

RECONOCIMIENTO DE NACIONALIDAD VASCA INTERFORAL EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

Bartolomé CLAVERO SALVADOR
Catedrático de Historia del Derecho y de las Instituciones
Universidad de Sevilla

Aquí me tienen, honrado y aliviado, por diversa razón una cosa y la otra. Honrado por estar tratando de derecho vasco en la sede parlamentaria del pueblo vasco, con representantes del mismo. Aliviado porque no se me encarga que hable de derecho histórico vasco ante Gregorio Monreal, ante José María Portillo, ante Jon Arrieta. Sería un atrevimiento imperdonable. Si yo tuviera que hablar de derecho histórico vasco les diría: cedo gustoso la palabra para que sigan ellos. Que sigan ellos hablando para seguir yo, junto a ustedes, aprendiendo. Mas tengo la suerte de que se nos convoca para tratar no sólo de historia, sino también de presente: *La cuestión foral ayer y hoy*, o incluso de mañana, pues de Miguel Herrero se nos anuncia que hablará de *perspectivas de futuro*. Sintién dome bien arropado por la compañía, procuraré concentrarme en el *hoy*.

Estamos ante todo celebrando, como Javier Fernández Sebastián nos ha dicho en su presentación del libro, la aparición de un nuevo y precioso exponente del derecho histórico vasco o la revelación de un tándem, el formado, venciendo al tiempo que les separa, entre Fontecha y Arrieta: Fontecha, el autor o recopilador antaño del *Escudo del Señorío de Vizcaya*; Arrieta, el editor que hoy potencia esta obra finalmente a la máxima expresión, tanto por la sabia recuperación de su valor intrínseco como también por la impecable ubicación en la cultura de su época. Si hubiera que destacar un rasgo distintivo de la edición del *Escudo* de Arrieta, elegiría por mi parte esto último. Sin perder en momento alguno el sentido de la singularidad del derecho vasco en la historia, Arrieta consigue situarlo y explicarlo en el escenario de la comunidad cultural y jurídica en la que, mejor que peor, se situara, una comunidad que desbordaba coordenadas más inmediatas, las castellanas y las españolas, por determinarse en términos bastante más dilatadamente europeos. Portillo acaba además de mostrarnos que, por vía colonial, pudieron tales coordenadas alcanzar incluso más allá, hasta la problemática acomodación de algunos pueblos indígenas por las Américas. Puesto que, por asimilación de entonces recuperada así ahora, interesa en efecto a la cuestión pretérita de los fueros vascos, permítanme que les recomiende un par de lecturas tras, desde luego, la del Fontecha-Arrieta: la historia jurídica del pueblo nahua tlaxcalteca de Portillo, que se titula expresivamente *Fuero Indio*, y su novela *Un papel arrugado*, que trata de Tlaxcala y de Cádiz, de Fuero y de Constitución.

Para venir a acercarme al presente, de ahí quiero partir, de dicho escenario más que vasco, más que castellano y más que español. Tomo como punto de partida la evidencia histórica de que antes de los siglos XVIII y XIX (XVIII para la monarquía española, XIX para el conjunto de Europa) regían una cultura jurídica

y una práctica del derecho característicamente europeas en casa y en las colonias, en cuya virtud el País Vasco, con la misma notable complejidad de su estructura interna, no es un caso tan extremadamente singularizado como tiende hoy todavía a presuponerse. La cultura foral vasco-navarra o, por desglosar más su composición, vizcaína-duranguesa-encartada-guipuzcoana-navarra-alavesa... (los puntos suspensivos por los territorios hoy franceses), constituye un determinado desarrollo de una cultura jurídica común en el ámbito tanto hispano como europeo. Es parte muy viva de lo que en alguna ocasión he llamado el palimpsesto preconstitucional de Europa (*'Territorios forales'. Página española del palimpsesto europeo* es como titulé un trabajo en 1993; por ahí anda con libre acceso en el ciberespacio). Era una cultura general capaz de acomodar culturas singulares, cada una con sus supuestos específicos, en el cuadro de reglas comunes respecto al derecho del territorio y de sus comunidades constituyentes. Antes de las quiebras que se producen entre el XVIII y el XIX, existía una cultura europea con capacidad para acomodar lo singular y lo común, ni digo lo propio y lo ajeno porque lo ajeno es otro problema, el de la referida extensión colonial de un fuero entonces *indio* en lo que aquí no es momento de entrar. Quede indicado en todo caso porque algo habré de referirme al colonialismo para el momento presente.

A partir de diversos momentos y en diversas formas durante los siglos XVIII y XIX, en España entre una política de nueva planta respecto a los territorios de la Corona de Aragón y un constitucionalismo que, tras las vacilaciones imperiales todavía complejas de Cádiz, opta por un estatismo tendencialmente uniforme, en Europa entre reformas y revoluciones igualmente cancelatorias de experiencias históricas de composición territorial y comunitaria, el caso vasco es cuando viene a singularizarse por su resistencia frente a los Estados español y francés en términos de *foralidad*, esto es, de una cultura de acomodamiento que ha dejado de ser tanto europea como hispana. Hay algún caso europeo que similarmente mantiene dicha cultura con uno u otro lenguaje, pero, al día de hoy, el caso vasco es el más significado.

Mi idea de partida es entonces ésta: con la pérdida generalizada de dicho patrimonio cultural de composición y acomodamiento, quienes quedamos al final menos capacitados somos los demás, quienes no somos vascos. Una cultura jurídica con notable capacidad para componer pluralidades, se ha convertido a lo ancho de Europa, con Unión Europea y todo, en una cultura prácticamente incapaz, sobre todo a partir de la Revolución Francesa y de su influencia continental incluso a la contra, de acomodar particularidades, como lo resultara

ahora, entre España y Francia, la foralidad vasca. Ha devenido incluso la cultura europea posrevolucionaria un ingenio destructor de singularidades. Y no aleguemos que, desde la revolución constitucional, se ha conseguido a cambio el beneficio del reconocimiento de derechos y prestación de garantías por parte de los Estados pues dicho balance entre pérdida y ganancia proyectado en toda la historia de los últimos dos siglos largos es un prejuicio ideológico que no resiste el escrutinio histórico (para no entretenernos ahora con historias, puedo remitir a mi libro *El Orden de los Poderes*). Sigo acercándome al presente.

Permítaseme una última reflexión histórica sobre lo acontecido entre el XVIII y el XIX. Cunde en la historiografía española, con cierta participación vasca, la imagen de una foralidad tan resistente como condenada por su propia incapacidad para evolucionar hacia el terreno de la constitucionalidad en su sentido estricto de garantías de libertades, representación de sociedad y responsabilidad de política, dándose por supuesto que España, en cambio, avanzaba en esta otra dirección. Se da por hecho que, mientras el País Vasco se estancaba en un régimen foral comprobadamente oligárquico, España abría el horizonte de un sistema potencialmente democrático. ¿Era así durante el siglo XIX y la mayor parte del XX? ¿No quiere compararse el oligarquismo vasco de poderes institucionalmente limitados por el propio régimen foral con su congénere español que no conocía limitaciones equivalentes y que además se aplicaba a fondo bloqueando de continuo la promoción de libertades y garantías? Las mismas posibilidades de desenvolvimiento del primero en una línea que pudiera decirse justamente constitucional se reducía mucho por el acoso del segundo. Que en el régimen foral tales posibilidades existían puede comprobarse por materiales recuperados en la propia colección que ahora publica el *Escudo de Fontecha-Arrieta*, la de *Textos Clásicos del Pensamiento Político y Social en el País Vasco* de la Universidad del País Vasco. La información se tiene, como tanto hoy, a toque de tecla en internet.

Con todo, reitero, el caso vasco pasa históricamente de ser la regla a constituir, tras dichos cortocircuitos de los siglos XVIII y XIX, la excepción, una excepción repudiada por posiciones que se predicán excluyentemente como constitucionales. Y esto con unos efectos culturales y políticos hoy todavía relevantes y, a mi entender, muy graves. Tuve una prueba bien patente, tanto que a mí mismo, en guardia y todo, me sorprendió por la visceralidad de la reacción. Fue la semana pasada, cuando intenté explicar el acomodo de Cataluña y el País Vasco en el acuerdo constitucional-estatutario (para el País Vasco quizás habría de decir estatutario-constitucional por cuanto que el orden de los factores puede

modificar el producto) del 78-79 (78 por la Constitución; 79 por el Estatuto). La reunión, en Sevilla, no era ni política ni universitaria, sino en una casa cultural de barrio, con vistas a departir acerca de la reforma constitucional ahora apremiante a los respectos de la composición territorial y comunitaria por el desafío abierto catalán.

Intenté explicar qué hay actualmente de peculiar y necesario en el acomodo vasco y catalán dentro de un constitucionalismo español y la reacción que produjo fue tremenda. Me esperaba alguna incompreensión que animaría el coloquio, pero no tanta incompreensión, tamaña perplejidad, tal rechazo radical, que lo hizo imposible. Y yo me esforzaba por exponerles algo tan elemental como que sin ello, sin la peculiaridad de dichos casos, el vasco y el catalán, no se entiende el actual sistema constitucional español, y esto por mucho que haya ahí mismo, en Andalucía, fuerzas políticas importantes empeñadas en ignorarlo y así renegar del propio acuerdo constituyente del 78-79. Intenté, sin éxito, encarecerles que un elemento fundamental de la Constitución de 1978 fue el del reconocimiento de peculiaridades como la vasca y la catalana; que la misma Constitución no se entiende sin el complemento inmediato de los respectivos Estatutos. Repudiar este elemento es renegar de la Constitución. Aquel público sevillano, bien que exiguo, se reveló. Renuncié a seguir explicándole cuanto sigue.

Con el acuerdo constituyente del 78-79, constitucional-estatutario vasco y catalán, se crearon mecanismos de reconocimiento de títulos de autonomía añadidos a la Constitución misma en el sentido de que no había por qué recluirseles enteramente en las previsiones generales de su cuerpo articulado. La propia Constitución, si acaba de hecho aceptándose en el País Vasco por una mayoría significativa, nacionalismo pacífico incluido, es porque se produce de derecho, formalmente, el acuerdo estatuyente, un acuerdo así, en su caso, materialmente constituyente. Principalmente se trata, de parte de la Constitución, en sede de disposiciones adicionales, del reconocimiento de la foralidad con efectos de prórroga del proceso constituyente para el caso del País Vasco; de parte del Estatuto, en posición igualmente adicional, tras el propio acuerdo estatutario, de la ampliación de la prórroga con efecto de adopción de un derecho de determinación propia por el pueblo vasco. Recordemos, aunque ante ustedes esto sea ciertamente innecesario.

Constitución, disposición adicional primera: *“La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución*

y de los Estatutos de Autonomía". Estatuto de Autonomía del País Vasco, Disposición Adicional: "La aceptación del régimen de autonomía que se establece en el presente Estatuto no implica renuncia del Pueblo Vasco a los derechos que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su historia, que podrán ser actualizados de acuerdo con lo que establezca el ordenamiento jurídico". De pormenores abonando mi interpretación me ocupé en los trabajos que recogí en el libro *Fueros vascos. Historia en tiempo de Constitución*. Que todo ello supusiera una recuperación de la foralidad en términos ya definitivos de constitucionalidad, esto es de su incardinación en una cultura de derechos y garantías, no es algo muy seguro a la luz de las prácticas políticas y de las posiciones jurídicas imperantes en el mismo ámbito vasco en condiciones que fueran de acoso terrorista, pero, en cualquier caso, hay síntomas de su persistencia más o menos latente o no del todo activada como la de esta misma colección de *Textos Clásicos del Pensamiento Político y Social en el País Vasco* o la de este mismo acto de presentación de su último volumen y de deliberación a su propósito en el órgano de representación constitucional e interforal del pueblo vasco. Digo interforal por su composición territorial de sabor, por no decir fondo, prácticamente confederal.

Igual que por hablar de historia foral vasca en presencia de Gregorio Monreal, José María Portillo y Jon Arrieta, también me da cierto apuro abordar la significación actual de los fueros vascos estando sentado junto a Miguel Herrero, alguien que estuvo en la cocina del constitucionalismo español vigente y fue primer ingeniero de la sala de máquinas en la operación decisiva para el País Vasco de la ideación, la proposición y el acuerdo de la citada disposición adicional primera. Con el cuerpo articulado de la Constitución ya prácticamente concluido, hubo de adicionársele algunas cosas para que no quedase cerrado. Constaba que la misma había de dejarse abierta precisamente porque casos como el vasco distaban todavía de haberse acomodado. Y eso que ya en la Constitución se contenía alguna previsión que miraba a la composición territorial y comunitaria no sólo de regiones homologables, sino también de otros casos con rasgos culturales y políticos marcadamente distintivos. En total, con lo contenido y con lo añadido, nos vemos con cuatro mecanismos, uno en el cuerpo de la Constitución y un trío por vía de estrambote o, como se decía en tiempos, en posición de extravagantes sin implicación de anormalidad, sino con la de prevalencia por ser ulterior o por constituir excepción. Conviene que consideremos el cuarteto conjunta y relacionadamente, lo que no suele hacerse. Veámoslo por el orden como aparece en la Constitución.

En primer lugar, en el mismo cuerpo articulado de la Constitución, bien a sus comienzos, aparece el reconocimiento de las nacionalidades como elementos componentes de la nación. Es sabidamente, con toda su tensión entre ambos elementos y con todo el reto que entonces plantea, el artículo segundo constitucional: *“La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”*. A lo que ahora nos importa, se prevén autonomías de nacionalidades. ¿Qué es una *nacionalidad*? ¿Qué le puede distinguir de una *región*?

Desde que el término de *nación* y sus derivados comienzan a asumir, desde las postrimerías del siglo XVIII, un sentido político neto, sentido constituyente y constitucional, mientras que la categoría matriz, la de nación, se identifica con la comunidad política que forma un Estado, nacionalidad comenzará a aplicarse, ya en el siglo XIX, bien a la condición de pertenencia a tal misma comunidad por parte de los hombres (las mujeres participaban derivativamente, por filiación o por matrimonio), bien a las comunidades que, con características propias a menudo incluso más distintivas, no constituyen Estado. He ahí la nacionalidad en sentido individual y la nacionalidad en sentido colectivo, ésta no otra que la nación no constituida estatalmente. Si las palabras han de guardar algún sentido, nacionalidad es nación sin Estado, pretenda o no mayoritariamente dotarse del mismo. Por cuanto habremos de ver, resaltemos que, del mismo modo que no se es nación sólo porque una Constitución lo predique, tampoco se es nacionalidad tan solo porque un Estatuto lo proclame.

A nuestros efectos, con base en su caso, así es el arranque del cuerpo del Estatuto de Autonomía del País Vasco, su artículo primero: *“El Pueblo Vasco o Euskal-Herria, como expresión de su nacionalidad, y para acceder a su autogobierno, se constituye en Comunidad Autónoma dentro del Estado español bajo la denominación de Euskadi o País Vasco, de acuerdo con la Constitución y con el presente Estatuto, que es su norma institucional básica”*. El uso es derivativo en relación a la Constitución española, pero la evidencia está ahí. Una nacionalidad, esto es una nación sin Estado, se dota de un Estatuto para el ejercicio del autogobierno que le cabe *“de acuerdo con la Constitución”*, la Constitución española.

En el uso constitucional español, nacionalidad sólo puede significar lo dicho: una comunidad de nación que no constituye Estado con la implicación entonces

de ser sujeto de derecho propio a la autonomía así reconocido en el caso por la Constitución, mientras que el autogobierno de la región tan sólo a su vez deriva del reconocimiento constitucional por parte de la nación constituyente, la española. Se marca, con esto, una diferencia de título según dependa o no por entero de la Constitución. Con la distinción entre nacionalidad y región, está diciéndose que, constitucionalmente, debe reconocerse el autogobierno de las nacionalidades y que lo propio puede hacerse con el de las regiones. El título de las unas resulta supraconstitucional, así debido, y el de las otras infraconstitucional, así potestativo para la nación constituyente, España. Pero la Constitución no especifica nada de esto. Sólo formula la distinción. Ni siquiera identifica a las nacionalidades, algo esencial para el planteamiento de los Estatutos de Autonomía. Sin embargo, a lo que en este momento importa, nadie pondrá seriamente en dudas que el caso vasco es de nacionalidad, con título debido a un autogobierno de capacidad constituyente propia. Es una clave que ha intentado neutralizarse con la regionalización homogeneizadora de los regímenes de autonomías y con la inflación y banalización de la misma categoría de nacionalidad. Luego lo veremos.

El segundo mecanismo de reconocimiento del título vasco a un autogobierno constituyente que aparece en la Constitución ya está referido. Es el de la disposición adicional primera que *"ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales"*. De nuevo, estos llamados territorios forales, con toda la transcendencia que reviste igualmente el asunto, no se identifican por la Constitución, pero podemos decir lo mismo. Nadie puede en serio poner en duda que ahí se comprende el caso vasco. La implicación es la misma que la del registro de las nacionalidades del artículo segundo.

Derechos históricos no es expresión que pueda remitir a ordenamientos pretéritos. Esto nos llevaría, como mínimo, al oligarquismo con todas sus secuelas, lo que nadie seriamente plantea. De lo que se trata entonces es de reconocimiento de título histórico, esto es de un rango supraconstitucional en relación a la Constitución española. Para el caso vasco, así se produce un notable reforzamiento de la calificación como nacionalidad. Desafortunadamente, a este efecto del reconocimiento del título de foralidad también se han producido operaciones de neutralización y banalización. En el propio cuerpo de la Constitución se registra otra referencia a derecho foral como título competencial de carácter infraconstitucional (artículo 149.1.8: *"...conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan..."*), lo que ha podido asistir a

tales mismas operaciones de confusión para desactivación, en definitiva, de título. Veremos más.

El tercer mecanismo comparece en la disposición transitoria segunda añadiendo algo bien sensible a los registros de nacionalidad y de foralidad. Hela: *“Los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía y cuenten, al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía podrán proceder inmediatamente en la forma que se prevé en el apartado 2 del artículo 148, cuando así lo acordaren, por mayoría absoluta, sus órganos preautonómicos colegiados superiores, comunicándolo al Gobierno. El proyecto de Estatuto será elaborado de acuerdo con lo establecido en el artículo 151, número 2, a convocatoria del órgano colegiado preautonómico”*.

Podemos hacer gracia a estas alturas de todo lo que ahí hay de transitorio, toda aquella historia de preautonomías y de carrera de obstáculos para acceder al autogobierno. Lo que ahora importa es el arranque sobre *“territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía”*. Dicho de otra forma, en términos que la Constitución elude, lo que está es revalidándose un inicio de procedimiento estatuyente habilitado bajo otro régimen constitucional, el de la Segunda República española. Sobre tales supuestos, el título a la autonomía no sólo trae consiguientemente causa de la Constitución actual, sino también de la histórica de 1931. En relación a la de 1978, resulta también así título supraconstitucional. Y es un título republicano. No hay que decir que el País Vasco está en el caso.

Hay un cuarto mecanismo. Se contiene en el segundo párrafo de la disposición derogatoria: *“En tanto en cuanto pudiera conservar alguna vigencia, se considera definitivamente derogada la Ley de 25 de octubre de 1839 en lo que pudiera afectar a las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya. En los mismos términos se considera definitivamente derogada la Ley de 21 de julio de 1876”*. Se trata de las principales disposiciones que, en la dinámica referida entre oligarquismos, afectaron negativamente a la institucionalidad del País Vasco durante el siglo XIX. Es el pronunciamiento constitucional que más directa e inequívocamente interesa a su caso.

A primera vista parece una disposición gratuita. La Constitución, una Constitución que además reconoce derecho territorial y comunitario al autogobierno, tiene ese efecto derogatorio de disposiciones que la contradigan sin necesidad de que se especifique. Ante esta evidencia, abundan quienes piensan que se

trata de un mero gesto, de una expresión de buena voluntad hacia el País Vasco. Es más desde luego si se relaciona con los otros tres registros, el de nacionalidad, el de foralidad y el de republicanidad, si se me permite la expresión. La derogatoria viene a despejar terreno para la activación plena de título supraconstitucional a autogobierno, supraconstitucional ya sabemos que respecto a una Constitución determinada, la española actual, que así deja tan abierto el campo de un proceso, con todo, materialmente constituyente a través de Estatuto de Autonomía por parte del País Vasco. Ahí se tiene el cuarteto de unos registros cuyo juego concurrente permite que el autogobierno vasco no se recluya en el cuerpo articulado de la Constitución española. Vengo diciendo que así ha quedado establecido un título supraconstitucional, lo que quizás no acaba de sustanciarse ni siquiera en el mismo texto constitucional. Con ese juego en ella disperso de tales registros, en ningún momento ofrece garantías institucionales de intangibilidad del título. Una reforma constitucional unilateral, pues no se requiere al efecto la concurrencia de las nacionalidades, podría perfectamente eliminarlo. Por otra parte, dadas las circunstancias poco favorables de aquel acuerdo constituyente, con Constitución y con primeros Estatutos, del 78-79, el Estatuto de Autonomía del País Vasco no estuvo en condiciones de extraer consecuencias del título.

De ahí procede la prórroga en su ejercicio que ya hemos visto: *“La aceptación del régimen de autonomía que se establece en el presente Estatuto no implica renuncia del Pueblo Vasco a los derechos que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su historia, que podrán ser actualizados de acuerdo con lo que establezca el ordenamiento jurídico”*. Esto se ha reforzado por una resolución parlamentaria del 15 de febrero de 1990: *“El Parlamento vasco proclama: 1. Que el pueblo vasco tiene derecho a la autodeterminación. Este derecho reside en la potestad de sus ciudadanos para decidir libre y democráticamente su estatus político, económico, social y cultural, bien dotándose de un marco propio o compartiendo, en todo o en parte, su soberanía con otros pueblos. 2. Que el ejercicio del derecho a la autodeterminación tiene como finalidad la construcción nacional de Euskadi...”*. El título de determinación propia está efectivamente ahí, es el derecho positivo, esto es en vigor, gracias, a los efectos más inmediatos, a posibilidades abiertas por la Constitución española en 1978. Veo caras de escepticismo, de un escepticismo que entiendo plenamente justificado. No vayan a reaccionar como el público sevillano. Lean mi sonrisa.

Una cosa es el texto de la Constitución española de 1978 y otra cosa es el sistema constitucional español a las alturas de 2016. No sólo ha ocurrido que

el desarrollo de los regímenes de autonomía comenzó enseguida a producirse de forma que intentaba sofocar los registros constitucionales de nacionalidad y foralidad constituyentes para algunas de entre ellas. También y fundamentalmente, desde un primer momento, el Tribunal Constitucional adoptó la posición resuelta de ignorarlos e inaplicarlos. Pese a que comenzó a funcionar cuando sólo las autonomías vasca y catalana estaban en plena vigencia, esto es entonces cuando aun no tenía base positiva para establecer la posición, se mostró muy cuidadoso en proyectar un régimen autonómico generalizado y homogéneo sesgando y mutilando la Constitución.

Fue la primera mutación constitucional, esto es modificación solapada de la norma constituyente. Y el Tribunal Constitucional no estaba solo, sino flanqueado por toda una doctrina constitucionalista, por lo que podemos llamar el constitucionalismo profesional español, de una ceguera alegre y desenvuelta para con el cuarteto susodicho de registros. Excepciones dignas hay, pero muy minoritarias hasta hoy. Alguna está presente. Y con posterioridad se ha enardecido la operación ya aludida de inflación del registro nacionalitario de la Constitución, sobre lo que conviene dar algún detalle.

El mejor ejemplo de la dinámica de emulación y banalización conducente a la neutralización de lo que estoy llamando el cuarteto de registros para los casos en condiciones reales de activarlos, como sea el vasco, lo ofrece a mi juicio el actual Estatuto de Autonomía de Andalucía, de 2007. Véase lo que manifiesta en el arranque mismo de su articulado: *“Andalucía, como nacionalidad histórica y en el ejercicio del derecho de autogobierno que reconoce la Constitución, se constituye en Comunidad Autónoma en el marco de la unidad de la nación española y conforme al artículo 2 de la Constitución”*. En su preámbulo este Estatuto ha intentado explicar la asignación constitucionalmente imprevista del título de nacionalidad como una conquista popular: *“Desde Andalucía se dio un ejemplo extraordinario de unidad a la hora de expresar una voluntad inequívoca por la autonomía plena frente a los que no aceptaban que fuéramos una nacionalidad en el mismo plano que las que se acogían al artículo 151 de la Constitución. Andalucía ha sido la única Comunidad que ha tenido una fuente de legitimidad específica en su vía de acceso a la autonomía, expresada en las urnas mediante referéndum, lo que le otorga una identidad propia y una posición incontestable en la configuración territorial del Estado. Hoy, la Constitución, en su artículo 2, reconoce a Andalucía como una nacionalidad en el marco de la unidad indisoluble de la nación española”*.

Resulta el momento más insólito: la Constitución se nos asegura que reconoce a Andalucía como nacionalidad. Recordemos algún detalle de paso para seguir despejando la visión de lo que fue el proceso constituyente-estatuyente de finales de los años setenta y principios de los ochenta al fin de recuperar claves perdidas por la narrativa imperante. Andalucía no comparte con nadie la singularidad de haber accedido a la autonomía por la vía de dicho artículo 151, un artículo que facilitaba el proceso. En rigor es el único supuesto habido de este acceso. Los otros casos a los que implícitamente se asimila Andalucía, los del País Vasco, Cataluña y Galicia, hicieron uso de otra vía todavía más expedita, la referida del título republicano por haber superado plebiscitos de iniciativa bajo la Constitución de 1931. No hay base para la asimilación, pero la ficción andaluza funciona al efecto no sólo emulativo, sino también al más eficaz de degradar la referencia de los casos vasco, catalán y gallego inutilizando los registros constitucionales que les interesa. En esta órbita también se sitúan las pretensiones de otros Estatutos. El Estatuto de Andalucía no está solo en el empeño.

Actual Estatuto de Aragón, también de 2007, declaraciones en su preámbulo: *“El Reino de Aragón es la referencia de una larga historia del pueblo aragonés que durante siglos dio nombre y contribuyó a la expansión de la Corona de Aragón. Señala de identidad de su historia es el Derecho Foral, que se fundamenta en derechos originarios y es fiel reflejo de los valores aragoneses de pacto, lealtad y libertad. (...) El presente Estatuto sitúa a Aragón en el lugar que, como nacionalidad histórica, le corresponde dentro de España”*; artículo 1, párrafos 1 y 3: *“Aragón, nacionalidad histórica, ejerce su autogobierno de acuerdo con el presente Estatuto, en el ejercicio del derecho a la autonomía que la Constitución reconoce y garantiza a toda nacionalidad”*; *“La Comunidad Autónoma de Aragón, dentro del sistema constitucional español, ostenta por su historia una identidad propia en virtud de sus instituciones tradicionales, el Derecho Foral y su cultura”*; disposición adicional tercera: *“La aceptación del régimen de autonomía que se establece en el presente Estatuto no implica la renuncia del pueblo aragonés a los derechos que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su historia, los que podrán ser actualizados de acuerdo con lo que establece la disposición adicional primera de la Constitución”*.

Valencia, actual Estatuto, de 2006, manifestaciones del preámbulo: *“Es motivo de esta reforma (del anterior, de 1982) el reconocimiento de la Comunitat Valenciana, como Nacionalidad Histórica por sus raíces históricas, por su personalidad diferenciada, por su lengua y cultura y por su Derecho Civil Foral. (...) Pretende también esta reforma el impulso y desarrollo del Derecho Civil Foral*

Valenciano aplicable, del conocimiento y uso de la lengua valenciana, de la cultura propia y singular de nuestro pueblo, de sus costumbres y tradiciones. Por eso el desarrollo legislativo de las competencias de la Generalitat, en plena armonía con la Constitución Española, procurará la recuperación de los contenidos de los Fueros del Reino de Valencia, abolidos por la promulgación del Decreto de 29 de junio de 1707”; artículo 1.1: “El pueblo valenciano, históricamente organizado como Reino de Valencia, se constituye en Comunidad Autónoma, dentro de la unidad de la Nación española, como expresión de su identidad diferenciada como nacionalidad histórica y en el ejercicio del derecho de autogobierno que la Constitución Española reconoce a toda nacionalidad, con la denominación de Comunitat Valenciana”; disposición adicional segunda, párrafo 2: “La Comunitat Valenciana velará por que el nivel de autogobierno establecido en el presente Estatuto sea actualizado en términos de igualdad con las demás Comunidades Autónomas”. Así, con esto último, se convierte en un principio estatutario la misma emulación entre nacionalidades y regiones que estorba, si no impide, el juego de los registros constitucionales en consideración de las primeras.

Este fenómeno reactivo dista de ser tan sólo valenciano, aragonés o andaluz. Soy de los que piensan que no se trata de una reacción digamos que popular. No existiría sin el oportunismo político de partidos irresponsables o de sectores regionales suyos.

¿Cómo puede contrapesarse y reconducirse de forma que se reabra lo que la Constitución dejó abierto? Mi impotencia la confieso. Tras los efectos acumulados en la cultura política y social de toda esa alteración del escenario constituyente, desde la mutación de la Constitución por obra del Tribunal Constitucional en los años ochenta hasta, en una misma línea, la exasperación de la emulación entre comunidades territoriales durante la primera década del milenio, imagíneme tratando de explicar este tipo de cosas a aquel público de una casa de cultura de un barrio sevillano recién la semana pasada, cuando ya estaba pensando en esta intervención ante la audiencia vasca. No iba a decir cosas distintas en casa y de invitado.

En Andalucía, como supongo que en Valencia, en Aragón y en más latitudes españolas, constituye una idea ya imperante transversalmente, sin divisoria de partidos, que son nacionalidades históricas igualísimo que el País Vasco y Cataluña, no se sabe a qué efecto salvo el de emular y bloquear. Que eso significa que cualquier replanteamiento de autonomía del País Vasco o de Cataluña

debe de inmediato comunicarse a Andalucía, a Valencia, a Aragón y demás, venga o no a cuento, haya o no haya necesidad o expectativa, resulta el corolario impenable, estatutizado incluso en el caso valenciano. Que ello bloquea la recuperación y el desarrollo de un patrimonio constitucional defraudado y extraviado, el del reconocimiento de nacionalidades, es algo a la vista de quien quiera mirar sin prejuicios.

Mi intento de convencer o al menos de hacer recapacitar a un público andaluz se saldó en el más rotundo de los fracasos. Me embargó la sensación de que, ante la audiencia más cercana, mis argumentos resultan incluso contraproducentes porque provocan el efecto de acentuar la emulación más gratuita. Me temo que, hoy por hoy, cualquier planteamiento serio de modificación constitucional de signo reconstituyente por lo que respecta al acomodo de Cataluña y el País Vasco en el seno de un sistema constitucional español y europeo se toparía como principal problema con la incultura política que está generándose y fomentándose entre partidos políticos de forma transversal, tanto de derechas como de izquierdas. Son ante todo aquellos a los que se les llena la boca con la invocación devota de la Constitución española después de haberla eviscerado en cuanto interesa a la articulación plurinacional de España. Lo que hoy, pues no todavía en 1978, ha venido a conocerse como constitucionalismo plurinacional define en lo sustancial un horizonte que, con su cuarteto de registros, la Constitución española había dejado abierto. Al día de hoy está cegado en lo que toca a la reconstitución de España, pero no por ello a la de Cataluña o el País Vasco. Para éste, puede entonces, ahora, rehabilitarse a dicho efecto la foralidad. Pero esto es propuesta de futuro de la que no iba a hablar, aunque algo diga como visión de presente.

Ese constitucionalismo plurinacional era una idea que no se encontraba sobre el tapete en la España del 78-79. Estaba, particularmente de parte catalana y vasca, la de concurrencia de naciones, pero no la de su articulación en un Estado plurinacional, algo más que federal o algo distinto incluso. Hoy se le tiene. Constituciones de lengua castellana, como la del Ecuador (2008) o la de Bolivia (2009), han afrontado la plurinacionalidad de la sociedad, de su ciudadanía, para construir un Estado asimismo plurinacional. Su punto de partida y el reto consiguiente son incluso bastante más complejos, pues se trata de Estados constituidos sobre el colonialismo heredado con variedad de pueblos que aún mantienen características culturales y aspiraciones políticas en base al tracto justamente identificatorio con los que sufrieron el asalto del imperialismo hispano y católico. La reconstitución del propio Estado como

plurinacional ofrece por el momento unos resultados muy desequilibrados por la tensión en juego entre las naciones constituyentes que se reservan la capacidad de reforma constitucional, la ecuatoriana y la boliviana, y las naciones constituidas de tiempo sin tales ambiciones de inclusión forzada, las de los pueblos aún colonizados.

Adviértanse en todo caso unas primeras declaraciones de la Constitución de Bolivia, las contenidas en sus artículos segundo y noveno: *“Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos (sic) y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y la ley”*; *“Son fines y funciones esenciales del Estado, además de los que establece la Constitución y la ley: 1. Constituir una sociedad justa y armoniosa, cimentada en la descolonización, sin discriminación ni explotación, con plena justicia social, para consolidar las identidades plurinacionales...”*. Entre reconocimiento de derecho y sujeción a ley ya se manifiesta la tensión dicha. Pero ahí están unos principios.

Mas conviene entonces añadir que el posicionamiento plurinacional no se queda en declaraciones de principio: Invito a la lectura de la larga sección (Parte I, Capítulo IV) que la Constitución boliviana dedica a los *Derechos de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos*. Esta fórmula de tres calificativos y un solo plural comprensivo es también un índice de tensiones entre indígenas y no indígenas. Mas ahí está el intento de comprensión de la pluralidad, de una pluralidad muy superior a la española. Ayuda además en el caso la incorporación normativa del derecho internacional de los derechos humanos que hoy también interesa a dicha misma composición.

El Estado Plurinacional de Bolivia ha incorporado expresamente a su ordenamiento jurídico la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas (2007) cuyos artículos tercero y cuarto rezan de esta guisa: *“Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”*; *“Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas”*. Con este juego

entre derecho de autodeterminación y régimen de autonomía están contemplándose situaciones todavía sustancialmente coloniales. Atienden a una plurinacionalidad que se presenta también en otros casos.

No es asimilable al boliviano el caso de la plurinacionalidad española, una plurinacionalidad que se ha conjuntado de tiempo en políticas colonialistas y que así, aun muy desigualmente entre castellanos, vascos y catalanes, ha sido sujeto, no objeto, de colonialismo. Pero siempre puede aprenderse por analogía. Y por algo más: por la incardinación del propio orden constitucional en el ordenamiento internacional de derechos humanos individuales y colectivos. En esto España ha de reconocerse que anda rezagada y tiene mucho que aprender.

Entre el insuficiente artículo de la Constitución española al respecto (10.2: *“Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”*), las políticas refractarias de gobiernos transversales al efecto y resistencias tan disimuladas como viscerales de la justicia, de la ordinaria y de la constitucional, si por algo se distingue hoy España como Estado en el ámbito internacional de los derechos humanos y en el espacio interestatal de los conflictos nacionalitarios, es por su ensimismamiento en los problemas de su entidad y su articulación. Creo que se facilitarían mucho las cosas, o al menos se distenderían, si, en vez de tenerse por tan singular *el problema de España* (o el del País Vasco, o el de Cataluña...), nos situásemos menos acomplexadamente en un panorama comparado de hecho e internacional de derecho con el horizonte desde luego abierto.

Entre nosotros, no faltan constitucionalistas, bien que una extrema minoría, que atiendan al escenario internacional de la plurinacionalidad, algo más y algo no idéntico al federalismo. Los hay particularmente en Cataluña (pienso por ejemplo en Miquel Caminal y en Ferran Requejo). Miran muy en especial al caso de Canadá, que es el de un peculiar federalismo que no se proclama como tal, pero que, por vía jurisprudencial, admite incluso la posibilidad de escisión mediante determinación unilateral y negociación entre bilateral, con Canadá, y multilateral, con las Provincias que son los Estados federados. Resulta en sustancia, con todo esto, confederal. Quebec es la más interesada por su carácter nacional, originado en el colonialismo francés, distinto del más generalizado de procedencia anglosajona igualmente colonial. Pero no son estos sujetos nacionales los únicos involucrados. Recordémoslo.

Cuando en 1995 se celebró el referéndum de autodeterminación de Quebec, los pueblos indígenas afectados se opusieron a su independencia por preferir el acomodo constitucional ya existente con Canadá al incógnito por el que habrían de pugnar con el Estado quebequés, caso el suyo de un nacionalismo más marcado sobre base francesa que el de las otras Provincias sobre la anglosajona. La Constitución de Canadá, el Acta constitucional de devolución de 1982, reconoce los derechos culturales y materiales de los pueblos indígenas y la validez de los tratados y otros acuerdos de los que forman parte. El Acta de 1982 ya fue el producto de una negociación sustancialmente confederal entre las Provincias y con Gran Bretaña, pero sin participación constituyente de los pueblos indígenas. Es lo propio de una *Commonwealth* de raíces coloniales. Las complicaciones canadienses determinadas por la presencia indígena gustan menos de considerarse por parte del constitucionalismo plurinacionalista de matriz y perspectiva europeas. A menudo ni se contempla. *Federalismos del Siglo XXI* es un libro colectivo recientemente publicado por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales bajo la coordinación de Javier Tajadura y Josu de Miguel, profesores de la Universidad del País Vasco y de la Autónoma de Barcelona respectivamente. Ofrece un nutrido panorama comparado con la vista siempre implícitamente puesta en un conocimiento de causa que pueda asistir al aquilatamiento y desarrollo del sistema español de autonomías de inconfesa vocación federal.

Por la misma muestra que este colectivo ofrece, no hace falta el propio reconocimiento constitucional para que un caso se comprenda en la categoría del federalismo. Así se dedican capítulos a los Estados Unidos, Canadá, Alemania, Austria, Bélgica, Suiza, Australia y la India. Se echa de menos, por más cercano en Europa, el caso de la misma Gran Bretaña, de un federalismo tan inconfeso y tan abierto a la posibilidad de autodeterminación y, con ello, actualmente, tan confederal de fondo como el de Canadá. O también podría extrañarse un capítulo sobre Dinamarca en relación a la autonomía de Groenlandia, caso más interesante todavía porque implica autogobierno de pueblo indígena americano y así un constitucionalismo plurinacional de la especie del que se plantea en Ecuador y Bolivia. No necesita que se reconozca como tal, como supuesto de plurinacionalismo, para serlo. La cosa no está en el nombre igual que el nombre no siempre significa la cosa.

Hay federalismos y federalismos. Y el nombre no es lo que marca las diferencias. Ahí se tiene el foralismo de fondo federal o, mejor dicho, de entidad interna y externamente confederal. John Adams, a quien Gregorio Monreal acaba

oportunamente de recordar, ya advertía estas cosas. En aquellos tiempos de pugna por la organización federal de los Estados Unidos recién independizados, Benjamin Franklin también observaba que Haudenosaunee, la alianza de pueblos llamados iroqueses, lo que constituía era una confederación. Se buscaban ejemplos europeos y americanos para la propia fundación de los Estados Unidos. A caballo de sus fronteras con Canadá, Haudenosaunee sigue existiendo (no hace mucho, en 2008, consiguió que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos confirmase su exención de impuestos de aduana). En la literatura de matriz cultural europea, ¿quién considera comparativamente su caso?

A todo ello iba. Si lo que queremos es situarnos en el siglo XXI, en este nuevo milenio, ¿no se ha producido en él la novedad referida del federalismo plurinacional, inconfeso lo primero y confeso lo segundo, de las Constituciones de Ecuador y de Bolivia? ¿No merecerían como mínimo un capítulo conjunto? ¿Y cómo es que no miramos las experiencias de los pueblos indígenas no europeos que pueden llegar además hasta hoy? Todo esto nos pondría ante problemas imprevistos en la narrativa imperante sobre el federalismo ayudándonos así a seguir esclareciendo el panorama y abriendo el horizonte. Por mi parte, me he ocupado de dichas experiencias indígenas en el momento clave de la aparición de Estados euroamericanos en un librito sobre *Tratados con otros pueblos y derechos de otras gentes*, así como de dicho capítulo ecuato-boliviano en otro colectivo, *De Cádiz al Siglo XXI*. Hoy las referencias bibliográficas, así como los textos constitucionales, se hallan con facilidad en internet. Ahí analizo, de forma que no puedo hacer aquí, falto de tiempo al hablar y espacio al escribir, logros y deficiencias, a mi juicio, del constitucionalismo plurinacional latinoamericano. Toda experiencia enseña, inclusive la del foralismo. Si estamos observando desde España, ¿cómo olvidamos sistemáticamente la foralidad cuando hablamos de federalismos?

Volvamos al cuarteto de registros de la Constitución española que interesa al planteamiento del autogobierno del País Vasco, de una autonomía que de momento, tras casi cuarenta años, oscila entre lo conseguido y consolidado, no puede decirse que poco, y lo fallido y frustrante, cabe decir que bastante. Uno de los problemas que tenemos es que los tres títulos de reconocimiento del derecho vasco al autogobierno, el nacionalitario, el foral y el republicano, aun reforzados por la derogación específica de las disposiciones pretéritas principales que le afectaron negativamente, no se han articulado por el complejo normativo constitucional-estatutario, o estatutario-constitucional, y se han quedado poco menos que reducidos a flato de voz. En particular, tras las respectivas in-

vocaciones de la Constitución y del Estatuto, el principal registro, el de nacionalidad, se vio normativamente reducido a pronunciamiento intransitivo de una parte y alarde inoperativo de la otra.

El Estatuto de Autonomía del País Vasco, como hemos reiteradamente recordado, comienza expresando que su autogobierno es expresión de nacionalidad y acaba reservando para el pueblo vasco el derecho que pueda corresponderle *“en virtud de su historia”*. Por medio, aplica el título histórico a la asunción de alguna competencia (art. 17.1: *“Mediante el proceso de actualización del régimen foral previsto en la disposición adicional primera de la Constitución, corresponderá a las instituciones del País Vasco, en la forma que se determina en este Estatuto, el régimen de la Policía Autónoma...”*). Pero no hay en el Estatuto, como tampoco en la Constitución, articulación y aprovechamiento del cuarteto de registros, ni siquiera del foral. Ya recordé que las circunstancias políticas no lo permitían en aquellos tiempos del 78-79.

¿Puede tratarse todavía de la recuperación de foralidad a efectos del reforzamiento de la nacionalidad para la reconstitución del autogobierno sobre bases de determinación propia? No lo sé, pero, en todo caso, la operación habría de realizarse en el contexto tanto vasco como español del reconocimiento y la activación de la plurinacionalidad con toda su consecuencia y en toda su complejidad. Digo lo de complejo y lo de consciente porque no se trata ni mucho menos de una simple operación de agregación. No es cosa de componer un puzzle con piezas separadas y heterogéneas en el tablero español o en el europeo, sino de componer y organizar una pluralidad entreverada. El pueblo español es indudablemente plurinacional, pero también lo es, de tiempo y no sólo de ahora, el pueblo vasco o el pueblo catalán sin ir más lejos. En España no hay pueblo mononacional. El reto consiste en reconocer y articular las plurinacionalidades.

Por esto precisamente resultan tan aventurados e inquietantes los proyectos que parten de la afirmación de un pueblo catalán o un pueblo vasco en clave mononacional como sujeto constituyente. A su escala se reproduce el problema de la concepción constitucional del pueblo español, de *“la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles”*, como único sujeto tal, constituyente. Dicho de otro modo, el reto de la reconstitución pendiente no pueden resolverlo Cataluña o el País Vasco por separado. Es problema de una España que habría de comenzar por reconocerles, al identificarse como plurinacional, cual sujetos constituyentes mientras que ellos mismos reconocieran al tiempo su

propia condición de plurinacionalidad interna. Así, desde sus respectivos ámbitos de autogobierno o, si prefiere decirse, de soberanía, podrían garantizarse concurrente y reforzadamente derechos y garantías. Estamos entonces, por todas las materias implicadas (piénsese tan sólo en la justicia tanto ordinaria como de control de constitucionalidad), ante la necesidad, más que de una reforma constitucional, de una revisión total de la Constitución (artículo 168.1: “*Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución...*”), cuyo procedimiento habría de completarse con la participación constituyente de parlamentos de nacionalidades, no de aquellas que unos Estatutos proclaman ahora, sino de las que presentan esa entidad desde el momento de partida del 78-79 y desde mucho antes. En el terreno procedimental, sumar es más factible que restar. No me aventuro a sugerir más porque no se me ha encomendado hablar de futuro. ¿Qué no hay visos? Tras tanta historia entre coactiva y voluntariamente común, lo que no caben son atajos.

Concluyo. A estas alturas de mi intervención, se habrán dado ustedes cuenta de algo. El argumento de que no me corresponde hablar de futuro es una excusa. No tengo receta que brindar. Y sólo soy un voto, un voto en Europa, en España y en Andalucía, no en el País Vasco. Mi sufragio no tiene nada que decidir sobre constituyencias internas ajenas. Si participo, es por el detalle de su invitación. Sólo me resta ofrecerles disculpas por no haber hablado con exactitud del presente, sino de un presente virtual.

Me admitirán que lo es de una virtualidad constitucional, la que hoy por hoy todavía tenemos, aunque poco menos que dilapidada, para alcanzar a convivir confederativamente entre pueblos formados por nacionalidades en parte compartidas. Con tantas experiencias vividas, buenas y malas, óptimas y pésimas, conviene recordar que estamos en el siglo XXI y no el XIX. Valga esto desde luego para la foralidad.

Me he permitido extenderme a cuestiones que no traté en mi intervención oral. Algunas, como la del constitucionalismo plurinacional latinoamericano, surgieron en el coloquio. Otras, como la de Navarra, no se plantearon durante el mismo, ni siquiera por mi parte. ¿No es sintomático que olvidásemos un caso tan clave para la interforalidad?