturas jurídicas. El Concierto Económico como hecho diferencial no entendido. *Inguruak: Soziologia eta zientzia politikoaren euskal aldizkaria = Revista vasca de sociología y ciencia política*, 57-58.

TEXTO ARTICULADO DEL NUEVO ESTATUS VASCO presentado por el experto propuesto por la coalición EH Bildu.
<https://www.berria.eus/dokumentuak/dokumentua1890.pdf>

TEXTO DE BASES CONSENSUADAS Y VOTOS PARTICULARES para la elaboración del texto articulado del nuevo estatus vasco por la Comisión de expertos. <https://www.autogobernua.eus/es/bases-consensuadas/base-ii-titulo-preliminar/>

Tilly, C. (2004). *Contention and democracy in Europe, 1650-2000*. Cambridge University Press.

Tilly, C. (2007). *Democracy*. Cambridge University Press.

Zubiaga, M. (1999). La autodeterminación como cambio político. En M. Gomez Uranga; I. Lasagabaster; F. Letamendía & R. Zallo (Eds.), *Propuestas para un nuevo escenario. Democracia, cultura y cohesión social en Euskal Herria*. Manu Robles-Arangiz Institutua.

Zubiaga, M. (2014). El ciclo de protesta en Euskal Herria: hegemonía y radicalización democrática. En R. Vilaregut, D. Gomez, P. Ibarra. & M. Zubiaga, *La rebel·lió basca: Una història de l'Esquerra Abertzale*. Icaria Editorial.

Zubiaga, M. (2013). *La transición española a la luz de la evolución de la legislación sobre los partidos políticos: 1978/2002. Partidos Políticos y elecciones*. Editorial Universidad Autónoma de Baja California.

Zubiaga, M. (2018). Sovereignty and contention: the evolution of Basque nationalism in Spain. En *Spain. Sovereignty Revisited: The Basque case*. Routledge.

Zubiri, I. (2010). *The economic agreement between the Basque Country and Spain: principles, characteristics and economic implications*, Ad Concordiam.
https://www.ituna.eus/wpcontent/uploads/2020/04/economic_agreement.pdf



© del artículo, los/as autores/as

Este texto está protegido por una licencia Reconocimiento [Creative Commons 4.0](#).

Usted es libre de compartir —copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato— y adaptar el documento —remezclar, transformar y crear a partir del material— para cualquier propósito, incluso comercialmente, siempre que cumpla la condición de:

Atribución: Usted debe reconocer el crédito de una obra de manera adecuada, proporcionar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que tiene el apoyo del licenciante o lo recibe por el uso que hace.

[Resumen de licencia](#) - [Texto completo de la licencia](#)