

## ¿Hacia un Estado plurinacional? Reforma de la Constitución, modelo de Estado y conflicto vasco

Eduardo J. Ruiz Vieitez

Eduardo J. Ruiz Vieitez es profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Deusto (Bilbao), de cuyo Instituto de Derechos Humanos es director. Es autor, entre otras obras, de *Las políticas de inmigración: la legitimación de la exclusión* (Universidad de Deusto, 2001).

La Constitución española regula de modo deliberadamente abierto lo relativo a la distribución territorial del poder. Esta indefinición podría constituir un interesante activo político si permitiera una flexibilidad armónica en la vertebración territorial del Estado, pero también puede significar un fracaso de la arquitectura constitucional si no es válida para articular una estructura que pueda satisfacer los distintos intereses y aspiraciones presentes en la sociedad. Tras más de 25 años de vigencia constitucional, todo hace indicar que la vertebración jurídica de la pluralidad sigue constituyendo un problema político, lo que exige un esfuerzo por encontrar nuevos instrumentos de análisis y reflexiones con vocación práctica. La primera parte de este artículo aborda resumidamente la cuestión de la reforma constitucional y el modelo territorial de Estado ①. La segunda parte se centra en el problema de la articulación de Euskadi en o con España. El propósito de este artículo es el de incitar a la reflexión crítica. Partiendo de que una exposición neutral de este debate es imposible, además de poco interesante, el lector podrá encontrar propuestas concretas elaboradas con la intención de facilitar dicho proceso reflexivo y autocrítico.

① Esta primera parte resume básicamente la ponencia presentada en las VI Jornadas sobre el Modelo de Estado, organizadas en Zaragoza, en noviembre de 2004, por la Fundación Gaspar Torrente, y publicada en el último número de su revista *El Ebro*.

### La reforma constitucional en perspectiva plurinacional

*La oportunidad de la reforma constitucional y sus contenidos*

A la hora de ordenar la reflexión sobre la reforma de la Constitución, abordaremos de modo sucesivo tres preguntas en torno a la misma. Se trata de cuestionar sucesivamente la oportunidad, el contenido y los límites de un hipotético proceso en dicho sentido.

La primera pregunta que podemos plantearnos es si resulta necesaria y conveniente efectuar una reforma expresa de la Constitución en las actuales circunstancias políticas. La respuesta que propongo a ambas cuestiones es categóricamente afirmativa. Acostumbrarse a que los procesos de reforma constitucional no supongan una novedad extraordinaria es un síntoma de madurez democrática y de consolidación de un sistema político. Países como Francia, Italia, Bélgica, Austria o Suiza están habituados a que dicho debate ocupe cíclicamente la agenda política. Pocas cosas más negativas desde el punto de vista político-constitucional que la fosilización del texto jurídico fundamental. La imposibilidad de reforma de una Constitución no la fortalece, sino que, al contrario, la debilita ②. Una de las funciones más importantes de un texto constitucional es la de legitimar el sistema jurídico-político operante, algo que solo puede lograrse si la Constitución goza del adecuado respaldo político en cada momento (y no solo en el momento originario) y si su contenido se adapta convenientemente a la realidad que norma ③.

Sin embargo, en España se ha venido en considerar la Constitución como un baluarte a defender antes que como la expresión jurídica suprema del convenio político de base de la sociedad. A esto se añade que en el caso español no hay tradición de reformas constitu-

② R. Jiménez Asensio, *El constitucionalismo*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 2001, pág. 179.

③ F. Requejo, «La acomodación federal de la plurinacionalidad. Democracia liberal y federalismo plural en España», en E. Fossas y F. Requejo, *Asimetría federal y Estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*, Madrid, Trotta, 1999, pág. 322. P. Bon, «La Constitución española en el marco del constitucionalismo contemporáneo», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 69, 2003, pág. 21.

cionales. Dada la percepción asentada de que la Constitución de 1978 se basa en un gran acuerdo de todos los sectores políticos relevantes (lo cual resulta cierto, salvo en el caso del soberanismo vasco), el planteamiento de la reforma ha podido parecer un intento de alterar dicho consenso más que de actualizarlo o profundizarlo.

Al ordenar las razones que considero favorables para proceder en el momento presente a la reforma del texto constitucional, creo que pueden distinguirse los tres logros principales a los que debería servir dicha reforma. Éstos serían los siguientes:

1.º) Adecuar el texto constitucional a la realidad del momento actual: Ello consistiría básicamente en eliminar las normas transitorias que ya hayan agotado su vigencia; constitucionalizar determinados acuerdos políticos básicos y novedades políticas de mayor rango; reformar la configuración de determinadas instituciones; y modificar el texto constitucional en sentido progresista a fin de adecuarlo a los cambios de valores que se han producido en la sociedad española durante la vigencia del mismo.

2.º) Profundizar en la cultura política democrática de la sociedad española: Ésta debe acostumbrarse a los cambios políticos normalizados y perder el miedo a la reforma del texto constitucional. Es necesario que en la sociedad española se acepten como posiciones políticas legítimas también aquellas que propugnan la modificación del marco constitucional, e incluso aquellas que abogan por un régimen político sustancialmente distinto. La asunción e integración de la alteridad política es un elemento clave para que una Constitución formalmente democrática y pluralista lo sea también desde el punto de vista material.

3.º) Ampliar el consenso constitucional, acomodando en el mismo a un número mayor de ciudadanos y sectores sociales que hoy pueden sentirse excluidos del consenso constitucional: Ello giraría, a su vez, en torno a tres grandes ámbitos temáticos: la plurinacionalidad del Estado, la creciente multiculturalidad de la sociedad y la asunción igualitaria de nuevos valores sociales.

En consonancia con lo expuesto, una reforma de la Constitución de 1978 en clave progresista y plurinacional, implicaría modificaciones en torno a cinco grandes contenidos de desigual importancia y amplitud, conforme al siguiente esquema temático:

1.º) Derechos y ciudadanía: este bloque incluiría cuestiones como la equiparación del hombre y la mujer en la sucesión a la jefatura de Estado; la eliminación de la suspensión de derechos fundamentales prevista en el artículo 55.2 ④; el reconocimiento expreso de derechos constitucionales a las personas extranjeras; la incorporación del concepto de ciudadanía inclusiva; el reconocimiento de los diversos tipos de familias; el reconocimiento del valor intrínseco de la multiculturalidad.

2.º) Profundización democrática y reformas institucionales: introducción de las figuras de referéndum abrogativo y decisorio; reforma del sistema electoral al Congreso; garantías para asegurar mayor independencia en la elección de órganos como el CGPJ, el Tribunal Constitucional, el Defensor del Pueblo o la Fiscalía General del Estado.

3.º) Acción exterior: constitucionalización de la pertenencia de España a la Unión Europea; declaración de asunción expresa de la Carta de las Naciones Unidas y de una política exterior basada en la cooperación y el rechazo del uso de la fuerza.

4.º) Depuración y mejora del texto: reubicación del artículo 8 en el título IV; supresión de las normas transitorias ya cumplidas; supresión en el título VIII de las disposiciones transitorias de acceso a la autonomía y del artículo 26.

④ Evidentemente, en este punto deberían cumplirse inmediatamente las recomendaciones que vienen dirigiendo a España de modo reiterado los órganos de control del Consejo de Europa y de las Naciones Unidas. La previsión constitucional del 55.2 afea sustancialmente el texto español en una perspectiva comparada.

5.º) Plurinacionalidad y modelo de Estado: reconocimiento pleno del plurilingüismo para todas las lenguas; definición del mapa autonómico y del esquema institucional básico de las Comunidades Autónomas; reconocimiento del carácter plurinacional del Estado; participación de las CCAA en la elección de los miembros del Tribunal Constitucional y CGPJ; participación de las CCAA en la acción exterior del Estado; reforma del Senado.

*Obstáculos y límites para una reforma progresista y plurinacional*

Es posible que un proceso de reforma no pueda incorporar todos los temas que consideremos susceptibles de ser modificados o incor-

porados. Puede incluso ser conveniente que diferentes ámbitos temáticos se aborden en procesos sucesivos de reforma. Los obstáculos fundamentales para una reforma constitucional en clave progresista y plurinacional son de dos órdenes: por un lado, problemas operativos o procesales; por otro lado, problemas políticos derivados de la necesidad de lograr un gran consenso. En realidad, ambos aspectos están en la práctica íntimamente relacionados.

Respecto a las cuestiones operativas, la Constitución establece dos mecanismos de reforma bien diferentes. Uno de ellos es relativamente sencillo, mientras que el llamado «agravado» es excesivamente dificultoso. En mi opinión, el mecanismo agravado debería también ser reformado, puesto que otorga una rigidez excesiva a determinadas partes del texto. De tener que proceder a la reforma a través del mecanismo agravado, y dada la necesaria disolución parlamentaria que dicho procedimiento implica, es de suponer que las fuerzas políticas que se encuentren en situación parlamentaria favorable, tiendan a esperar al final de la legislatura para la apertura de dicho proceso.

En otro escenario, podría producirse un primer intento de reforma constitucional a través del mecanismo ordinario, pero se comprende mal cómo efectuar una reforma actualizadora y que afecte al tema del modelo de Estado sin tocar nada de lo dispuesto en el Título Preliminar. Por otro lado, la equiparación de la mujer al hombre respecto a la sucesión a la corona exigiría también acudir al procedimiento más gravoso, lo que conduce a que antes o después, debe abordarse una reforma a través de dicho procedimiento.

Si combinamos las cuestiones operativas con las políticas, comprobaremos que en realidad la importancia de usar uno u otro procedimiento no resulta tan trascendente. En ambos casos, el consenso parlamentario necesario para aprobar la reforma pasa por la aquiescencia de los dos grandes partidos españoles. En efecto, un hipotético acuerdo del resto de fuerzas políticas no bastaría para sacar adelante una reforma constitucional sin el voto positivo del PP. Ello se debe, en buena parte, al sistema electoral que viene utilizándose al Congreso y al Senado y que favorece tanto el control político del sistema por el centro frente a la periferia, como un mayor peso relativo para el centro-derecha <sup>5</sup>. En efecto, en las circunstancias actuales, el PP no podría bloquear la reforma constitucional ordinaria si el número de sus diputados y senadores se correspondiera con su real fuerza electoral (inferior a dos quintos de los votos).

Siendo así, resulta evidente que cualquier reforma constitucional que se realice o inicie en esta legislatura (y puede aventurarse que, con el actual sistema electoral, en cualquier legislatura) deberá contar con el visto bueno del PP, lo que sin duda provocará que el contenido de la misma oscile hacia las posiciones de dicho partido político, a la vez que deja en posición más cómoda al mismo PSOE. Se atisba así difícil proceder a una reforma constitucional que pueda afectar sustancialmente al modelo de Estado, puesto

<sup>5</sup> He procurado explicar y demostrar numéricamente estos dos efectos en sendos artículos de prensa: «Beneficia el sistema electoral a los partidos nacionalistas?» (*El Correo español*, Bilbao, 19 de enero de 2004) y «¿Reforma del sistema electoral?» (*El Correo español*, Bilbao, 17 de marzo de 2004).

que es de suponer que la posición del PP será contraria a cambios importantes en el modelo y, desde luego, a cambios plurinacionalizadores. En última instancia, el sistema electoral está ayudando a reducir la flexibilidad política del sistema, dejando todas las decisiones que afectan al Estado en manos de dos partidos, lo que supone una rigidez formal que a largo plazo solo consigue perpetuar la inestabilidad material. En mi opinión, un sistema electoral y de partidos más pluralista, por el contrario, aportaría mayor fortaleza y madurez al conjunto constitucional.

*Crítica plurinacional  
del modelo de Estado*

Como es bien sabido, la Constitución no define el modelo territorial del Estado. Entre las pocas cosas que se deducen con claridad del texto constitucional en este aspecto, está el que la autonomía se reconoce como derecho a nacionalidades y regiones, términos utilizados de manera deliberadamente ambigua. Considerando las circunstancias políticas del momento, quedaba claro que Euskadi, Cataluña y Galicia accederían a un régimen de autogobierno de naturaleza política. A partir de ahí, existía un principio dispositivo de acceso a la autonomía abierto para cualquier otra zona y dos caminos procedimentales de acceso. Fueron acuerdos políticos posteriores los que acabaron de diseñar el modelo actualmente vigente. Tras las reformas estatutarias de los años noventa, se ha llegado a un diseño de 17 Comunidades Autónomas que, en lo sustancial, se hallan equiparadas competencialmente.

Desde el derecho constitucional algunas voces defienden que el Estado autonómico es en la práctica muy equiparable a un modelo federal como los vigentes en Alemania, Bélgica o Austria. Otros, sin embargo, niegan tal tesis o defienden que el Estado español actual se parece más a un Estado regional, con Italia como ejemplo más cercano.

Para comparar el modelo español actual con los del Estado federal o el Estado regional, suele acudir a diferentes argumentos, entre los que destacan el de el elevado nivel competencial de las Comunidades Autónomas o el del origen jurídico del poder político autonómico. En mi opinión, y reconociendo que el nivel de autogobierno de las CCAA es comparativamente elevado, creo que el llamado Estado autonómico no puede ser entendido como un Estado federal por varias razones. Entre ellas, destaca el hecho de que las CCAA no son entidades constituyentes del Estado. De igual modo, la Constitución es categórica al señalar que existe una única y exclusiva fuente de soberanía. Jurídicamente hablando, existe una desigualdad manifiesta entre las instituciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, que encaja relativamente mal con el esquema teórico federal. Tampoco existe una equilibrada participación de las CCAA en la formación de la voluntad del Estado ni en la composición de importantes instituciones estatales. Finalmente, en España no se funciona hoy en día ni institucionalmente ni socialmente con la percepción de configurar un Estado de tipo federal. Más bien al contrario, no existe fuerza política relevante que defienda claramente que ya nos encontramos en un modelo de inspiración federal, mientras que, por el contrario, existen formaciones políticas que incorporan en su programa un reforma constitucional para avanzar hacia un Estado federal.

Por todo ello, entiendo que lo más exacto sería decir que el modelo desarrollado a partir de (no solo en) la Constitución de 1978 responde al de un Estado unitario con una fuerte descentralización política (salvo para Ceuta y Melilla) y con tendencia a la equiparación de poderes distribuidos entre todos sus entes, es decir, relativamente simétrico, salvo por lo que respecta a las peculiaridades derivadas de los derechos históricos forales. Creo que el modelo teórico más similar al español actual es el de la República Italiana que, por cierto se halla

también inmerso en una reforma de tendencia federalizante, aunque de resultado final incierto, si bien Italia se distingue de España en garantizar la asimetría en la propia Constitución.

Por otro lado, en el plano simbólico y de principios, la Constitución plantea un modelo unívoco de identidad nacional y, por tanto, reacio a la pluralidad identitaria. En efecto, la única concesión que el texto constitucional realiza a una hipotética pluralidad de identidades nacionales es la inclusión del término «nacionalidades» en el artículo 2. Se trata de un término ambiguo que no tiene virtualidad práctica ni en el ejercicio de la autonomía ni en la identificación personal de los ciudadanos.

Por el contrario, la Constitución es categórica al establecer la unicidad nacional. Según el artículo 2, la propia existencia de una única Nación española y su indivisibilidad constituye el «fundamento» de la Constitución. La redacción de este artículo segundo refleja una concepción claramente nacionalista. Se fundamenta la norma constitucional en la existencia de una Nación que, además, presupone que integra a todos los ciudadanos del Estado con independencia de la voluntad de éstos, aun cuando se sabe positivamente que un determinado porcentaje de la ciudadanía no siente como propia la identidad nacional española y un porcentaje aún mayor siente o piensa que existen además otras identidades nacionales que coexisten con la española. En este sentido, la concepción del artículo 2 es excluyente, puesto que no solo no menciona la posibilidad de que existan otras identidades nacionales entre los ciudadanos españoles, sino que da por supuesto que todos los ciudadanos conforman la Nación española, a la cual se le da la condición expresa de «Patria» común.

La Constitución actual es, por tanto, opuesta al establecimiento de un Estado nacional o identitariamente plural, e impone una realidad nacional concreta a toda la población. No hay duda de que la Constitución configura lo que entendemos como un Estado-nación, con el agravante de que, a diferencia de lo que sucede en otras constituciones europeas en las que se reconoce la condición de Estado-nación (por ejemplo, Croacia, Macedonia...), no se reconoce que el Estado también es la forma política de quienes, por diferentes motivos, no pertenecen o no sienten pertenecer a dicha realidad nacional prevalente. Desde este punto de vista, no cabe sino concluir que, a la luz del artículo 2, la Constitución española actual es una de las más nacionalistas del panorama europeo.

En el ámbito lingüístico, sin embargo, la Constitución asume la pluralidad existente en la realidad social a través de su artículo 3. No en vano España es el país de Europa en el que la pluralidad lingüística es mayor, si medimos el porcentaje de población que tiene una lengua materna diferente de la mayoritaria. Solo Bélgica y Suiza superan en esta medida a España, pero ambos países incorporan un modelo constitucional de plena equiparación de las diversas lenguas nacionales. En España, sin embargo, la asunción del pluralismo lingüístico es muy desigual y refleja una mentalidad coherente con la unicidad nacional. Solo una lengua tiene la condición de oficial en cualquier punto de Estado, alógeno o no, mientras que otras lenguas compartirán dicha oficialidad en sus respectivos ámbitos, por lo demás no definidos <sup>6</sup>. La asunción de la pluralidad lingüística es, en definitiva, limitada, aunque en términos históricos suponga un importante avance.

Esta configuración constitucional no ayuda a que la sociedad española en su conjunto asuma como propias las lenguas no castellanas que se hablan en el Estado, mientras que al contrario, obliga (es, con la búlgara, la única Constitución de Europa que lo hace) a que los ciudadanos alógenos conozcan la lengua española. Se produce así una asimetría cultural y

<sup>6</sup> La realidad política actual muestra la quiebra de este mandato constitucional en lo que se refiere a situaciones como las del gallego en Asturias y Castilla-León, el bable en Asturias, el catalán en Aragón y Murcia, el euskera en la mayor parte de Navarra, y el aragonés en Aragón. Mención especial merecen los casos del árabe y del bereber hablados tradicionalmente en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

lingüística promovida desde la propia Constitución, cuya redacción actual ayuda a la escisión de la sociedad española entre quienes disponen de una «segunda lengua», que son en su casi totalidad bilingües, y por tanto pueden participar de las dos culturas, y quienes viven desde una percepción (no conocimiento) monolingüe y monocultural de lo que es el Estado, para ellos identificado de modo primordial o casi exclusivo con dicha lengua y cultura, en definitiva de modo coherente con la configuración constitucional de un Estado-nación.

*¿Es posible un modelo alternativo?* Como señala el profesor Pérez Royo, la sociedad española no ha llegado todavía a madurar una respuesta para el problema de la estructuración del Estado que pueda ser formulada jurídicamente <sup>7</sup>. El secreto de la reforma consiste en encontrar la fórmula territorial que pueda satisfacer a todos los sectores políticos representativos. Creo que en este punto conviene separar dos temas que, aunque relacionados, pueden implicar planteamientos ideológicos diferenciados. Por una parte está la gestión constitucional de la pluralidad, que incluye los elementos de identidad (lenguas, símbolos o instituciones) y las identidades nacionales de los ciudadanos del Estado. Por otro lado, se discute el modelo de distribución territorial del poder político.

En cuanto al primer tema, la reforma solo puede ayudar a encontrar un modelo estable si se aborda desde el reconocimiento de la realidad plurinacional del Estado. Dentro de la ciudadanía española existen sectores que no se identifican con la nación española o que se identifican al mismo tiempo, en diversos grados, con otras realidades nacionales. Sin embargo, la formulación actual de la Constitución parte de la negación de esta realidad. Reconocer la existencia de diversas identidades nacionales no implica un debilitamiento del Estado, sino seguramente su consolidación. Sin negar la existencia de una realidad nacional española, igualmente incuestionable, y en añadidura mayoritaria, la Constitución debería hacer hueco a las identidades minoritarias. Es una estrategia más inteligente apropiarse de las mismas que atrincherarse en una mentalidad de Estado-nación que, por más que se estire, no consigue abarcar toda la realidad identitaria del Estado.

Ahora bien, ¿convendría listar los hechos nacionales en la misma Constitución?. Mi opinión es negativa. Sobre todo porque, a diferencia de lo que sucede en el Reino Unido, en España no existe una clara diferenciación entre cuatro naciones, ni una línea nítida que separe naciones de regiones sin crear agravios comparativos o sentimientos encontrados. Por otro lado, reconocer la pluralidad nacional sin mencionar expresamente a las naciones aludidas, permitiría una fórmula literaria que singularizara la identidad mayoritaria española y sería más fácilmente aceptable desde la perspectiva «centralista» que una formulación literaria paritaria de hechos nacionales demográficamente muy desiguales. En este sentido, propongo un nuevo artículo 2, que podría redactarse de alguna manera parecida a esta:

La Constitución se fundamenta en la existencia de la Nación española, así como de las demás realidades nacionales del Estado. La Constitución garantiza el derecho a la autonomía de las naciones y regiones que forman el Estado, así como la unidad y solidaridad entre todas ellas.

Para completar la asunción de la pluralidad nacional en la Constitución, creo que habría que tratar de equiparar formalmente el tratamiento de las diversas lenguas del Estado. Si debe conservarse la oficialidad del castellano en el conjunto del territorio, convendría eliminar la superflua referencia a la obligación de su conocimiento y al tiempo elevar en lo posible a la oficialidad plena a las demás lenguas de España. Entiendo que

<sup>7</sup> J. Pérez Royo, «Una asignatura pendiente: la reforma de la Constitución», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 69, 2003, pág. 227.

aplicar en España un modelo similar al belga o suizo por un lado, o al irlandés o luxemburgués por otro, sería desafortunado en este momento, pero puede hacerse uso del modelo finlandés, mediante el cual las cuatro lenguas principales podrían ser oficiales «del Estado» (además de «nacionales») y su oficialidad verse modulada territorialmente. Sería conveniente, y saludable, un esfuerzo por la asunción de la pluralidad lingüística del Estado por el conjunto de la ciudadanía española.

Por lo que se refiere al modelo de distribución territorial del poder político, creo que no es tan importante la definición literaria del modelo de Estado, cuanto su contenido. En cualquier caso, el modelo reformado debería permitir tanto la participación de las Comunidades Autónomas en la integración de varios órganos constitucionales (Senado, TC, CGPJ...), como una mayor visibilidad política de aquéllas. Este aspecto, sobre el que volveremos, si jurídicamente no tiene por qué ser complicado, políticamente puede ser sumamente relevante. Ahora bien, esta nueva versión de la distribución territorial del poder, ¿debe estructurarse sobre bases simétricas o asimétricas? La asimetría es un instrumento constitucional muy útil, pero su gestión es realmente complicada. Solo parece funcionar razonablemente bien cuando se producen dos condiciones: la primera es que haya un consenso previo sobre qué entidades serán diferentes a las demás; la segunda es que haya circunstancias adecuadas y criterios suficientes para que las poblaciones de las zonas no diferenciadas entiendan la virtualidad de la asimetría. En mi opinión, en España no concurren ni la primera condición ni la segunda.

Sin embargo, al mismo tiempo, parece que la realidad de fondo española es ciertamente asimétrica, no solo respecto a las identidades, sino también y sobre todo respecto a las voluntades políticas de autogobierno. Este es uno de los puntos más complejos, casi irresolubles del diseño de un modelo territorial estable para España. Si se incorpora la posibilidad de integrar «hechos diferenciales» en clave institucional y competencial, ¿en qué consistirían los mismos? Por otro lado, ¿a qué naciones o regiones serían aplicables?

Creo que la única solución coherente al nudo gordiano que supone en el modelo español la lucha entre singularidad y uniformización pasa por establecer un conjunto de mecanismos o competencias, cuya asunción por parte de las CCAA sea voluntaria y democráticamente aceptada. Este bloque de elementos que facilitaría la singularidad a la comunidad que lo deseara incluiría no tanto poderes propios, cuanto recursos de alto valor simbólico que permitan una mayor visibilidad de aquélla tanto en el interior como en el exterior<sup>Ⓢ</sup>. El ejemplo más certero de esta singularidad, más allá de algunas competencias legislativas, sería el de la representatividad internacional propia en competiciones deportivas, eventos culturales o ciertos foros políticos. También incluiríamos aquí el reconocimiento de una nacionalidad propia opcional y simbólica, compatible con la española e indiferenciada en derechos de ciudadanía. Dado que es de suponer que un número muy reducido de Comunidades optaría mayoritariamente por adoptar para sí esta solución, la asimetría sería auténticamente minoritaria y vendría justificada por una decisión democrática. A su vez esta decisión popular no se habría producido solamente en algunas comunidades «privilegiadas», sino en el conjunto del Estado. Habiendo tenido todos los ciudadanos la opción de pronunciarse sobre si desean, por ejemplo, una representación deportiva o cultural de conjunto o específica de su comunidad, la aceptación de la asimetría debería ser más fácil, tanto por la incontestable dosis democrática como por la igualdad de oportunidades de todas las comunidades en el acceso a la misma. Por así decir, sería la propia ciudadanía la que deci-

<sup>Ⓢ</sup> M. Keating, *Naciones contra el Estado: el nacionalismo de Cataluña, Québec y Escocia*, Barcelona, Ariel, 1996, pág. 81.

diría qué comunidades tendrían algunos elementos de singularidad, sobre un fondo común institucional y competencial previsto en la Constitución.

La reforma constitucional puede incorporar sin dificultades técnicas ideas como las recientemente expuestas. Los obstáculos principales para asumir un modelo plurinacional que podría dar estabilidad a largo plazo a la vertebración del Estado no son, en mi opinión, jurídicos, sino que derivan de la cultura política profunda que subyace en la sociedad española.

Respecto a la constitucionalización de la realidad plurinacional, los obstáculos ideológicos tienen que ver, en primer lugar, con considerar la misma como una «derrota» frente a las posiciones de los «nacionalismos periféricos»; derrota no ya de una ideología mononacional centralista sino del propio Estado, por cuanto aquellos se consideran en última instancia más como elementos contrarios al mismo que como partes de él. Esta visión se complementa con el supuesto agravio comparativo que puede sentir la sensibilidad nacional española al verse «equiparada» a otras realidades nacionales presentes en el Estado. Desde esa percepción, en el mejor de los casos, se propone una integración de la pluralidad en términos de desigualdad. Así por ejemplo, De Blas Guerrero señala que proclamar una nación común, que es «una realidad nacional española de conjunto» no impide luego reconocer unas nacionalidades de acento cultural y que no se puede reducir lo nacional español a una realidad estatal <sup>9</sup>. Creo que, en efecto, negar la realidad nacional española es negar una evidencia, por añadidura mayoritaria. En lo que discrepo de esta visión es que se deba equiparar el ámbito de dicha realidad nacional con el de la realidad político-institucional. La nación española no agota el Estado, al menos no lo hace respecto de los sentimientos y percepciones de sus ciudadanos, y formular la pluralidad de identidades en el sentido en el que lo hace el autor es establecer una diferencia cualitativa entre la identidad nacional española (tan cultural como las demás) y las otras identidades, que en consecuencia quedan subordinadas a aquélla. Establecer una «realidad nacional de conjunto» equivale a imponerla a toda la población. Es distinto, desde luego, formular una pertenencia «de conjunto», de inspiración cívica, al Estado, pero no a una realidad nacional concreta. En este sentido, coincido con Arregui en que es hora de diferenciar entre España-Nación y España-Estado y que si España quiere ser una democracia inclusiva en el sentido habermasiano no queda más remedio que concebirla como un Estado plurinacional <sup>10</sup>.

Sin embargo, los datos políticos de nuestro momento histórico no permiten ser optimista a este respecto. En la España autonómica actual se contraponen dos lógicas antagónicas, de muy difícil conciliación. Por un lado, la de las comunidades que tienen una vocación mayoritaria de disponer de cierta singularidad política, que refleje un determinado hecho diferencial. Frente a ella, está la lógica de la equiparación en la sociedad restante, que tiende a identificar diferencia con privilegio y que ante la singularidad de otra comunidad reacciona demandando lo que de otra manera quizás nunca habría pretendido. Una lógica no existe sin la otra y ambas se retroalimentan. No es ésta una dinámica jurídica, sino de psicología colectiva. Lo importante en esta clave no es tanto el nivel de poder de cada uno en términos absolutos, sino en comparación con los demás.

Esta dinámica de aceleración emulativa o de «efecto dominó» complica sobremanera el diseño de un modelo territorial estable para España. A ello se añade la indefinición respecto a qué comunidades pueden ser consideradas «nacionalidades históricas». El único punto de equilibrio para buscar una fórmula estable pasa por asumir la plurinacionalidad y respetar el ámbito de decisión de cada comunidad. La Constitución podría diseñar un modelo que, sin definirse ni trazar categorías a priori, reservara una ámbito añadido de

<sup>9</sup> A. de Blas Guerrero, «Veinticinco años de Constitución y nacionalismo», *Revista de Derecho Político*, núms. 58-59, 2003-2004, pág. 767.

<sup>10</sup> J. Arregui Aramburu, «El Estado plurinacional desde una visión política vasca», *El Ebro*, núm. 2, 2000, pág. 45.

competencias y elementos simbólicos al acceso de cualquier comunidad autónoma por igual, previa decisión democrática mayoritaria de sus ciudadanos. Esta es la única justificación de asimetría que debiera ser considerada y respetada de modo generalizado. En todo caso, habría que considerar que el encaje de cada comunidad en el sistema depende en última instancia de la legitimidad democrática que le den los habitantes de la misma a la norma fundamental.

### El conflicto político vasco: análisis y soluciones jurídico-institucionales

El encaje constitucional de Euskadi constituye hoy en día el tema más abierto de la agenda política española. Desde un punto de vista comparado, el caso vasco resulta apasionante como ámbito propicio para la discusión política. Este interés merita un enfoque particular del llamado «conflicto vasco» en esta exposición. Para ello, en primer lugar propondré un encuadramiento del conflicto político en torno a unas bases cuya asunción entiendo necesaria para la búsqueda de las soluciones pertinentes. Al análisis de éstas se dedicará un segundo apartado.

Antes de entrar propiamente en dicha materia, debo aclarar que con la expresión «conflicto vasco» me refiero al desencuentro político de fondo respecto a la articulación de Euskadi con España y no a las expresiones violentas que han encontrado en el mismo su excusa. Este segundo aspecto resulta de nulo interés intelectual. No puede existir debate ni discusión política normalizada sin el respeto a las reglas elementales de derechos humanos. Además de un gravísimo ataque contra las más elementales reglas de convivencia, la violencia de ETA es un anacronismo impresentable y éticamente inaceptable. Del mismo modo, la lucha institucional contra el terrorismo debe seguirse con un escrupuloso respeto a los derechos humanos. El respeto de los derechos de todas las personas, incluidas las sospechosas de haber cometido actos de terrorismo, las condenadas por ello o sus familiares, la abolición radical y definitiva de la tortura, así como el cumplimiento íntegro e inmediato por el Estado de todas las recomendaciones de Naciones Unidas y del Consejo de Europa al respecto constituyen responsabilidades graves de todas las fuerzas políticas estatales ⑩.

⑩ Vid. Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, *Los Derechos Humanos en el País Vasco. Valoración pública del Instituto de Derechos Humanos*, Bilbao, Universidad de Deusto, 2004.

### Bases para un análisis político-práctico del conflicto

El desencuentro político en Euskadi es de tal profundidad que algunos sectores políticos cuestionan o niegan incluso la propia existencia de un conflicto

político, identificando toda conflictividad con los fenómenos violentos. Sin embargo, para explorar las posibles soluciones es imprescindible el reconocimiento previo del conflicto y la asunción de unas bases comunes que lo enmarquen. En este primer apartado someto a la consideración del lector las nueve asunciones o formulaciones que en mi opinión ayudan a encauzar adecuadamente este contencioso:

1. Los conflictos políticos e identitarios no son en sí mismos buenos ni malos, sino intrínsecos a la vida social y política. Lo positivo o perjudicial es la gestión que pueda hacerse de los mismos. En este sentido, no hay peor gestión que la que comienza por negar la existencia del conflicto, por el no reconocimiento de la postura ajena o por negarle la legitimidad moral. Es imprescindible reconocer la presencia del conflicto y desdramatizarla; asumir la existencia de posturas y aspiraciones políticas encontradas; reconocer y delimitar el campo de juego del conflicto ideológico y deslindarlo del ámbito de la legitimidad moral.

2. Euskadi es la única zona del Estado en la que el respaldo al texto constitucional no superó la mitad del censo electoral. Los votos de rechazo, sin superar a los afirmativos, constituyeron respecto de éstos un porcentaje desconocido en el resto del Estado. Tan inexacto es afirmar que el pueblo vasco rechazó la Constitución española en aquel referéndum, como afirmar que la legitimó. Esto plantea un problema previo de insuficiencia en la legitimidad democrática del sistema. Para algunos, esta contrariedad puede entenderse superada por el respaldo mayoritario que el electorado vasco propinó al Estatuto de Autonomía. Sin dejar de reconocer la validez política de esta tesis, debe considerarse que el Estatuto incorpora una disposición adicional que al menos cuestiona el sentido del apoyo otorgado. Al mismo tiempo, el Parlamento Vasco, como representación legítima de la ciudadanía de la Comunidad Autónoma del País Vasco aprobó por mayoría absoluta en febrero de 1990 una resolución política proclamando el derecho del pueblo vasco a la autodeterminación, en abierta contradicción con el texto constitucional. En suma, la contraposición política se produce en Euskadi desde el primer momento de construcción del actual modelo de Estado y sobre ese marco imperfecto se desarrolla el conflicto aún vigente que, por otra parte, existía con carácter previo a la aprobación del marco constitucional.

3. Toda posible distribución del poder político en el espacio o entre grupos es contingente y no puede considerarse intrínsecamente ilegítima sin acudir a posicionamientos dogmáticos o fundamentalistas. En un marco de convivencia democrática, en el que todo proyecto político está obligado a asegurar el respeto de los derechos individuales y de las minorías, debe aceptarse que tan legítimas son las propuestas de mantenimiento del reparto actual de soberanías, como las que pretenden su alteración total o parcial.

4. En Euskadi existen desde hace décadas aspiraciones políticas diferenciadas e incluso contrapuestas. Una parte de la sociedad, conocida coloquialmente como *constitucionalista*, aspira a la permanencia de Euskadi dentro del Estado, y a que las decisiones colectivas se adopten siempre en un ámbito «nacional» español. Otra parte de la sociedad, que podemos denominar *soberanista* <sup>2</sup>, aspira en muy diversos grados a que Euskadi constituya una comunidad política claramente diferenciada, dentro o fuera del Estado español, pero sobre todo a que las decisiones sobre el futuro político de la sociedad vasca sean tomadas en este ámbito. Construidas desde el respeto a los derechos humanos de todas las personas, ambas aspiraciones políticas, en sus diversas variantes, son legítimas y respetables, y debieran ser reconocidas como tales por todas las fuerzas políticas.

5. La concurrencia de estas dos aspiraciones políticas deriva en parte de la existencia en la sociedad vasca de identidades diferentes. Este juego de identidades en Euskadi es, además, complejo, por cuanto junto a personas que viven las identidades nacionales vasca y española como excluyentes, conviven personas que sienten su compatibilidad en varios grados. En cualquier caso, la realidad demuestra la existencia de, al menos, dos identidades nacionales en diversos grados de cercanía e interacción. Es preciso también deslindar las identidades de los ciudadanos de su voluntad política, puesto que, en el caso vasco, a diferencia de lo que sucede en otros supuestos conflictivos, la relación entre identidad o procedencia y posicionamiento político dista mucho de ser exacta.

6. Todo modelo de estructuración política independiente es identitario. Así, todo Estado soberano tiene unos referentes identitarios determinados en el orden lingüístico, religioso, cultural, étnico y, por lo tanto, nacional. Dichos referentes pueden ser más o menos amplios, pero hasta hoy ha sido imposible compaginar la gestión política de un

<sup>2</sup> Descarto el término *nacionalista* para estos sectores políticos por dos motivos. En primer lugar, porque existen grupos que defienden el derecho a la autodeterminación del pueblo vasco y que no se definen a sí mismos como nacionalistas (por ejemplo, Esker Batua). Por otro lado, porque la defensa de la Constitución actual implica la asunción de la concepción nacionalista de su artículo segundo; entiendo que los partidos *constitucionalistas* podrían ser llamados *nacionalistas* sin quebrantar por ello el significado intrínseco de dicho término.

territorio con una hipotética «neutralidad identitaria». Reconocer como inevitable este hecho es algo necesario para empezar a dialogar sobre modelos de reparto de la soberanía. Cualquier modelo alternativo de distribución de soberanía se basará en mayor o menor medida en referentes identitarios, como lo hacen las propuestas de conservación de la situación existente. La España actual se autoconcibe como un Estado-nación. La Constitución refleja esta concepción nacionalista y toda posición que defienda la redacción actual de su artículo segundo debe reconocerse como tal, de igual modo que toda aspiración a configurar una nueva comunidad política incorporará uno o varios referentes identitarios nacionales.

7. La naturaleza de esta suerte de conflictos es esencialmente política. En este marco, el Derecho sirve para positivizar acuerdos políticos previamente adoptados. La legitimidad democrática, otorgada por las poblaciones directamente afectadas es absolutamente indispensable para que un marco jurídico pueda tener eficacia. Cuando desaparece o no existe el consenso jurídico-constitucional suficiente se produce en la práctica una quiebra constitucional que solo puede ser solucionada desde claves democráticas. El ordenamiento jurídico no debe ser un obstáculo para la solución. Si así sucede es porque su control está en manos de una de las partes en disputa, que lo usa como arma y elemento de legitimación. Evitar el planteamiento del debate político basándose en argumentos de un Derecho constitucional, cuya aprobación y modificación están en manos exclusivamente de una de las partes equivale normalmente a negar la búsqueda de soluciones dialogadas e integradoras.

8. Las controversias sobre soberanía política no necesariamente son conflictos de suma cero. Sin embargo, las partes involucradas tienden a considerar que cuando una de ellas obtiene un avance en sus aspiraciones, correlativamente la otra se aleja en igual medida de las suyas. Es posible buscar soluciones en los que los efectos generados supongan para ambas partes ganancias sociales y políticas. Para ello, sin embargo, es preciso deshacer la mentalidad que induce a pensar que tan importante como luchar por el cumplimiento de los objetivos propios es hacerlo por deslegitimar las aspiraciones ajenas. Es necesario desactivar la enorme sensibilidad provocada al respecto en gran parte de la población, tanto dentro del País Vasco como, sobre todo, en el resto del Estado y desdramatizar los eventuales resultados del debate.

9. El conflicto vasco no está equilibrado en términos de poder, en el sentido de que las partes en disputa tengan igualdad de oportunidades para realizar sus aspiraciones. Tampoco se produce una hipotética «situación cero» del conflicto, a partir de la cual las distintas aspiraciones compiten en igualdad democrática. Al contrario, el modelo hoy vigente es ya en sí una de las soluciones propuestas. El sector constitucionalista ve satisfechos sus deseos básicos en la medida en que Euskadi siga siendo parte de España, ésta constituya la única fuente de visibilidad exterior y siga negándose el derecho de autodeterminación. Por el contrario, los espacios soberanistas aspiran, en diversas formas, a un cambio en el estatuto político vigente, al menos en lo relativo a la capacidad de la sociedad vasca para elegir libremente el mantenimiento o reforma del mismo. En consecuencia, los sectores constitucionalistas son más proclives a negar la existencia del conflicto político y reticentes a cualquier tipo de diálogo que pudiera legitimar algún cambio sustancial. La comunidad constitucionalista tiende por ello a adoptar posturas defensivas y alimenta un mensaje del miedo frente a una hipotética victoria de las aspiraciones soberanistas, pero la realidad es que el propio *statu quo* ya supone de por sí un factor de división política.

*Espacios de solución  
jurídico-política del conflicto*

a) Soluciones políticas para un conflicto de aspiraciones encontradas.

Si aspiramos a encontrar la más ideal y justa de las soluciones a un conflicto determinado, debemos empezar por admitir que, ante dos (o más) aspiraciones políticas contrapuestas no podremos satisfacer ambas (o todas) al mismo tiempo. Cuando esto sucede, los marcos democráticos deben garantizar que sean los proyectos respaldados por la mayoría de la población afectada los que se apliquen con preferencia, siempre que los parámetros democráticos mínimos estén garantizados. Ello exigirá el máximo nivel de apertura posible del modelo. En un conflicto como el de Euskadi, si bien es deseable que la solución política encuentre el mayor respaldo posible, la satisfacción de todos los sectores políticos resulta sumamente complicada. Ahora bien, esto no puede evitar la búsqueda de una solución con el argumento de que «todos deben de estar de acuerdo» para que algo distinto pueda ser implantado, puesto que ello puede legitimar una actitud de bloqueo o veto tácito, que beneficiará solo a los sectores que aboguen por mantener el *statu quo* existente, con el argumento de que cualquier otro modelo alternativo genera división y les excluye del acuerdo. Argumentar de este modo refleja una posición conservadora, puesto que a cualquier propuesta de cambio se le exige un respaldo popular mucho mayor (incluso un acuerdo de «todos los sectores políticos») que lo que se exige a la opción de mantener el sistema vigente (a su vez, creado sin el consenso de «todos los sectores»), para la cual basta con disponer de un apoyo minoritario.

La identificación teórica de los modelos posibles de solución satisfactoria ante este conflicto puede hacerse resumiendo dos alternativas complementarias: o se articula una España en la que los soberanistas vascos puedan sentirse políticamente cómodos o se construye una Euskadi en la que los constitucionalistas puedan sentirse políticamente cómodos<sup>13</sup>. Este planteamiento asume la existencia de dos aspiraciones políticas contrapuestas y concreta dos posibles soluciones según cuál de ellas pueda predominar, siempre con la consideración de que la otra debe ser integrada de modo parcial pero suficiente y factible. De este modo, se nos presentan dos posibles soluciones a la fractura política de la sociedad vasca. Por un lado, la que llamaremos «solución España», que no rompe la vinculación de Euskadi con el Estado, siempre que éste se reforme a fin de procurar un grado de integración suficiente de las aspiraciones soberanistas. Por otra parte, la «solución Euskadi», según la cual los vascos construyen una entidad política independiente de España, pero suficientemente plural y abierta como para integrar suficientemente a los sectores constitucionalistas. No parece que haya más posibilidades concretas de que un día podamos dar por cerrado o «normalizado» este conflicto político, si descartamos por improbable (e injusta) la «rendición» de cualquiera de las dos aspiraciones políticas fundamentales.

b) El diseño de las soluciones y los modelos de no solución

*La «solución España»*

El actual marco jurídico-constitucional está lejos de satisfacer en un nivel mínimo las aspiraciones de los sectores soberanistas. No hablamos solamente de aquellos que desean la independencia, sino de todos los que defienden la capacidad de la sociedad vasca de determinar libremente su propio futuro, aún cuando el resultado de dicha opción fuera el mantenimiento del sistema hoy vigente. La lectura de los artículos 1.2 y 2 de la Constitución

<sup>13</sup> Este planteamiento fue formulado oralmente por Imanol Zubero en el curso de un debate producido en San Sebastián el pasado mes de mayo de 2004, referido a un planteamiento del también profesor vasco Mario Zubiaga. Aprovecho el planteamiento por su sencillez y claridad.

española es concluyente a este respecto, sin perjuicio de que pudiera hacerse una interpretación heterodoxa de la disposición adicional primera. La que hemos identificado como «solución España» pasa necesariamente por un nuevo marco jurídico constitucional o una reforma profunda del hoy vigente.

Esta suerte de solución implicaría, en mi opinión, dos tipos de medidas a incorporar al marco constitucional. Por un lado, una serie de acciones relativas a la articulación de identidades nacionales diferenciadas. Por otro lado, medidas destinadas a la articulación del autogobierno de la CAPV. En el elenco de elementos que creo necesarios para lograr el objetivo deseado, se situarían los siguientes:

1.º Reconocimiento de la pluralidad nacional. Ello implicaría, desde luego, una reforma del artículo 2 de la Constitución. La identidad nacional vasca sería elevada a rango constitucional y legitimada como una de las formas de ser «ciudadano del Estado». Aquélla no se presentaría como una modalidad peculiar de la pertenencia nacional española, sino como una identidad nacional en sí misma, de adscripción voluntaria; complementariamente, la adscripción nacional española sería igualmente voluntaria. Ninguna consecuencia en términos de ciudadanía derivaría de la identificación de las personas con una u otra (o con las dos a la vez).

2.º El reconocimiento de la identidad nacional vasca debería ser coherente con la actividad general del Estado y, particularmente, con su actividad cultural y su proyección exterior. De este modo, se incluirían aquí iniciativas como las siguientes:

a. Posibilitar la expresión de la pertenencia nacional vasca en los documentos de identidad, pasaportes y similares de aquellas personas que así lo deseen (no de los residentes en la CAPV que no lo deseen, pero sí, por ejemplo, de los navarros que lo soliciten <sup>(4)</sup>), diferenciando ciudadanía de nacionalidad, al igual que sucede ya en algunos países europeos.

b. Extender la oficialidad del euskera a todo el territorio del Estado siguiendo un modelo modulado al estilo finlandés, con dos grandes objetivos. Por una parte, que los derechos lingüísticos no queden cercenados por las limitaciones territoriales de la oficialidad, invadiendo proporcionalmente todas aquellas instituciones del Estado con las que un ciudadano de lengua vasca deba relacionarse. Por otro lado, conseguir que el conjunto de la sociedad española asuma como propia la riqueza lingüística que supone la lengua vasca.

c. Asunción plena de todas las expresiones de cultura vasca dentro de la política cultural del Estado, tanto en el interior como en el exterior.

d. Asegurar un ámbito amplio de protección de los derechos lingüísticos y culturales de los ciudadanos vascos que viven en Navarra, así como su derecho a identificarse como vascos y la utilización de la simbología vasca en las instituciones locales navarras en las que sean mayoría.

e. Incorporar elementos de visibilidad internacional de la identidad vasca democráticamente aceptados. Disponer la representación específica vasca (si así lo desea la ciudadanía de la CAPV) en las competiciones deportivas o los eventos culturales internacionales, siguiendo un modelo similar al escocés. Ello debe hacerse siempre evitando imponer la participación en la representación vasca, esto es, posibilitando a cualquier ciudadano (deportista, artista, etc) su participación como representante español o vasco según sus deseos o intereses.

3.º La CAPV ejercería el nivel de autogobierno que desearan sus ciudadanos y que fuera posible dentro del marco constitucional estatal. La cuestión trascendental a este respecto no derivaría tanto de la cantidad de competencias o del porcentaje de presupuesto

<sup>(4)</sup> Creo que sería altamente positivo seguir, al menos en parte, elementos del modelo belga o surtirolés y romper así con la dinámica exclusivamente territorial que constriñe cualquier solución de identidad en nuestro sistema actual.

manejado por las instituciones autonómicas, cuanto de otros dos ejes tan políticamente importantes como simbólicamente relevantes:

a. La participación de la Comunidad Autónoma en la conformación de la voluntad política del Estado, a través de mecanismos como:

El reconocimiento de la CAPV, siquiera a efectos formales, como una de las entidades constituyentes del Estado.

La participación de la CAPV en la elección de los órganos constitucionales más relevantes: TC, CGPJ, Fiscal General del Estado, Consejo de Estado, etc.

La representación específica y adecuada en el Senado y en las conferencias gubernamentales de cooperación que se establezcan.

La creación de comités paritarios entre los ejecutivos central y autonómico con el objeto de coordinar políticas y evitar la conflictividad competencial, siguiendo el modelo adoptado en las autonomías especiales italianas.

b. La proyección exterior de la CAPV:

Participación directa en la Unión Europea para aquellas materias en las que la competencia corresponda a la CAPV.

Participación en la conformación de las representaciones diplomáticas y similares españolas en otros países y en las organizaciones internacionales.

Participación diferenciada (y coordinada) de la CAPV en determinadas organizaciones internacionales para aquellas materias en las que la competencia le corresponda, siguiendo modelos similares a los de Faroe o Aaland respecto al Consejo Nórdico o la Unión Europea.

Respecto al delicado tema del reconocimiento expreso del derecho de autodeterminación, creo que cualquier fórmula problemática en este sentido, podría ser sustituida por una garantía institucional del autogobierno basada en una relación jurídica y política bilateral, que asegure la capacidad de la CAPV de evitar devaluaciones unilaterales del autogobierno por vía interpretativa o cooperativa y que obligue al mismo tiempo a que un hipotético cambio de marco jurídico-político deba venir precedido de un proceso negociador de buena fe entre las dos partes, al modo en que plantea el Tribunal Supremo de Canadá la controversia respecto a la hipotética secesión de Québec<sup>15</sup>. La formulación de una garantía así, evitaría tener que expresar en el texto constitucional la espinosa cuestión del sujeto de la soberanía. En cualquier caso, pienso que un modelo de estas características solo puede ser viable en la medida en que se entienda que la última decisión respecto a su mantenimiento o alteración reside de modo paralelo en la voluntad de los dos ámbitos políticamente comprometidos en el mismo: el de los ciudadanos de la CAPV y el de los ciudadanos del conjunto del Estado o sus respectivos representantes políticos.

#### *La «solución Euskadi»*

La segunda solución planteada pasa por la cesación de los lazos que ligan a la CAPV con el Estado y la constitución de una nueva entidad política independiente. Se trataría, por tanto, de un proceso de independencia que solo puede resultar aceptable si se encuentra avalado por la mayoría de la población vasca. Debe darse por descontada la exigencia al nuevo Estado de un respeto absoluto en el plano teórico y práctico de los estándares internacionales sobre derechos humanos vigentes en nuestro entorno europeo. En este tema, el nuevo Estado se vería obligado, como mínimo, a mantener los compromisos normativos internacionales actualmente vigentes.

<sup>15</sup> Versión en castellano en *Opinión sobre la secesión de Québec. Texto de la opinión emitida el 20 de agosto de 1998 por el Tribunal Supremo de Canadá*, Documentos INAR, n.º 18, 1998.

Para que los sectores políticos que solo reconocen como ámbito de decisión al conjunto de la población del Estado, o incluso aquellos que defienden el derecho a la autodeterminación pero que no desean la secesión, puedan sentirse políticamente cómodos en una situación de minoría dentro de una república vasca independiente, ésta debería ser construida respetando una serie de parámetros pluralistas, condensados en el siguiente listado:

1.º) Reconocimiento de la pluralidad identitaria. La constitución no debe legitimar un Estado-nación vasco al modo en que ahora sucede con la constitución española, sino que debe ser redactada en el sentido de integrar plenamente y por igual a todos sus ciudadanos en el sujeto soberano, tanto quienes se identifican con la nación vasca como a aquellos que no lo hacen o que lo hacen en grados diversos y compatibles con otros hechos nacionales, principalmente el español.

2.º) Separación de los conceptos de ciudadanía y nacionalidad. La ciudadanía debe asegurar el pleno disfrute de los derechos constitucionales a todos los ciudadanos. El reconocimiento de identidades nacionales debe permitir a los ciudadanos su adscripción voluntaria a aquella identidad, vasca o española (o en su caso otras que pudieran reconocerse), con la que sientan mayor vinculación. Este reconocimiento tendría una expresión en títulos o documentos de identidad si así lo desean los ciudadanos, pero no generaría más consecuencias jurídicas. Todo ciudadano, con independencia de sus condiciones personales como lengua materna, procedencia u origen familiar tendría derecho tanto al uso y mención expresa de una u otra nacionalidad, como a la no mención de la misma o a su alteración en cualquier momento.

3.º) Reconocimiento del derecho a compatibilizar la ciudadanía vasca con la nacionalidad jurídica del Estado español para los ciudadanos que así lo deseen, siguiendo en este sentido el modelo ya aplicado en Irlanda del Norte.

4.º) Inclusión de la posibilidad de reformar la Constitución para integrar el territorio en el Estado español, si así lo decide la mayoría de la sociedad en referéndum convocado al efecto, a petición de un determinado porcentaje minoritario de la representación parlamentaria.

5.º) Reconocimiento de la oficialidad de las lenguas castellana y vasca en todo el territorio del Estado y para todas las instituciones públicas en igualdad de condiciones.

6.º) Asunción de políticas culturales binacionales en la propia Constitución y mandato a los poderes públicos en el mismo sentido.

7.º) Declaración constitucional de respeto y valoración de la multiculturalidad y de la aportación de las culturas de los inmigrantes. Mandato constitucional para una política de inmigración abierta e integradora, basada en el concepto de ciudadanía inclusiva.

8.º) Mandato a los poderes públicos para el mantenimiento de relaciones especiales de cooperación con el Estado español, particularmente en los aspectos referidos a nacionalidad y elementos culturales. Establecimiento de colaboraciones recíprocas con España respecto a la promoción de la cultura y lengua vascas en relación con aquellos ciudadanos españoles que se identifiquen con las mismas, particularmente en Navarra.

9.º) Libertad de uso de los símbolos y elementos culturales que identifican a la nación española para los ciudadanos vascos que así lo deseen. Uso oficial de la bandera española o de otros símbolos de dicha identidad en todas aquellas instituciones en las que la mayoría de los representantes populares así lo soliciten.

10.º) Permeabilidad absoluta de las fronteras, tanto con el Estado español como con el francés. Plena garantía del disfrute de bienes propios en el país vecino y viceversa.

11.º) Estructura no unitaria del Estado. Organización federal de las instituciones públicas, con respeto pleno a los ámbitos de decisión de los Territorios Históricos.

12.º) Mandato constitucional a los poderes públicos para una política exterior de neutralidad y pacifista, plenamente vinculada a los principios de las Naciones Unidas. Inexistencia de ejército propio. Permanencia en la Unión Europea y en el resto de las organizaciones internacionales.

c) Los modelos insuficientes

Junto a las dos soluciones positivas que acabamos de diseñar, coexisten los modelos que no aseguran la comodidad política de los sectores que en cada caso quedarían en situación de minoridad. Es interesante, para identificar mejor las soluciones propuestas, que las pongamos en relación con los modelos negativos a los que ahora aludimos.

La «solución España» tiene su correspondiente paralelo en el modelo vigente hoy en día. Éste, como sabemos, se fundamenta en la unidad indisoluble de la Nación española y no deja espacio para las identidades nacionales alternativas que algunos ciudadanos expresan. En este modelo las aspiraciones políticas soberanistas no pueden llevarse a la práctica, salvo que los sectores constitucionalistas así lo permitan, dado que todo proceso de reforma estatutaria o constitucional queda en manos de una última decisión que solo éstos pueden adoptar. Los sectores constitucionalistas pueden vetar con el ordenamiento en la mano cualquier propuesta soberanista, aunque ésta obtuviera un respaldo masivo en la ciudadanía vasca.

De igual modo, frente a la llamada «solución Euskadi», existe otro modelo soberanista que, lejos de aportar una solución al conflicto, lo mantendría o agravaría. Conviene distinguir ambos modelos, puesto que sería una interpretación errónea considerar que todo modelo soberanista lleva al mismo resultado. La contraposición simétrica al *statu quo* actual no sería la que aquí llamo «solución Euskadi», sino un País Vasco independiente construido sobre parámetros paralelos a los que hoy en día incorpora la Constitución española. Esto implicaría, entre otras cosas, que la hipotética constitución vasca se fundamentara en la indisolubilidad de la nación vasca (entendida en sentido étnico-territorial), que la lengua vasca tuviera un estatuto jurídico superior a la castellana o que no fuera posible la expresión jurídica de la identidad española más que en términos subordinados a la identidad vasca de obligada imposición para todos los ciudadanos. Este modelo se opone a la «solución Euskadi» de modo bien manifiesto y sustancial.

Por expresarlo gráficamente, distingamos los cuatro posibles ámbitos de solución, dos en clave positiva y dos en clave negativa. A su vez, dos de ellos implican el mantenimiento del País Vasco en España y otros dos suponen un País Vasco soberano.

<p><b>A1</b> Modelo actual Ciudadanía = Nación española</p>	<p><b>B1</b> Estado vasco mononacional Ciudadanía = Nación vasca</p>
<p><b>A2</b> «Solución España» Estado español plurinacional</p>	<p><b>B2</b> «Solución Euskadi» Estado vasco (bi/pluri)nacional</p>

El eje vertical, que separa los modelos A de los B, indica la preeminencia en la configuración política de un determinado ámbito de organización. En los modelos A la entidad política protagonista, sujeto de relaciones internacionales, puede ser calificada como «española» en razón de su cobertura geográfica y personal. Por el contrario, en los modelos B se construye una comunidad política que tiene como ámbito de referencia principal un espacio vasco, que identificamos con la actual CAPV.

La línea horizontal, sin embargo, implica mayores y más importantes consecuencias de cara a la búsqueda de soluciones justas. De hecho, la calificación como vasco o español del ámbito de estructuración política tiene, en mi opinión, menor importancia a la hora de acomodar respetuosamente las distintas aspiraciones políticas que la filosofía y los mecanismos concretos sobre los que dichas estructuras políticas son construidas. Así, la línea horizontal separa los niveles 1 y 2, estableciendo un eje decisivo en el modo de entender la política.

<p><b>A1</b>            Ámbito español            Nacionalidad impositiva            Legitimación jurídica cerrada</p>	<p><b>B1</b>            Ámbito vasco            Nacionalidad impositiva            Legitimación jurídica cerrada</p>
<p><b>A2</b>            Ámbito español            Libre elección de nacionalidad            Legitimación por libre adhesión</p>	<p><b>B2</b>            Ámbito vasco            Libre elección de nacionalidad            Legitimación por libre adhesión</p>

En efecto, los modelos del nivel 1 se hallan contruidos desde el dogmatismo nacional identitario; se parte en ellos de un imaginario de unicidad nacional que se presume se extiende a todos los ciudadanos con independencia de su voluntad particular. Son modelos de identificación total entre nacionalidad y ciudadanía y, por tanto, poco preparados para una sociedad crecientemente multicultural. Constituyen, en suma, modelos basados en alguna suerte de nacionalismo excluyente, que evita reconocer la existencia de otras identidades nacionales y niega a las aspiraciones políticas alternativas toda posibilidad de realizarse, para lo cual usarán el Derecho constitucional como freno y marco de contención antes que como instrumento de integración política. Ante un conflicto como el que vivimos en la sociedad vasca, ambas soluciones constituyen en mi opinión, circuitos cerrados de poder, en los que el grupo dominante se asegura el control de los resortes políticos y la imposibilidad de reforma legal de dicho marco sin su consentimiento.

Por el contrario, los modelos representados por debajo del eje horizontal formulan circuitos abiertos de poder; en ellos, las diversas propuestas políticas que representan identidades diferentes o aspiraciones encontradas pueden participar del poder y, llegado el caso, transformar sustancialmente el sistema en función de los apoyos políticos recibidos. Se trata de modelos contruidos desde el respeto a la libre adhesión de voluntades, tanto individuales como grupales, en los que cada persona puede determinar y exhibir su identidad nacional en el modo que más le satisface, sin que ello implique discriminación alguna. Son modelos basados en un nacionalismo cívico integrador, que distingue la estructura política de la adscripción grupal de las personas y que respeta los principios básicos de la democracia participativa.

En añadidura, el eje vertical es fijo en su mitad superior, mientras que su mitad inferior es permeable. La relación entre los modelos A1 y B1 es una relación estanca entre dos referencias dogmáticas. Por el contrario, la relación entre los modelos A2 y B2 es una relación dialógica, abierta y flexible, que hace que sea posible la permeabilidad y la reversibilidad entre ellos. Si traducimos el debate político actual a este esquema gráfico, los partidos constitucionalistas parecen claramente posicionados en la defensa del modelo actual o A1, mientras que las propuestas de los sectores políticos soberanistas avanzan en la dirección de un modelo compatible con la «solución España» (para las versiones pactistas, «asociacionistas» o federalistas) o con la «solución Euskadi» (para los sectores independentistas democráticos) <sup>16</sup>. Solo aquellos que defienden un nacionalismo vasco totalmente excluyente de lo español y territorialmente impositivo serían impulsores del modelo B1, postura que hoy en día solo parece defenderse desde el entorno político de Batasuna.

<sup>16</sup> En principio, parece que la «solución España» sería la preferida por EB (federalismo de libre adhesión) y PNV (pactismo o soberanismo compatible con un Estado plurinacional), mientras que partidos independentistas como EA y Aralar se decantarían, al menos teóricamente, por la «solución Euskadi».

### *La (in)viabilidad práctica de los modelos de solución*

Es obvio que cualquiera de las dos soluciones positivas aquí expuestas requiere de una importante dosis de ingeniería institucional y política, pero no es menos

cierto que el mantenimiento del conflicto en los términos actuales supone una permanente inestabilidad y un enfrentamiento que se agranda con el transcurso del tiempo.

De las dos soluciones propuestas (A2 y B2), la primera de ellas aparece como más sencilla desde la perspectiva jurídico-institucional, aunque desde un enfoque sociológico y político la segunda puede resultar más plausible. En efecto, la primera plantea como ventaja que se trataría de un proceso institucional interno. Existiendo las dosis necesarias de voluntad política, dicha solución podría ser implementada a través de la correspondiente reforma constitucional. Su problema fundamental radica, precisamente, en la ausencia de dicha voluntad, dada la cultura política predominante en el conjunto de la sociedad española.

La aceptación por el conjunto de la sociedad española, de un encaje semejante de Euskadi (y, en su caso, de otras naciones) en el Estado, parece hoy por hoy de muy difícil aceptación. Por motivos ya expuestos, en la cultura política española resulta muy complicada la asunción de la plurinacionalidad del Estado y el reconocimiento de otros hechos nacionales en el mismo nivel identitario que el del hecho nacional español mayoritario. La acogida dada a la aprobación por mayoría absoluta en el parlamento vasco de una propuesta legal de reforma del estatuto, calificada como un grave atentado al orden constitucional, ofrece una palmaria prueba de ello. Al mismo tiempo, el inevitable elemento de asimetría que esta solución implica, se encuentra con el rechazo de muy amplios sectores de la sociedad española, en un juego de doble mayoría, similar hasta un punto al que se viene planteando entre Québec y el resto de Canadá durante las dos últimas décadas.

Por otra parte, los sectores políticos vascos constitucionalistas son representados por los mismos partidos políticos que se extienden de modo mayoritario en todo el territorio español, a diferencia de lo que sucede, por ejemplo, en el caso de Irlanda del Norte. Cuanto sucede en Euskadi tiene efectos electorales en el resto del Estado, lo cual dificulta la articulación de realidades institucionalmente diferentes dentro del mismo Estado. La lógica de la equiparación se opone con fuerza a la inclusión de mecanismos de visibilidad externa de otras identidades alternativas a la española. Del mismo modo, parece hoy muy complicada la asunción por la sociedad española de la oficialidad del euskera (siguiendo, por ejemplo, el modelo de Finlandia, de cuya estabilidad y cohesión no puede haber dudas) y de otros elementos de identidad vascos fuera del territorio de la CAPV (incluso en el caso de Nava-

rra), así como que «lo vasco» pudiera ser entendido como representación legítima del Estado en eventos culturales internacionales. Todas estas dificultades son aun mayores en la medida en que importantes sectores constitucionalistas se empeñan en negar la naturaleza política del conflicto y consecuentemente no aceptan una solución dialogada del mismo, remitiéndose a la pura legalidad constitucional, de cuyo manejo tienen garantizado el control.

Por lo que respecta a la que hemos denominado «solución Euskadi», en primer lugar aparecen los problemas derivados de la dificultad de crear una nueva entidad política, con el consiguiente proceso constituyente y el necesario reconocimiento internacional. La solución independentista será tildada por muchos como la más «radical» o «traumática», solamente aceptable en una situación «extrema». Existe también una percepción relativamente extendida de que dicha solución equivaldría a «dar la vuelta al problema», lo cual solo es cierto si el nuevo Estado reproduce las dinámicas conflictivas del ahora existente (es decir, si sigue el modelo negativo B1), pero no si es planteado en los parámetros expuestos para la solución B2.

Frente a prejuicios derivados del miedo reverencial a la alteración de las estructuras políticas (que en democracia deberían considerarse contingentes por naturaleza), cabe oponer una reflexión que deriva de la experiencia política más próxima. Una visión histórica reciente del panorama europeo, parece sugerir que la solución más exitosa a los conflictos nacionales no ha sido la creación de estructuras autónomas o pactos federales asimétricos (por lo demás siempre complejos), sino la constitución de nuevas estructuras políticas. En los últimos 150 años, así ha sucedido, al menos, en los casos de Noruega, Islandia, Irlanda, Eslovenia, Croacia, Eslovaquia, Chequia, Estonia, Letonia, Lituania, Malta o Ucrania (fuera de Europa, Namibia, Eritrea o Timor Oriental). Todos estos supuestos constituyeron en su momento conflictos de soberanía o identitarios, resueltos una vez que las sociedades respectivas ejercitaron su derecho a la autodeterminación con el resultado de constituir nuevos Estados. La independencia no ha creado en ninguno de estos casos, nuevos conflictos nacionales. Por el contrario, las mayores dosis de conflictividad política se mantienen en aquellos supuestos en los que se ha negado o dificultado el derecho de autodeterminación de las poblaciones que deseaban ejercerlo. Ejemplos de ello los encontramos tanto en Europa (Irlanda del Norte, Bosnia-Herzegovina *ad intra*, Córcega, Kosovo o Chechenia), como fuera del viejo continente (Kurdistán, Cachemira, Palestina, Sáhara Occidental o Tíbet).

Desde el punto de vista sociológico y político, creo que la segunda solución resulta hoy más plausible que la primera. En mi opinión, la sociedad vasca se halla mucho mejor situada que la del conjunto de España de cara a aceptar la configuración de un país plurinacional, abierto a una ciudadanía inclusiva compatible con diversas identidades nacionales. Ello no presupone un juicio de valor sobre las capacidades de ambas sociedades, puesto que debe reconocerse que si la sociedad vasca muestra mayor apertura a la pluralidad es debido a las circunstancias sociales y políticas que le rodean, frente al uniformismo identitario en que vive la mayoría de la sociedad española. Resulta entendible que la disposición de la ciudadanía vasca (incluidos los sectores soberanistas) a aceptar la oficialidad del castellano en todo el territorio de una república vasca independiente es muy superior a la disposición de la sociedad española a aceptar la oficialidad del euskera en el conjunto del Estado. La mayor pluralidad intrínseca de la sociedad vasca y su vivencia conflictual, le han acostumbrado a un margen mayor de aceptación de las posiciones ajenas. El soberanismo, que nunca ha detestado un poder estatal, muestra en este sentido un mayor respeto por la legitimidad de las tesis unionistas que el mostrado por el constitucionalismo respecto a las tesis autodeterministas,

a las que habitualmente se les niega legitimidad moral o jurídica. Las tesis soberanistas democráticas se basan en el respeto a la decisión mayoritaria adoptada por la ciudadanía vasca con independencia de su adscripción identitaria, mientras que las posiciones constitucionalistas defienden el mantenimiento del sistema existente con independencia de que puedan existir voluntades contrarias mayoritarias en ámbitos territoriales definidos. En suma, la uniformidad de la visión monocultural dificulta sobremanera la aceptación de una construcción política más plural, mientras que la situación conflictual de la sociedad vasca y la construcción de la nueva entidad política no desde el poder, sino desde la experiencia de conquista democrática, aseguraría, en mi opinión, una mayor disponibilidad a aceptar los elementos de transnacionalidad y supraidentidad que deben caracterizar cualquiera de las dos soluciones que puedan aplicarse al recurrente «conflicto vasco».

*Conclusión* Tras más de un cuarto de siglo de vigencia de la Constitución española de 1978, la cuestión del modelo de Estado y el reconocimiento de su pluralidad siguen constituyendo el principal tema pendiente de la agenda política. Si España desea encontrar una acomodación permanente de todos sus ciudadanos, debe construirse jurídica e ideológicamente desde una clave plurinacional. Al igual que ha sucedido en otros países de nuestro entorno (Bélgica o Reino Unido), la asunción de la pluralidad nacional supondría un enriquecimiento de la madurez democrática de la sociedad española y un factor de estabilidad, frente a quienes entienden este proceso en clave de debilidad y desintegración. Sin embargo, el equilibrio entre las lógicas de la singularidad y de la equiparación resulta ciertamente delicado. No parece que ni los sectores mayoritarios de la sociedad española ni las formaciones políticas que los representan apuesten decididamente por la asunción profunda de dicha diversidad, por lo que posiblemente el paso del tiempo agravará esta inestabilidad.

La perspectiva es similar por lo que se refiere a la acomodación del País Vasco en el marco constitucional español. Cualquier fórmula política de solución para Euskadi solo puede ser legítima y viable si coincide con la voluntad democráticamente expresada por la sociedad vasca, destinataria directa y primordial de la decisión. Ello es válido tanto a efectos de mantener el sistema actualmente vigente, como para la constitución de una nueva realidad política. El mayor obstáculo lo representa el inmovilismo de quien para defender suposición niega a la sociedad la capacidad de decisión democrática, la legitimidad moral de las posiciones ajenas o incluso la misma existencia de un conflicto de fondo. En este sentido, la civilidad con la que se viven conflictos y debates de esta naturaleza en otras sociedades desarrolladas (Quebec o Faroe, por citar dos ejemplos), debe suponer un referente y un estímulo para la sociedad vasca, que tiene madurez suficiente para superar el actual bloqueo y adoptar decisiones democráticas que garanticen un marco de convivencia respetuoso con todas las identidades y aspiraciones que en ella coexisten.