

El Estatuto de Gernika a examen

BEGOÑA CONDE ÁLVAREZ

Universidad Internacional de La Rioja

Resumen

El texto estatutario vasco, expresión máxima de autogobierno y decisión sobre su modelo político, fue, mayoritariamente, recibido con satisfacción por el nivel de los acuerdos alcanzados en el momento de su aprobación. Sin embargo, a lo largo de sus años de vigencia, desde 1979 hasta la actualidad, se asiste a la constatación de diferenciadas etapas en relación con la aceptación del estatuto que permiten vislumbrar posturas antagónicas en torno al mismo. Tras la constitución de una ponencia dirigida a actualizar el estatuto de Gernika, el 20 de febrero de 2014 en el Parlamento Vasco, nos encontramos ante la coyuntura de analizar si el estatuto de autonomía constituye, hoy en día, un «punto de encuentro o un punto de partida» entre los vascos.

Palabras clave: Estatuto de autonomía del País Vasco, diferenciación etapas, ponencia actualización, punto de encuentro, punto de partida.

Resum

El text estatutari basc, expressió màxima d'autogovern i decisió sobre el seu model polític, va ser, majoritàriament, rebut amb satisfacció pel nivell dels acords aconseguits en el moment de la seua aprovació. No obstant això, al llarg dels seus anys de vigència, des de 1979 fins a l'actualitat, s'assisteix a la constatació de diferenciades etapes en relació amb l'acceptació de l'estatut que permeten albirar postures antagòniques al seu voltant. Després de la constitució d'una ponència dirigida a actualitzar l'estatut de Gernika, el 20 de febrer de 2014 en el Parlament Basc, ens

trobem davant de la conjuntura d'analitzar si l'estatut d'autonomia constitueix, avui en dia, un «punt de trobada o un punt de partida» entre els bascos.

Palabras clave: Estatut d'autonomia del País Basc, diferenciació etapes, ponència actualització, punt de trobada, punt de partida.

Abstract

The basque statutory text, the highest expression of self-governance and decision on its political model was mostly welcomed due to the level of the agreement reached at the time of approval. However, throughout its years of existence, from 1979 to the present, we are witnessing different interpretation in relation to the acceptance of the statutory text including antagonistic positions in relation to it. After the establishment of a paper addressed to update the Gernika Statute, adopted on 20 February 2014 in the Basque Parliament, it is necessary to analyze whether the Statute of Autonomy is today a "meeting point or a starting point" among the Basques.

Key words: the basque statutory text of autonomy, differentiation stages, paper update, meeting point, starting point.

Sumario

- I. Introducción.
- II. Objetivo de la investigación.
- III. El desarrollo del proceso estatutario vasco.
- IV. Conclusiones.
- VI. Bibliografía.

I. Introducción

El Estatuto de Autonomía del País Vasco, también conocido como el Estatuto de Gernika, fue el primer texto legal aprobado por las Cortes Generales para una Comunidad Autónoma, por delante de los otros Estatutos de las restantes Comunidades y de la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. Con la aprobación del texto estatutario, culminaba un largo proceso de asentamiento del sistema democrático en nuestro país. Finalizaban de esta forma, dos años de negociaciones que dieron como fruto un texto consensuado entre los principales partidos políticos.

La autonomía vasca se fundamentó en la foralidad histórica, reconocida en la Constitución Española. La aceptación del carácter diferenciado del sistema autonómico vasco se produjo sobre el reconocimiento del sistema foral, en el que el Concierto Económico ocupa un protagonismo principal. Por ello, Euskadi obtiene un procedimiento de financiación basado en la actualización de los conciertos económicos.

El Estatuto de Autonomía se ha convertido en un instrumento que ha canalizado las demandas planteadas a lo largo de los años de autogobierno y comprometía a las partes al cumplimiento de los compromisos alcanzados.

De esta forma, la capacidad de satisfacer los intereses e identidades de las entidades territoriales habría permitido la aceptación del Estado autonómico español. Sin embargo, a lo largo de más de 38 años de duración de este ciclo, se han desencadenado una sucesión de acontecimientos que han evidenciado la existencia de un debate interno generado en torno al Estatuto de Autonomía, por parte de las distintas formaciones políticas, que han probado que «la cuestión nacional» ha sido objeto de conflicto y desencuentro entre el Gobierno central y la Comunidad Autónoma Vasca (CAV).

II. Objetivo de la investigación

A los treinta y seis años de su aprobación, el Estatuto de Autonomía del País Vasco sigue ocupando un lugar central en el debate político e institucional de Euskadi. El pleno de la Cámara vasca acordó, el 20 de febrero de 2014, la constitución de una ponencia dirigida a actualizar el Estatuto de Gernika. La ponencia tiene como misión evaluar los logros del autogobierno y el estado actual del desarrollo estatutario. En la actualidad, por tanto, nos encontramos ante la coyuntura de analizar si el Estatuto de Gernika constituye, hoy en día, un «punto de encuentro o un punto de partida» entre los vascos.

El análisis del texto estatutario, frecuentemente, se ha examinado desde la perspectiva jurídica, sin embargo, el Estatuto despliega una dimensión política e institucional que es necesario considerar. No podemos obviar el carácter político de los acuerdos que hicieron posible la aprobación del mismo. Por ello, ha sido objeto de interés para esta investigación analizar, entre otras cuestiones, el discurso y el debate de carácter político e institucional articulado en torno al texto de Gernika, a lo largo de los años, por parte de las diferentes formaciones políticas.

Treinta y ocho años es un periodo considerable para realizar un análisis retrospectivo del mismo, de su desarrollo, evolución e interpretación a la luz de las expectativas creadas en torno al mismo por los distintos partidos políticos, por el ejecutivo autónomo y por la ciudadanía vasca, en general.

El recorrido histórico que se ha realizado con esta investigación ha pretendido, de la misma manera, examinar si el texto estatutario ha logrado constituirse en instrumento de utilidad para los objetivos planteados; si ha operado, a lo largo de los años, como herramienta de vertebración social; si ha conseguido establecerse en elemento de unión, capaz de aglutinar en torno a un proyecto común, varias concepciones o modelos de construcción de comunidad, es decir, si se ha constituido en mecanismo aglutinador, compatible y satisfactorio. Por ello, ha sido objetivo de este análisis, del mismo modo, explorar si el proceso de institucionalización política, desde la aprobación del texto

estatutario, ha venido acompañada de un proceso de integración social, cultural e identitario.

No resulta ocioso recordar que los Estatutos de Autonomía han sido objeto de interpretaciones extensivas y restrictivas, siendo éstas últimas rasgos característicos de los nacientes sistemas autonómicos. Asimismo, los Estatutos de Autonomía se han encontrado condicionados, por un lado, por su trasfondo técnico y por otro lado, por su acontecer histórico, consecuencia de la dinámica política-jurídica que determinó su contenido en función del equilibrio de fuerzas políticas. Por ello, ha sido de máximo interés, igualmente, investigar si el contenido, diseño y práctica del texto estatutario han favorecido la resolución de demandas planteadas a lo largo de los años.

La demanda de mayores niveles de autogobierno, desde el inicio de la andadura autonómica, por parte de un sector significativo de las formaciones políticas, tuvo su reflejo en el debate político generado, por ello, esta investigación ha profundizado, igualmente, en la evolución del debate político-institucional surgido en torno al Estatuto desde su aprobación en 1979 hasta la actualidad.

Este análisis no ha obviado el actual escenario caracterizado por la interdependencia, complejidad y multilateralidad. La globalización junto con la integración en la Unión Europea han introducido modificaciones en la arquitectura jurídico-política que sustentaba nuestro entorno. En este contexto, el Estatuto de Autonomía no es ajeno a las exigencias de estas nuevas realidades.

El periodo analizado en esta investigación comprende desde los inicios del sistema autonómico, con la apertura de la primera legislatura autonómica en 1980, hasta la undécima legislatura. Por tanto, el comienzo del análisis de este estudio coincide con el surgimiento y establecimiento de la administración autonómica vasca y con la dotación de diferentes instrumentos que irán paulatinamente permitiendo el desarrollo del autogobierno vasco y finaliza con los primeros pasos de la Ponencia de Autogobierno que tiene por objeto

evaluar la vigencia del texto estatutario, constituida el 27 de marzo de 2014 en el Parlamento Vasco.

En consecuencia con las perspectivas de estudio planteadas, dado que la fuente transcendental de información y de respuesta a los entresijos programados a lo largo de la investigación provenía del debate parlamentario, se procedió a la toma de datos y la fundamentación de las conclusiones a través de la observación ordenada cronológica y sistemáticamente de la realidad investigada.

Por lo tanto, a través de la documentación de carácter parlamentario y de las declaraciones políticas (resoluciones políticas adoptadas, programas de gobierno, plenos monográficos, informes aprobados en la Cámara vasca, líneas de actuación presentadas relativas al desarrollo estatutario y al autogobierno) se trató de sistematizar los datos obtenidos, fundamentalmente desde un punto de vista descriptivo.

III. El desarrollo del proceso estatutario vasco

El Estatuto de Autonomía del País Vasco, expresión máxima de autogobierno y decisión sobre su modelo político, fue recibido, mayoritariamente con satisfacción por el nivel de los acuerdos alcanzados. Sin embargo, a lo largo de sus años de vigencia, desde 1979 hasta la actualidad, se asiste a la constatación de diferenciadas etapas en torno al desarrollo y aceptación del texto estatutario que permiten vislumbrar posturas antagónicas en relación al mismo:

La primera etapa –que se corresponde con el periodo que comprende entre la I legislatura y finales de la III legislatura (1980-1990)– evidenció una legitimación del sistema autonómico sobre la justificación de que éste era el instrumento para alcanzar el acceso y profundización en el autogobierno. Sin embargo, desde la primera legislatura, en 1980, el ejecutivo vasco manifestó su voluntad de alcanzar un desarrollo máximo del Estatuto de Autonomía y su predisposición a materializar una interpretación extensiva de cada una de las materias.

Se asistió, en esos momentos, a un contexto de defensa del Estatuto de Autonomía de la mayoría de las formaciones políticas desde interpretaciones divergentes. En el mismo sentido, el ejecutivo vasco mostró su convicción de que se había elegido el camino adecuado, a través de la vía estatutaria, para dar respuesta al desarrollo del autogobierno.

La primera etapa de legitimación de la vía estatutaria vino, sin embargo, acompañada de preocupaciones y temores por las interpretaciones restrictivas de las posibilidades autonómicas que se pudieran producir desde el Gobierno Central, que consideraban que vaciaban de contenido el Estatuto. Asimismo, la apelación al carácter de compromiso político que tuvo el texto estatutario fue un mensaje constante a lo largo de este periodo. Se valoró el carácter resolutivo e instrumental del Estatuto a la hora de atribuirle la capacidad de solucionar el «contencioso» entre Euskadi y el Estado.

A pesar de que a partir de 1981, el ejecutivo vasco comienza a denunciar el «parón» que entendían que perturbaba el proceso de transferencias, durante la I (1980-1984), II (1984-1986) y casi la totalidad de la III (1987-1990) legislatura, la reafirmación en la validez y defensa del Estatuto fueron los pilares básicos de los discursos del ejecutivo autónoma.

La preocupación de las instituciones autonómicas por la interpretación de carácter restrictivo de las competencias que correspondían a la Comunidad Autónoma tuvo su reflejo, entre otros asuntos, en los debates parlamentarios. Cabe destacar, el celebrado en la Cámara Vasca el 22, 23 y 24 de julio de 1982 sobre la «Comunicación del Gobierno referida a la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA)». La ley finalmente fue recurrida ante el Tribunal Constitucional y declarada inconstitucional.

Al mediados de la III legislatura, en el pleno de Política General de 30 de septiembre de 1988, el Lehendakari José Antonio Ardanza, si bien destacó el carácter conflictivo que había acompañado el desarrollo autonómico, –debido a lo que consideró, alejamiento de

las interpretaciones que se realizaron cuando se acordó el texto estatutario-, sin embargo, sus palabras no evidenciaron signos de deslegitimación hacia el modelo estatutario sino que el Lehendakari, en esos momentos, expresó confianza en su desarrollo dado que, en su opinión, el balance hasta la fecha, era positivo.

Desde el punto de vista de los planteamientos nacionalistas, el Estatuto de Gernika continuaba implicando una apuesta para lograr el autogobierno; un instrumento político de gran magnitud para asentar el autogobierno en Euskadi. Esta concepción instrumental subyace durante los veinte primeros años en que el País Vasco disfruta de su mayor nivel de autonomía.

Los requerimientos dirigidos a recuperar el espíritu que imperó en la negociación del Estatuto fueron constantes durante la década de los años 80, en torno al consenso político plasmado en el Pacto de Ajuria Enea.

A finales de la III legislatura, fundamentalmente desde el año 1990, el incremento de mayores cotas de autogobierno se reflejó en los debates políticos e institucionales. El pleno del Parlamento Vasco aprobó, el 15 de febrero de 1990, una Proposición no de Ley que reconocía al pueblo vasco el derecho de autodeterminación. La propuesta recogía una apuesta por la profundización en el autogobierno a través del pleno desarrollo de todos los contenidos del Estatuto. La iniciativa fue presentada como marco válido para avanzar en la construcción nacional de Euskadi.

Si bien al inicio de la IV legislatura (1990), prevalece, por parte del nacionalismo, la confianza en el Estatuto de Autonomía, –como marco válido de convivencia e instrumento eficaz en la «construcción nacional»-, comienza una fase, dilatada en el tiempo, caracterizada por una deslegitimación del sistema autonómico y del propio Estatuto de Autonomía que durará hasta finales de 2001 (final de la VI legislatura).

El texto estatutario gozó de un amplio consenso social y político hasta finales de la V legislatura (finales de 1996) coincidiendo con la

vigencia del Pacto de Ajuria Enea¹ (1986-1996), únicamente rebatido desde la izquierda abertzale. En este sentido, según los datos obtenidos de las encuestas llevadas a cabo, la adhesión creció en las dos primeras décadas desde su aprobación y ningún movimiento, salvo Herri Batasuna, cuestionó la misma.

Sin embargo, a partir de ese momento, comienzan a realizarse denuncias sobre la validez del Estatuto de Autonomía por parte del Partido Nacionalista Vasco, Eusko Alkartasuna e Ezker Batua, que evidenciaron insatisfacción con respecto a los resultados obtenidos y agotamiento del modelo estatutario.

La estrategia de reprobación del sistema autonómico, incluido el texto estatutario, se materializó a través de diferentes instrumentos. El órgano legislativo fue el escenario principal donde se evidenciaron, mediante diferentes cauces (informes, plenos monográficos, comisiones especiales, debates de transferencias) la progresiva deslegitimación autonómica planteada, fundamentalmente, por el nacionalismo vasco.

Determinados informes y propuestas aprobados por la Cámara vasca, fueron los elementos principales invocados para justificar la reprobación del sistema autonómico. En este sentido, el Parlamento Vasco aprobó el 1 de julio de 1993 «el Informe sobre el desarrollo estatutario» que contenía un listado de 54 competencias pendientes de ser transferidas a la Comunidad Autónoma de Euskadi. En el mismo informe se instaba al Gobierno Vasco a que negociara su materialización con el Gobierno central.

Meses más tarde, el 18 de febrero 1994, el Parlamento Vasco aprobó una Proposición no de Ley relativa al «pleno y leal desarrollo del Estatuto» que instaba, igualmente, al Gobierno de España a que respetara «las decisiones que sobre el Estatuto de Autonomía» adoptara el Parlamento, en la medida en que respondían a la «expresión democrática y pacífica de la voluntad» de los ciudadanos vascos

1 El Pacto de Ajuria Enea, para la normalización y pacificación de Euskadi, fue firmado el 12 de enero de 1988 en Vitoria por Alianza Popular, Centro Democrático y Social, Euskadiko Ezkerra, Partido Nacionalista Vasco, Partido Socialista de Euskadi-PSOE y por el lehendakari del Gobierno vasco José Antonio Ardanza Garro.

y a «aceptarlas, como la lectura que de nuestra norma básica de autogobierno» realizaba el Parlamento.

En el mismo sentido, el 22 de octubre de 1995, el órgano legislativo aprobó un «Informe sobre prioridades de negociación de las transferencias pendientes» que aseveraba que el retraso en el cumplimiento de las transferencias pendientes dificultaba el proceso de convivencia política del pueblo vasco. Dicho informe concedió un carácter «estructural» a la problemática relacionada con el desarrollo estatutario.

Uno de los argumentos clave esgrimido para justificar el proceso de deslegitimación autonómico y su negación fue el relativo a las transferencias de materias que el Estatuto de Autonomía atribuyó a la Comunidad Autónoma Vasca. Materia, objeto de discusión, que ha prevalecido sobre otro tipo de debates relacionados con el desarrollo autonómico, a lo largo de diferentes legislaturas.

El asunto de relativo a las transferencias pendientes no fue un asunto exento de polémica, debido a que la materialización de las mismas debía realizarse a través de la Comisión Mixta entre la Administración del Estado y la de la Comunidad Autónoma. Las interpretaciones sobre la delimitación de competencias realizadas en los informes jurídicos colisionaban con las interpretaciones de los representantes de la Administración central.²

Los procesos de transferencias estuvieron condicionados por las diferentes circunstancias políticas. La crónica del autogobierno se materializó, mediante una secuencia discontinua de traspasos vinculados a transacciones de carácter político entre el partido que gobernaba el ejecutivo central y el Partido Nacionalista Vasco. Tras los

2 Durante los primeros años de desarrollo autonómico se produjo el mayor número de transferencias. De acuerdo con los datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas entre los años 1980 y 1984 (I legislatura) se tramitaron 45 Real Decretos de transferencia de competencias; entre 1984 y 1986 (II legislatura) fueron 21; entre 1987 y 1990 (III legislatura) 7; entre 1990 y 1994 (IV legislatura) 9; entre 1994 y 1998 (V legislatura) 8; entre 1998 y 2001 (VI legislatura) 1; entre 2001 y 2005 (VII legislatura) ninguno; entre 2005 y 2009 (VIII legislatura) 2; entre 2009 y 2012 (IX legislatura) 14; desde 2012 hasta la actualidad (X legislatura) ninguno.

numerosos traspasos iniciales de la I legislatura, el pacto de legislatura entre el Partido Nacionalista Vasco (PNV) y el Partido Socialista de Euskadi (PSE) coincidió, en 1985, con el repunte de transferencias. De la misma manera que ocurriría en 1987 tras el acuerdo de gobierno de coalición entre PNV y PSE. Tras numerosos años de escasez de traspasos (1998-2009), el salto cuantitativo se produjo en la IX legislatura con el gobierno socialista de Patxi López. En la actualidad desde el año 2011 no se han materializado más transferencias.

La experiencia autonómica revela que los conflictos en los traspasos de competencias se evidenciaron fundamentalmente en momentos de ruptura de consensos intergubernamentales. En consecuencia con estas circunstancias, las transferencias pendientes y la problemática generada en torno a las mismas se reflejaron en la actividad de la Cámara vasca y fueron objeto de debate en las diferentes legislaturas parlamentarias.

Los objetivos fundamentales del resto de los debates planteados en el órgano legislativo, en torno a las transferencias pendientes de traspaso a la Comunidad Autónoma, fueron dirigidos fundamentalmente, –en opinión de los sectores nacionalistas– a poner de manifiesto el incumplimiento del Estado de los compromisos adquiridos, lesionando, –según su criterio– de esa manera, el nivel de autogobierno de Euskadi y a visibilizar el largo camino que faltaba por recorrer para materializar el pleno desarrollo estatutario.

El Estatuto de Gernika cumplió 20 años en un clima de innegable tensión política. El Pacto de Estella³ suscrito por las fuerzas abertzales y por Izquierda Unida, simbolizó el inicio de una nueva etapa que vino acompañada del debilitamiento del modelo autonómico como punto de encuentro entre los vascos. La brecha que entonces dividió a los partidos de carácter constitucionalista y los partidos de signo nacionalista se visibilizó, fundamentalmente, a través de diferentes

³ El pacto de Estella, también conocido como el Pacto de Lizarra fue suscrito el 12 de septiembre de 1998 en la localidad navarra de Estella. Firmado por todos los partidos políticos vascos de signo nacionalista, junto con Ezker Batua-Berdeak, Zutik, Batzarre y el Partido Carlista de Euskalherria, así como con distintos sindicatos y asociaciones al objeto para buscar un «proceso de diálogo y negociación» con la banda terrorista ETA.

debates parlamentarios protagonizados en la Cámara Vasca. Muestra de ello fue que las formaciones de Estella rechazaron una propuesta socialista, secundada por Partido Popular y Unidad Alavesa, en la que se ratificaba la vigencia del Estatuto, pocos días antes de la celebración del vigésimo aniversario de su aprobación.

El vigésimo aniversario del Estatuto reabrió la polémica sobre si la aplicación estatutaria, a lo largo de sus años de vigencia, se había realizado de manera correcta. Desde el punto de vista de los sectores constitucionalistas, eran las fuerzas abertzales las que, aún antes de comprometerse en Lizarra con Herri Batasuna, habían rechazado el texto estatutario. En este sentido, consideró el Partido Popular que el Partido Nacionalista Vasco se había desmarcado del compromiso que conllevó el Estatuto de Gernika.⁴ En la misma línea, el Partido Socialista de Euskadi, insinuó que los sectores defensores de las tesis nacionalistas habían actuado deslealmente con el mismo.⁵

Por otro lado, el Presidente del PNV, Iñigo Urkullu, recordó que su partido siempre se había tomado el texto de Gernika «más como una herramienta que como una meta». Desde la perspectiva de Eusko Alkartasuna se asistía a un contexto de «fraude estatutario».⁶

En este escenario, la falta de cumplimiento de los acuerdos en materia de traspasos, fue uno de los fundamentos utilizados por las formaciones fundamentalmente, nacionalistas para justificar la falta de garantías que ofrecía el sistema autonómico y para legitimar un nuevo modelo que satisficiera sus aspiraciones.

4 Según su portavoz popular, Leopoldo Barreda: «Han exigido que su interpretación del Estatuto sea la única vinculante. Es curioso, después de 20 años quienes capitalizaron el Estatuto lo quieren liquidar, mientras los que se entiende que fuimos llevados a él, lo defendamos como marco de convivencia de todos los vascos».

5 El senador del Partido Socialista, Javier Rojo, afirmaba que «el Estatuto fue un acuerdo en toda regla», que requería «lealtad y confianza por parte de todos, algo que parece haberse perdido, por la actitud de los nacionalistas».

6 «Hace mucho tiempo que se ha pasado del pacto estatutario al fraude estatutario, lo que nosotros venimos denunciando desde mucho antes de que se firmara el Acuerdo de Lizarra» manifestó el parlamentario de Eusko Alkartasuna, Rafael Larreina.

Asimismo, los trabajos realizados por la Comisión Especial de Autogobierno, apuntalaron los argumentos que tenían por objetivo, evidenciar la deslegitimación del proceso autonómico. Esta comisión que nació como consecuencia del acuerdo adoptado en el pleno de 25 de octubre de 2001, en el Pleno monográfico sobre autogobierno exigía el «cumplimiento íntegro y urgente» del Estatuto de Autonomía sobre la base del acuerdo de 1995.

A partir de 2001 (inicio de la VII legislatura autonómica) comienza una etapa caracterizada por la demanda y presentación de un nuevo Estatuto Político para Euskadi por parte del ejecutivo vasco. La estrategia de carácter soberanista vino acompañada de una desafección del nacionalismo vasco en torno al texto estatutario. Al Estatuto de Autonomía se le negó validez como modelo de organización política y se abogó por una superación del marco estatutario por parte del Gobierno Vasco. Se percibe un cambio en el lenguaje político que recurre a términos en los que el pueblo vasco se presenta como sujeto político «con derecho a decidir» y la mención a la «libre asociación», sustituye a conceptos manejados, en etapas anteriores, como el derecho de autodeterminación.

Con el informe de la Comisión Especial sobre Autogobierno, aprobado el 12 de julio de 2002, se iniciaba un ciclo de reivindicación de un nuevo «Estatuto político» para Euskadi por parte de las formaciones políticas de signo nacionalista. El informe realizaba un balance del grado de cumplimiento del Estatuto de Autonomía, de las opciones de actualización del acuerdo estatutario y de las alternativas de actualización o redacción de un nuevo acuerdo. El dictamen recordaba el carácter de acuerdo pactado que se alcanzó cuando se aprobó el Estatuto de Gernika y trataba de evidenciar la falta de consenso, en ese momento, en torno al texto estatutario que existía en contraposición con el consenso que había caracterizado al momento de su redacción. Aseveraba el informe que, a pesar de que la ciudadanía vasca reconocía el grado de desarrollo alcanzado, una parte mayoritaria de la población demandaba mayores niveles de autogobierno.

De la misma manera, se apelaba al acuerdo del pleno del Parlamento Vasco de 15 de febrero de 1990, aprobado sobre el derecho de autodeterminación del pueblo vasco. El dictamen recogía los principios sobre los que se iba a fundamentar la estrategia nacionalista en su proyecto de nuevo Estatuto político: derecho de autodeterminación, y nuevo sistema de relaciones con el Estado. Desde la perspectiva de las reivindicaciones nacionalistas, el conflicto principal residió, fundamentalmente, en torno a la exigencia de reconocimiento del derecho de autodeterminación para «el pueblo vasco».

Meses después de la aprobación por la Cámara Vasca del Dictamen sobre el desarrollo estatutario, los plenos celebrados en el Parlamento Vasco de Política General fueron los escenarios elegidos por el Lehendakari Ibarretxe para materializar su apuesta de carácter soberanista. En el pleno de Política General, de 27 septiembre de 2002, el Lehendakari del ejecutivo vasco, Juan José Ibarretxe, presentó «Un nuevo pacto político para la convivencia» donde abogaba, fundamentalmente, a favor del «respeto al derecho del pueblo vasco a ser consultado para decidir su propio futuro» como «clave para alcanzar la normalización política y la convivencia» El Lehendakari partió de la premisa de que la profundización en el compromiso democrático –sobre la base del respeto a la voluntad de la sociedad vasca-, era la clave para solucionar el denominado «problema vasco» y defendió la inevitable vinculación de la normalización política al derecho de autodeterminación del mismo.

En el discurso pronunciado en el debate de Política General de 26 de septiembre de 2003 de la Cámara vasca, el Lehendakari Ibarretxe volvió a reiterar los argumentos empleados en el pleno de Política General del año anterior apelando en favor del desarrollo de un nuevo pacto para la convivencia basado en el respeto a la sociedad vasca y a la capacidad de decisión que tenía sobre su futuro.

En este sentido, en consonancia con su discurso, el ejecutivo vasco presentó el 25 de octubre en la Cámara legislativa la propuesta de reforma de «Estatuto Político para la Comunidad de Euskadi». La iniciativa de reforma fue aprobada por el Parlamento Vasco, el 30

diciembre de 2004. La propuesta, sobre la base de los argumentos utilizados por el Lehendakari, apelaba a la capacidad de decisión del pueblo vasco para decidir sobre su futuro en base al derecho a autodeterminación. La iniciativa alegaba que los ciudadanos vascos «en el libre ejercicio de su derecho a la autodeterminación» podrían acceder al «autogobierno mediante un régimen singular de relación política con el Estado, basado en la libre asociación».

La secesión no era el objetivo principal que perseguía el derecho a la autodeterminación. La secesión sería la alternativa en el supuesto de que la propuesta fuera rechazada por el Estado. Los objetivos centrales que demandaba el nuevo Estatuto político para Euskadi aprobado en el Parlamento Vasco se circunscribían en torno a «el derecho a decidir», a las relaciones de carácter bilateral y paritario entre el Estado y Euskadi y al carácter «político» de las relaciones mantenidas entre España y Euskadi.

El conocido como «Plan Ibarretxe» fue aprobado el 30 de diciembre de 2004 en el Parlamento Vasco gracias a los votos de tres parlamentarios de Sozialista Abertzaleak. El 1 de febrero de 2005, el Congreso de los Diputados, a través de un pleno monográfico, rechaza la propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi. Tras la impugnación obtenida, el Lehendakari Juan José Ibarretxe, procedió a disolver la Cámara y a convocar elecciones autonómicas. Sin embargo, iniciada la nueva legislatura, y elegido de nuevo jefe del ejecutivo vasco, retomó nuevamente la estrategia de implantación del citado plan. De esta forma, en el debate de Política General de 28 septiembre de 2007 celebrado en la Cámara vasca, el Lehendakari ratificó la vigencia de su propuesta y presentó «la hoja de ruta» que incluía tres fases: El objetivo de la primera fase consistía en proponer una oferta de pacto al Gobierno Central. La segunda etapa tendría por objetivo refrendar el pacto mediante una votación que se celebraría en el pleno del Parlamento Vasco y en el tercer momento se materializaría la consulta de la ratificación del pacto para finalizar el proceso mediante la convocatoria de un referéndum.

El Lehendakari aspiró a que el Gobierno Central ratificara su estrategia tras la celebración de las Elecciones Generales que permitieron revalidar

el triunfo del Partido Socialista. Como consecuencia del rechazo del gobierno de la nación a la propuesta, el Parlamento Vasco a solicitud del ejecutivo, aprobó el 27 de junio de 2008, una Ley «ad hoc» para convocar el 25 de octubre una consulta popular. El fin que persiguió el Lehendakari Ibarretxe fue someter a consulta dos preguntas: «si estaban de acuerdo en abrir un proceso de diálogo con ETA y si estaban de acuerdo en iniciar una negociación sobre el derecho a decidir del pueblo vasco». La consulta no llegó a materializarse debido a que el Gobierno central recurrió dicha ley y el Tribunal Constitucional la declaró inconstitucional. Consideraba el Alto Tribunal que preguntar por el derecho a decidir afecta al fundamento mismo del orden constitucional y «solo puede plantearse promoviendo una reforma constitucional pero no imponiendo una inaceptable vía de hecho para reformar la Constitución al margen de ella».

Con el inicio de la IX legislatura, a partir de 2009, tras ganar las Elecciones Autonómicas el Partido Socialista de Euskadi, dio comienzo una etapa caracterizada, fundamentalmente, por la reivindicación de la validez del Estatuto de Autonomía por parte el ejecutivo autónomo. Sin embargo, las formaciones nacionalistas, continuaron apostando por la superación del marco estatutario, y de nuevo materializaron iniciativas dirigidas a reivindicar un nuevo marco jurídico fundamentado en un «sistema bilateral de garantías».

El ejecutivo vasco, de signo socialista, en su primer año de mandato manifestó su voluntad de aceptar «una adecuación a la nueva realidad del Estatuto de Autonomía si existía un acuerdo entre las diferentes formaciones». Su compromiso fue iniciar una mesa de diálogo que permitiera la negociación de un proyecto de reforma estatutaria. Sin embargo, el Partido Popular, socio preferente con el que había firmado un acuerdo de gobierno, rechazó de forma tajante la propuesta planteada por el Lehendakari Patxi López. Se evidenció, que en esos momentos, no existía el consenso en torno a la reforma del mismo. De hecho, pocos días más tarde de estas declaraciones, el Partido Socialista de Euskadi zanjó el debate y descartó abordar la reforma del Estatuto.

Tras el primer año de gobierno, los mensajes del ejecutivo socialista durante toda la legislatura, fueron dirigidos a reivindicar la validez del Estatuto «como punto de encuentro entre sensibilidades diferentes».

En la misma línea, las iniciativas de la cámara legislativa de las formaciones constitucionalistas reflejaron, en la IX legislatura la defensa del Estatuto de Autonomía y el autogobierno vasco. El 4 de diciembre de 2010, el Parlamento Vasco aprobó una Proposición de Ley presentada por el Grupo Popular, con los votos favorables del Grupo Socialista, que convertiría en festividad la celebración del Estatuto de Autonomía, el 25 de octubre.

Asimismo, el 24 de octubre de 2011, el órgano legislativo aprobó una Proposición no de Ley del Grupo Socialista, con los votos del Grupo Popular que defendía la capacidad política que el sistema estatutario de autogobierno concedía a Euskadi y el «marco legal general y constitucional en el que se insertaba el sistema de autogobierno».

Sin embargo, en Diciembre de 2012 (X legislatura) con la victoria del Partido Nacionalista Vasco en las Elecciones Autonómicas, comenzó una etapa que daría paso a una recuperación, –por parte del nacionalismo gobernante–, de la estrategia partidaria de un nuevo pacto político fundamentado sobre la base del «derecho a decidir de manera pactada». En esta dirección, el Lehendakari Iñigo Urkullu abogó por «avanzar en un proyecto político y jurídico compartido» que desarrollara «la formulación del derecho a decisión y su ejercicio sujeto a pacto, a la búsqueda de su legitimación social, desde el respeto a la bilateralidad».

En consonancia con estos planteamientos, el ejecutivo vasco al inicio del año 2013 rescató el debate sobre un nuevo Estatuto para Euskadi. Su portavoz Josu Erkoreka manifestó que no había «motivos para soslayar por más tiempo» la reforma del Estatuto». La utilización de la descalificación del sistema autonómico español volvió a ser un argumento, nuevamente esgrimido.⁷

7 «La crisis está siendo utilizada como coartada por el Estado para llevar a cabo una auténtica mutación del bloque de la constitucionalidad, que erosiona sin contemplaciones los poderes autonómicos», aseveró el portavoz del ejecutivo vasco.

En esta línea, el Lehendakari Urkullu manifestó que había llegado «el momento y el lugar de plantear, negociar y acordar un nuevo estatus político y jurídico para Euskadi» en el pleno de Política General celebrado, el 19 de septiembre de 2013 en el Parlamento Vasco.

Tras la celebración del debate de política general, el grupo parlamentario Nacionalistas Vascos, el 26 de Diciembre de 2013 abrió la puerta a la materialización de una reforma del Estatuto de Autonomía a través de la presentación de una Proposición no de Ley a favor de la creación de una ponencia que diseñara las bases necesarias para «actualizar» el autogobierno vasco. La aprobación de esta iniciativa, en el pleno de 23 de febrero de 2014, posibilitó la constitución de la actual ponencia encargada de evaluar el autogobierno vasco y el estado actual del desarrollo estatutario.

IV. Conclusiones

En la actualidad, el consenso en torno al texto estatutario ha desaparecido. Treinta y ocho años después de su aprobación, el Estatuto de Gernika constituye para algunas formaciones políticas «un punto de encuentro» mientras que para otras conforma un «punto de partida».

El distanciamiento del Partido Nacionalista Vasco del Estatuto de Autonomía se produce, de forma progresiva, a lo largo de los años. Desde su aprobación hasta mediados de los años noventa, el alejamiento radicaba en mayor medida en la forma más que en el contenido. Durante esos años la vigencia del Estatuto no era un asunto discutible, si bien se criticaba la falta de cumplimiento del mismo. Con la llegada del pacto de Lizarra, en 1998, se asiste a una modificación de su discurso. Las reivindicaciones ya no reclamaban el cumplimiento íntegro del Estatuto sino su superación. Los nacionalistas institucionalizaron su apuesta por superar el Estatuto en el pleno sobre Autogobierno celebrado en julio de 2002. Un año más tarde, con el gobierno de Juan José Ibarretxe, se aprobó en el Parlamento Vasco el proyecto de nuevo «Estatuto Político».

El desafecto de los partidos abertzales hacia el Estatuto de Autonomía no es un asunto novedoso. Desde la aprobación del mismo manifestaron la pretensión del Gobierno central de restringir y seccionar los derechos de Euskadi. Consideraron que el pueblo vasco se equivocó en 1979 al optar por la vía posibilista del texto de Gernika. Su argumentación contraria al texto pilotó sobre la base de que no todas las competencias previstas en el texto están transferidas a la Administración vasca.

Para Eusko Alkartasuna, el Estatuto nació del «obligado pragmatismo» como solución ante «urgencias dramáticas» condicionado por las dificultades políticas de la transición y germinó determinado por unas leyes y jurisprudencia que lo encorsetaron. Por ello, esta formación política sitúa el techo de sus aspiraciones como respuesta a «la voluntad popular y el derecho de autodeterminación».

Para el Partido Popular y el Partido Socialista de Euskadi, el Estatuto de Gernika sigue siendo el marco de convivencia de los ciudadanos vascos, y no existe alternativa al autonomismo como vía para alcanzar el desarrollo del autogobierno. Consideran fundamentalmente que otras alternativas implicaban incertidumbre y fragmentación social.

Sin embargo, el Partido Socialista de Euskadi ha manifestado, en diferentes momentos, la conveniencia de su reforma. En 2004, redactaron el llamado «Plan Guevara» un documento elaborado, entre otros, por Emilio Guevara⁸ y en mediante ponencia política presentada en su Congreso celebrado en octubre de 2005, proclamaron la necesidad de «actualización y adaptación a los nuevos tiempos» del mismo.

Por su parte, el discurso de Unión Progreso y Democracia (UPyD) siempre ha reflejado su apuesta por la reforma estatutaria. Su propuesta tradicionalmente ha ido dirigida a «abordar la reforma del Estatuto de Gernika y de la Constitución Española, para que, en el marco de un

⁸ Emilio Guevara, ex diputado general de Álava por el Partido Nacionalista Vasco, años más tarde fue parlamentario del Partido Socialista de Euskadi.

debate global sobre su eficacia, algunas competencias pudieran ser transferidas a los municipios y otras, devueltas al Estado».

A día de hoy, la ponencia encargada de evaluar el funcionamiento, fortaleza y carencias del Estatuto de Gernika, el paso previo al acuerdo que posibilite una eventual reforma del Estatuto de Autonomía de 1979, afronta su andadura desde posturas opuestas.

Los partidos vascos asumen el examen del modelo de autogobierno con posiciones antagónicas que oscilan desde el perfeccionamiento del texto de Gernika hasta la superación del mismo.

El Partido Socialista de Euskadi, sostuvo que la ponencia «no constituye una prioridad» sino que responde a «la agenda política y a las necesidades del PNV». Sin embargo, afirmó que la actividad del grupo Socialista en la ponencia irá dirigida a «identificar mejoras» del autogobierno y evaluar «lo mucho que se ha logrado» en estos años. A través de un comunicado advirtió que estará «muy vigilante» para impedir que el foro se convierta en un instrumento para planteamientos que puedan «fracturar y enfrentar» a la sociedad vasca. Condicionó, el Partido Socialista de Euskadi, las mejoras que se pudieran alcanzar al marco legal existente.

El Partido Popular aboga a favor de que los grupos políticos se centren en analizar las posibilidades del Estatuto de Gernika y si fuera preciso, no sería contrario a afrontar una reforma dentro de la legalidad. Asimismo, solicita a las formaciones políticas «que no profundicen en lo que separa a los vascos» en referencia a las iniciativas de carácter nacionalista que buscan nuevo estatus de relación con el Estado español.⁹ Como novedad, las actuaciones del Partido Popular en este foro irán dirigidas a exigir el cumplimiento íntegro del texto estatutario y la transferencia de todas las materias pendientes. Del mismo modo, buscarán la implicación del Gobierno central en el debate de la reforma estatutaria.

9 El portavoz popular, Borja Semper emplazó a los grupos a «reflexionar sobre la fantástica herramienta de que disponemos con el Estatuto» y aseguró que su partido se esforzará en «encontrar puntos de encuentro y coincidencia para una posible reforma.»

Unión Progreso y Democracia manifestó que no «aceptaría ninguna ilegalidad ni más nacionalismo» como, en su opinión, pretenden PNV y EH-Bildu con un «derecho a decidir fraudulento».¹⁰

El Partido Nacionalista Vasco, defiende el trabajo de la ponencia para «actualizar la voluntad política del pueblo vasco» y advierte que no «admitirá vetos» ni defenderá que «haya planteamientos que deban ser prohibidos».¹¹

La coalición abertzale EH-Bildu abandera la superación del marco estatutario al advertir que no va a «aceptar los límites que quiera imponer la legalidad española. Asevera que «el ciclo autonómico no da más de sí, está agotado» y que los resultados de la ponencia deben conllevar la modificación del modelo político, social y económico de Euskadi iniciando un camino propio. El objetivo de la ponencia, para EH-Bildu debe ser «dar la voz a la ciudadanía vasca».

El análisis de la realidad social que representa, hoy en día, el Estatuto de Gernika, muestra a una sociedad que a pesar de haber experimentado sus mayores cambios en los últimos treinta y cinco años, no ha modificado sustancialmente sus sentimientos de pertenencia. De tal forma, que la vigencia del proceso autonómico no ha satisfecho al carácter independentista que cuantitativamente existía al inicio del proceso estatutario, de la misma manera que el mayor grado de autonomía no ha generado una mayor reivindicación independentista en quien no la tenía en los comienzos.

Si bien la sociedad vasca valora positivamente la capacidad de gestión asumida por el Estatuto y el nivel de bienestar alcanzado, una parte significativa de la misma sigue considerando necesario el acceso a mayores cotas de autogobierno.

La identidad de carácter plural ha permanecido constante. No se ha producido una variación sustancial de los sentimientos de pertenencia.

10 Su portavoz Gorka Maneiro defendió su apuesta por un «Estado federal simétrico» de Comunidades Autónomas «con las mismas competencias».

11 Su portavoz, Joseba Egibar consideró que el marco legal debería ser modificado para materializar «la voluntad que libre y democráticamente» expresen los ciudadanos y confirmó que el derecho a decidir de la ciudadanía vasca sería «objeto de debate»

Existe una base social que coincide en mostrar su satisfacción por el autogobierno. A pesar de los cambios que se han producido y los años que han transcurrido desde la aprobación del texto, los porcentajes no muestran modificaciones significativas; permanecen, mayoritariamente invariables en la cuestión relativa al sentimiento de pertenencia, cohabitando diversas lealtades de carácter identitario. Cuando se ratificó el Estatuto de Autonomía del País Vasco convivían voluntades divergentes de la misma manera que ocurre en la actualidad y no existe un proyecto que satisfaga a todas las voluntades.

A tenor de las divergencias entre los grupos políticos que representan el arco parlamentario, la obtención de acuerdos en esta ponencia resulta, a priori, complejo de conseguir. De hecho, la formación nacionalista, impulsora de la propuesta, reconoció que la puesta en marcha de esta iniciativa es «un punto de partida».

La evolución de la sociedad obliga a los textos normativos a acomodarse a los cambios de la misma como consecuencia de la mutua interdependencia entre la esfera social y política, y debido al papel atribuido al texto normativo como instrumento regulador de esos ámbitos. En este sentido, el objetivo manifiesto de la ponencia sobre actualización del autogobierno constituida en el Parlamento Vasco, el 27 de marzo de 2014, debería ser abordar una revisión que conecte con la evolución de la sociedad vasca; debería tener presente las necesidades de los ciudadanos y debería valorar las posibles desadaptaciones que se hayan producido a lo largo de los años.

Asimismo, en la actualidad, el análisis de cualquier tipo de realidad social no puede obviar la importancia de los efectos que acompaña a la globalización: interdependencia, interacciones y vínculos que cuestionan las nociones clásicas de fronteras. De tal forma que asistimos a un entrecruzamiento de lo público y lo privado, de lo nacional con lo transnacional, a una supeditación, en numerosas ocasiones de la política a la economía con las consecuencias sociales que acompaña.

A lo largo de los años de vigencia del texto estatutario, han prevalecido las reivindicaciones de carácter identitario y soberanista a la

hora de reclamar el pleno desarrollo estatutario sobre los discursos que fundamentaban la exigencia de cumplimiento íntegro del Estatuto, en variables de naturaleza socio-económica.

Hoy en día, nuestro encuadre dentro la arquitectura europea y el contexto de probada interdependencia existente, deberían ser elementos a valorar en el debate que se inicia en la ponencia encargada de evaluar los logros del autogobierno y el estado actual del desarrollo estatutario.

No habrá que olvidar que la constitución de esta ponencia viene precedida de la decisión del Tribunal Constitucional de suspender la declaración de carácter soberanista del Parlamento de Cataluña que anunció «el carácter de sujeto político y jurídico soberano» del pueblo catalán. Asimismo, el debate que se produzca en el Parlamento Vasco no obviará los acontecimientos relacionados con la resolución de la controversia nacionalista de Escocia.

Los límites que establece la Constitución determinarán el debate sobre el nuevo estatus. En cualquier caso, si bien la ponencia emerge con vocación de conseguir un acuerdo para ampliar el nivel de autogobierno, las posturas de las diferentes formaciones políticas, de partida son antagónicas. Cuando cada parte considera que representa al interés del conjunto de los vascos es difícil renunciar a esa consideración en beneficio de un consenso que permita aglutinar al conjunto de las formaciones políticas. El complejo, a día de hoy, objetivo a alcanzar debería ser lograr un consenso de magnitudes similares o superiores al que se materializó con la aprobación del Estatuto de Gernika en 1979.

V. Bibliografía

Documentación de carácter parlamentario obtenida en la base de datos del Parlamento Vasco (Periodo I legislatura 1980-1984 hasta la actual X legislatura iniciada en 2012):

Comunicación del Gobierno referida a la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA)» (22, 23 y 24 de julio de 1982).

Debate pleno de Política General (30 de septiembre de 1988).
Proposición no de Ley relativa al derecho de autodeterminación (15 de febrero de 1990).
Informe sobre el desarrollo estatutario (1 de julio de 1993).
Proposición no de Ley relativa al pleno y leal desarrollo del Estatuto (18 de febrero 1994).
Informe sobre prioridades de negociación de las transferencias pendientes (22 de octubre de 1995).
Pleno monográfico sobre Autogobierno (25 de octubre de 2001).
Informe de la Comisión Especial sobre Autogobierno (12 de julio de 2002).
Pleno de Política General (27 septiembre de 2002).
Pleno Política General (26 de septiembre de 2003).
Propuesta de reforma de «Estatuto Político para la Comunidad de Euskadi» (30 de diciembre de 2004).
Debate de Política General (28 de septiembre de 2007)
Proposición de Ley relativa a la festividad de la celebración del Estatuto de Autonomía, el 25 de octubre (4 de diciembre de 2010).
Proposición no de Ley en relación con la defensa del autogobierno vasco y del modelo autonómico en que se inserta, frente a quienes cuestionan el Estado de las autonomías (24 de octubre de 2011).
Pleno de Política General (19 de septiembre de 2013).
Proposición no de Ley Sobre la actualización del autogobierno como expresión de la voluntad política del pueblo vasco (23 de febrero de 2014)
Ponencia de Autogobierno (9 de marzo de 2014).
Euskobarómetro: Encuesta Mayo 2004.
Euskobarómetro: Encuesta Noviembre 2004.
Euskobarómetro: Encuesta Noviembre 2006.
Euskobarómetro: Encuesta Mayo 2008.
Euskobarómetro: Encuesta Noviembre 2011
Encuesta Centro Investigaciones Sociológicas (CIS) Octubre 2012
Euskobarómetro: Noviembre 2014