

Jura Vasconiae

Revista de Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia
Euskal Herriko Zuzenbide Historikorako eta Autonomikorako Aldizkaria

7



Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia
Euskal Herriko Zuzenbide Historiko eta Autonomikoa Aztertzeke Fundazioa

Donostia-San Sebastián, 2010

Director

Gregorio MONREAL ZIA. Universidad Pública de Navarra/Nafarroako Unibertsitate Publikoa.

Secretaría

M^a Rosa AYERBE IRÍBAR. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.

Secretario Técnico

Roldán JIMENO ARANGUREN. Universidad Pública de Navarra/Nafarroako Unibertsitate Publikoa.

Consejo de Redacción

Jon ARRIETA ALBERDI. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.

José Manuel CASTELLS ARTECHE. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.

Bartolomé CLAVERO SALVADOR. Universidad de Sevilla.

Santos Manuel CORONAS GONZÁLEZ. Universidad de Oviedo.

Ricardo GÓMEZ RIVERO. Universidad de Alicante.

Maité LAFOURCADE. Université de Pau et des Pays l'Adour (France).

Jacques POUMARÈDE. Université Toulouse I (France).

Margarita SERNA VALLEJO. Universidad de Cantabria.

FICHA BIBLIOGRÁFICA RECOMENDADA

Iura Vasconiae: Revista de Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia = Euskal Herriko Zuzenbide Historiko eta Autonomikorako Aldizkaria. – N. 7 (2010) –. – Donostia-San Sebastián : Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia = Euskal Herriko Zuzenbide Historiko eta Autonomikoa Aztertzeke Fundazioa, 2010.

Añual

D.L.: SS-511/05. – ISSN: 1699-5376

I Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia 1. Derecho – Historia – Publicaciones Periódicas

34 (091) (05)

Los artículos recibidos son revisados por evaluadores externos de reconocido prestigio en la materia.

La FEDHAV no se solidariza con las opiniones sostenidas por los autores de los textos originales publicados.

© Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia/Euskal Herriko Zuzenbide Historiko eta Autonomikoa Aztertzeke Fundazioa. Creada por Orden de 20 de Noviembre de 2003 del Consejero de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco e inscrita en el Registro de Fundaciones del País Vasco (B.O.P.V. N^o 14, de 22 de enero de 2004, pp. 1265-1269, ambas inclusive). Dirección: Zorroagagaina, 11, 1^o piso (oficina FEDHAV). 20014. Donostia-San Sebastián (Gipuzkoa).

ISSN: 1699-5376

Depósito Legal: SS-511/05

Portada: *Nova et accvratissima totivs terrarvm orbis tabvla*, Joan Blaeu (1664).

Distribuye: Bitarte. Pol. Ind. Berriozar, C/B, Nave 44, 31012 Berriozar (Navarra). Telf. 948302400; Fax: 948302708; E-mail: info@bitarte.net

Reservados todos los derechos. Ni la totalidad ni parte de esta publicación, incluido el diseño de cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida en manera alguna ni por ningún medio, ya sea eléctrico, químico, mecánico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin la debida autorización por escrito del editor.

FEDHAV, en su deseo de mejorar las publicaciones, agradecerá cualquier sugerencia que los lectores hagan por correo electrónico: fedhav@fedhav.org

Web FEDHAV: <http://www.fedhav.eu>

SUMARIO

Págs.

I. VIII SIMPOSIO DE DERECHO HISTÓRICO Y AUTONÓMICO DE VASCONIA: SOCIEDADES PLURINACIONALES Y CAMBIO CONSTITUCIONAL

EUSKAL HERRIKO ZUZENBIDE HISTORIKOARI ETA AUTONOMIKOARI BURUZKO VIII. SINPOSIOA: GIZARTE PLURINAZIONALAK ETA ALDAKETA KONSTITUZIONALA

8TH SYMPOSIUM ON HISTORICAL AND AUTONOMY LAW OF VASCONIA: PLURINATIONAL SOCIETIES AND CONSTITUTIONAL CHANGE

1. Ponencias introductorias

CANO BUESO, Juan

La reforma de los Estatutos y el acomodo de las nacionalidades a la Constitución del Estado 13

HERRERO DE MIÑÓN, Miguel

El Derecho constitucional de la plurinacionalidad 35

2. Cataluña

APARICIO PÉREZ, Miguel Ángel

Reforma estatutaria y mutación constitucional..... 55

3. Vasconia

AIERDI URRAZA, Xabier

RETORTILLO PANIAGUA, Alfredo

Estática y dinámica en las actitudes políticas y los resultados electorales de la Comunidad Autónoma Vasca desde 1977 99

AYERDI ECHEVERRI, Peio

Actitudes políticas y resultados electorales de Navarra desde 1977 ... 117

JOURÉGUIBERRY, Francis

Désir d'identité et revendication institutionnelle en Pays Basque français..... 161

ITÇAINA, Xabier	
La construction politique du territoire en Pays Basque nord : vers un agenda de recherche.....	175
GALLASTEGUI ZULAICA, M ^a Carmen	
GALLASTEGUI ZULAICA, Inmaculada	
Del hierro a la burbuja pasando por el titanio	203
LOS ARCOS LEÓN, Blas	
Evolución de la economía de Navarra en el período 1960-2007	231
LARRAZABAL BASAÑEZ, Santiago	
Propuestas de cambio del marco normativo en la Comunidad Autónoma Vasca	257
ALLI ARANGUREN, Juan Cruz	
Propuestas de cambio normativo en la Comunidad Foral de Navarra.....	283
4. Reino Unido (Escocia)	
EDWARD, John	
Plurinational societies and constitutional change. Scotland – socio-economic and socio-political aspects.....	339
EZEIZABARRENA SAENZ, Xabier	
Scottish devolution & Basque Historical titles	355
5. Italia (Sicilia)	
ROMANO, Andrea	
Lo Statuto Regionale Siciliano di autonomia speciale nel contesto dell'evoluzione politico-istituzionale dello Stato italiano	387
6. Canadá (Quebec)	
BROUILLET, Eugénie	
Le fédéralisme canadien d'hier à aujourd'hui : quelle reconnaissance de la nation québécoise ?	407
GAGNON, Alain-G.	
Analyse du Fédéralisme canadien d'une perspective politologique....	429

SAUCA CANO, José María Aportaciones de la comisión Bouchard-Taylor al modelo inter- cultural de Quebec	449
7. Ponencia de clausura	
BENGOETXEA CABALLERO, Joxerramon Las Regiones Constitucionales Autónomas. Un estatus especial en la Unión Europea	479
II. VARIA	
CHURRUCA ARELLANO, Juan de Estrabón y el País Vasco, II: El valle medio del Ebro y los Pirineos Occidentales, y la administración romana	511
III. CURRICULA	
Curricula	579
IV. ANALYTIC SUMMARY	
Analytic Summary	589
V. NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE TEXTOS ORIGINALES	
Normas de uniformidad para la presentación de textos originales en <i>Iura Vasconiae</i>	601

**I. VIII SIMPOSIO DE DERECHO HISTÓRICO Y
AUTONÓMICO DE VASCONIA: SOCIEDADES
PLURINACIONALES Y CAMBIO CONSTITUCIONAL**

**I. EUSKAL HERRIKO ZUZENBIDE HISTORIKOARI
ETA AUTONOMIKOARI BURUZKO VIII. SINPOSIOA:
GIZARTE PLURINAZIONALAK ETA ALDAKETA**

**I. 8TH SYMPOSIUM ON HISTORICAL AND
AUTONOMY LAW OF VASCONIA: PLURINATIONAL
SOCIETIES AND CONSTITUTIONAL CHANGE**

Comité científico

Director: Prof. Dr. Gregorio Monreal Zia. Universidad Pública de Navarra/Nafarroako
Unibertsitate Publikoa

Secretario: Roldán Jimeno Aranguren. Universidad Pública de Navarra/Nafarroako
Unibertsitate Publikoa

Joxerramon Bengoetxea Caballero. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea

José Manuel Castells Arteche. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea

Santiago Larrazabal Basañez. Universidad de Deusto

José María Sauca Cano. Universidad Carlos III

Jaume Vernet i Llobet. Universitat Rovira i Virgili de Tarragona

Donostia/San Sebastián
26 y 27 de noviembre de 2009
2009ko azaroak 26 eta 27

1. PONENCIAS INTRODUCTORIAS

LA REFORMA DE LOS ESTATUTOS Y EL ACOMODO DE LAS NACIONALIDADES A LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO

Estatutuen erreforma eta nazionalitateak Estatuko Konstituziora egokitzea

The reformation of the Statutes and the adaptation of nationalities
to the State Constitution

Juan CANO BUESO
Universidad de Almería

Fecha de recepción / Jasotze-data: 16-09-2010

Fecha de aceptación / Onartze-data: 10-10-2010

La VIII Legislatura de las Cortes Generales ha propiciado una reforma territorial de la Constitución del Estado desde filosofías políticas bien diferentes. Mientras que Cataluña, Andalucía, Aragón, Baleares, Castilla-León y Valencia han actualizado sus Estatutos de Autonomía dando la palabra al Poder Estatuyente, Euskadi ha debido valerse para la progresión de su autogobierno con fundamento en la Disposición Adicional I de la Constitución. La racionalidad normativa y la legitimación histórica, entendimientos bien distintos en la cultura política, sirven en la práctica constitucional a los fines de profundizar el autogobierno y, con él, a propiciar la acomodación de las nacionalidades a la Constitución democrática del Estado.

Palabras clave: Constitución española. Reformas de los Estatutos de Autonomía. Autogobierno. Nacionalidades. Cataluña. Andalucía. Aragón. Baleares. Castilla-León. Valencia. Euskadi.



Gorte Nagusien zortzigarren legegintzaldiak Estatuko Konstituzioaren lurralde erreforma eragin du filosofia politiko erabat ezberdinetan oinarrituta. Kataluniak, Andaluziak, Aragoik, Balear Uharteek, Gaztela eta Leonek eta Valentziak beren Autonomia Estatutuak Estatutu Egileen botereari hitza emanaz eguneratu dituzten bitartean, Euskadi Konstituzioaren lehenengo xedapen gehigarrian oinarritu da bere autogobernua sakontzeko. Arrazionaltasun arauemailea eta legitimazio historikoa bi gauza oso desberdin dira kultura politikoan, eta praktika konstituzionalean autogobernua sakontzeko balio dute, eta haren bitartez, nazionalitateak Estatuaren Konstituzio demokratikora egokitzeko.

Giltza hitzak: Espainiako Konstituzioa. Autonomi-estatutuen erreformak. Autogobernua. Nazionalidadeak. Katalunia. Andaluzia. Aragoi. Balear Uharteak. Gaztela eta Leon. Valentzia. Euskadi.



The Board of the Eight Legislature of the Parliament has led to regional reform of the Constitution of the State from very different political philosophies. Whilst Catalonia, Andalusia, Aragon, the Balearic Islands, Castile-Leon and Valencia have updated their Statutes of Autonomy by handing over to Legislative Power, Euskadi has had to fend for the progression of its self-government on the basis of the Additional Provision I of the Constitution. Regulatory rationality and historical legitimacy, very different understandings in political culture, serve, in

constitutional practice, for the purposes of studying self-government in depth, and with that, to facilitate the accommodation of nationalities to the democratic Constitution of the State.

Keywords: Constitution of Spain. The reformation of the Statutes of Autonomy. Self-government. Nationalities. Catalonia. Andalusia. Aragon. Balearic Islands. Castile-Leon. Valencia. Euskadi.

* Este texto responde fielmente a las opiniones expresadas por el autor en su intervención en el VIII Simposio «Estado multinacional y cambios constitucionales», celebrado en San Sebastián los días 26 y 27 de noviembre de 2009. Por tanto, no se tienen en cuenta en el texto eventuales acontecimientos posteriores, como la STC sobre el Estatuto de Cataluña o acuerdos parlamentarios sobre el «blindaje» del Concierto Vasco.

SUMARIO

I. LA FILOSOFÍA POLÍTICA DE LAS REFORMAS ESTATUTARIAS. II. BALANCE PROVISIONAL SOBRE LOS OBSTÁCULOS ENCONTRADOS. III. LA REFORMA CONSTITUCIONAL COMO MECANISMO DE PRESERVACIÓN DE LA PROPIA CONSTITUCIÓN. IV. LA ACOMODACIÓN DE EUSKADI A LA CONSTITUCIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO: UNA CUESTIÓN PENDIENTE. V. UN EJEMPLO RECIENTE DE LA APERTURA CONSTITUCIONAL: EL LLAMADO BLINDAJE DEL CONCIERTO ECONÓMICO. VI. CITAS BIBLIOGRÁFICAS.

I. LA FILOSOFÍA POLÍTICA DE LAS REFORMAS ESTATUTARIAS

La pasada Legislatura de las Cortes generales (VIII Legislatura) estuvo inmersa en debates sobre proyectos de reforma constitucional y estatutaria. Se trataba de activar procesos jurídico-políticos de actualización de normas, bien para corregir disfunciones, obsolescencias e insuficiencias de la vigente Constitución, bien para profundizar en los mecanismos de autogobierno y actualizar los subsistemas políticos de las Comunidades Autónomas tras XXX años de vigencia de nuestra suprema norma.

Pero las reformas emprendidas en unos y otros lugares respondieron a una filosofía política bien diferente. El Proyecto de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi, con anclaje en la Disposición Adicional 1ª de la Constitución, pretendía *un nuevo pacto político para la convivencia* que plasmaría en *un nuevo modelo de relación con el Estado español, basado en la libre asociación*. En el caso de Cataluña, Andalucía y Aragón sólo impropiaamente podía hablarse de *reforma* de los Estatutos, pues en estos casos se trataba de textos íntegros de nueva planta que incorporaban una Disposición Derogatoria expresa del precedente texto estatutario. En el caso de Cataluña se planteó desde el primer momento la discusión de un *nuevo* texto mediante la apertura de un proceso estatuyente para renovar la legitimidad de la norma y la propia posición de la Comunidad catalana en el conjunto del Estado. El caso de Andalucía fue inicialmente diferente, pero

el decurso de los acontecimientos la llevaron a igualar sustancialmente –a salvo ciertas peculiaridades propias- la profundidad y alcance de la reforma catalana y a bordear el límite máximo permitido para cualquier operación estatuyente común que se pretenda aprobar en el marco de la vigente Constitución.

Podríamos concluir, entonces, que mientras las instituciones vascas encendieron en el Estado el debate en torno a la ruptura de la Constitución, la Comunidad Autónoma de Valencia apostaba por una reforma limitada y tranquila en el marco de la suprema norma; distinta, por cierto, a la propuesta del Parlamento de Cataluña que ha situado la reforma en unos límites que hace que, al día de la fecha, todos estemos pendientes y con la mirada vuelta hacia el Tribunal Constitucional. No es el caso de Andalucía, donde ciertas reiteraciones y *sin perjuicios* consiguieron tranquilizar al principal partido de la oposición, sin que ello le haya servido al Estatuto para librarse de un recurso de inconstitucionalidad directo planteado sobre una concreta cuestión: la asunción de competencias sobre la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir.

En el contexto general de las reformas se respira un razonable clima de comprensión hacia los hechos diferenciales protegidos por la Constitución y una radical oposición a que el reconocimiento de tales peculiaridades implique cualquier tipo de privilegio. En general, las reformas estatutarias se plantean, de una parte, como aspiración para el incremento del autogobierno y, de otra, en orden a la reactualización del pacto estatuyente que permita elevar a norma institucional básica los avances, de todo tipo, alcanzados en el desarrollo autonómico de los últimos XXX años. El ajuste entre realidad política y preceptividad jurídica, entre *normalidad* y *normatividad*, permitirá dar un salto adelante en la consolidación del Estado autonómico y ganar en seguridad jurídica de cara a limitar los conflictos institucionales y propiciar entre todos que el Estado funcione armónicamente.

II. BALANCE PROVISIONAL SOBRE LOS OBSTÁCULOS ENCONTRADOS

La observación de los entornos políticos y jurídicos de la tramitación y aprobación de las iniciativas hasta ahora emprendidas nos ponen de manifiesto diversos niveles sobre el estado de la cuestión:

- Un *primer nivel*, planteado en términos de conflicto y, de momento, interrumpido, que incorporaba una pretensión de nueva acomodación a la Constitución y que resultó inasumible para la inmensa mayoría del espectro político de las Cortes Generales. Nos referimos al Proyecto de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi (popularmente conocido como Plan Ibarretxe), publica-

do en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* (Congreso de los Diputados) el 4 de febrero de 2005. En él se partía del ejercicio del derecho de autodeterminación de los pueblos, del derecho de la ciudadanía vasca de la Comunidad Autónoma actualmente existente a decidir su futuro, y también del respeto a la decisión de la ciudadanía de la Comunidad foral de Navarra y la de los territorios vascos de Iparralde –Lapurdi, Nafarroa Beherea y Zuberoa–, ubicados en suelo vasco-francés, más la incorporación de los enclaves de Trebiñu y de Villaverde de Turzioz.

Se trataba de formalizar un nuevo pacto político basado en la reactualización de los derechos históricos que comportaba, según el Preámbulo, *un nuevo modelo de relación con el estado español, basado en la libre asociación y compatible con las posibilidades de desarrollo de un estado compuesto, plurinacional y asimétrico*. El Proyecto partía de la existencia de la nación vasca y confería ciudadanía y nacionalidad vasca, compatible con la nacionalidad española, orillaba el art. 145 CE para permitir formalizar acuerdos y convenios de cooperación con Navarra («a la espera de un marco político común»), y a los mismos efectos se amparaba en la normativa de la Unión Europea para potenciar la cooperación transfronteriza con los territorios situados en suelo vasco-francés.

El Estatuto de Libre Asociación configuraba una serie de instrumentos de resolución de conflictos, entre los cuales destacaban la Comisión bilateral Euskadi-Estado y una nueva Sala en el Tribunal Constitucional a modo de Tribunal de conflictos Euskadi-Estado, la mitad de sus miembros nombrados por el Parlamento Vasco. La fuente de legitimación del poder nacía del pueblo vasco, el Tribunal Superior de Justicia de Euskadi agotaba todas las instancias, incluida la casación (salvo para una muy acotada unificación de doctrina «inequívocamente contradictoria»), y se creaba el Consejo Judicial Vasco como órgano de autogobierno de los Jueces en Euskadi, («que ejercerá sus competencias y funciones en estrecha colaboración con el Consejo General del Poder Judicial») y al que corresponderá el nombramiento del Presidente y del Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia.

En cuanto a Economía y Hacienda se ratificaba el régimen de concierto y *cupo*, dado que el Estado conservaba un núcleo (mínimo) de competencias (defensa y fuerzas armadas, control de explosivos, sistema monetario, régimen aduanero y arancelario, marina mercante y relaciones internacionales sin perjuicio de la acción exterior de Euskadi). Finalmente, se declaraban competencias exclusivas de Euskadi la ordenación y planificación de la economía, así como la regulación y supervisión del sistema financiero.

- Un *segundo nivel*, todavía propuesto con carácter conflictual, lo constituyó el texto de la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña

aprobada por el Parlamento y publicada en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* (Congreso de los Diputados) el 21 de octubre de 2005. En aquel texto el Preámbulo cualificaba a Cataluña como una nación capaz de determinar libremente su futuro como pueblo y avanzar en la *construcción nacional*, en virtud de los derechos históricos que en el decurso del tiempo ha representado la institución de la Generalitat y que por esta reforma se actualizan y desarrollan. Ello no obstante, una disposición adicional recordaba que la aceptación del régimen de autonomía que establecía la propuesta de Estatuto *no implica la renuncia del pueblo catalán a los derechos que, como tal, le correspondan en virtud de su historia*.

En consecuencia con lo anterior, la fuente de legitimación del poder emanaba del pueblo de Cataluña que ejercía su autogobierno en el marco de un Estado plurinacional. Comoquiera que la *catalanidad* traspasaba las fronteras del Estado, se estatúa el deber de promover el intercambio y la cooperación con las comunidades y los territorios, pertenecientes o no al Estado, que mantienen vínculos históricos, lingüísticos o culturales con Cataluña.

El derecho a morir con dignidad, la declaración de la laicidad de la enseñanza pública o los derechos lingüísticos, entre otros, aparecían tutelados por el Consejo de Garantías Estatutarias cuyos dictámenes tenían carácter vinculante en relación a los proyectos o proposiciones de ley que desarrollen o afecten a los derechos estatutarios.

En materia de organización territorial interna se introducía la institución de las veguerías que sustituyen a las diputaciones provinciales, se garantizaban un mínimo de competencias a los Municipios, se creaba el Consejo de Gobiernos Locales como órgano de representación de municipios y veguerías ante la Generalitat y se estatúa un régimen especial para la ciudad de Barcelona.

En el ámbito del Poder Judicial se regulaban las competencias y funciones del Tribunal Superior de Justicia y de la Fiscalía Superior de Cataluña, a la vez que se creaba el Consejo de Justicia de Cataluña como órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial, organizando su composición y atribuciones. En materia de Administración del Poder Judicial en Cataluña se regulaban las oposiciones y concursos, los requisitos que debía cumplir el personal judicial y no judicial (conocimiento suficiente de la lengua), se creaba la oficina judicial y se regulaba la justicia de paz y de proximidad, entre otras cuestiones.

La regulación de las competencias proponía una tipología que pretendía definir con precisión y exhaustividad el alcance de las *exclusivas*, de las *compartidas* y de las *ejecutivas*, tratando de impedir, mediante la descripción pormenorizada del alcance de las submaterias, la penetración de los títulos de intervención horizontal del Estado (el llamado *blindaje*).

Por lo que se refería a las relaciones de la Generalitat con el Estado se articulaba un marco general y permanente a través de la Comisión Bilateral, sin que la Generalitat quedase vinculada por decisiones adoptadas en órganos multilaterales respecto de los cuales no hubiere mostrado su acuerdo. Por lo demás, la Generalitat debía participar en la designación de magistrados del Tribunal Constitucional y de vocales del Consejo general del Poder Judicial a través del Senado, y designaría a representantes en los órganos de dirección del Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y en la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones así como en ciertos órganos, organismos e instituciones estatales, en particular en el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social, la Agencia Tributaria, la Comisión Nacional de Energía, la Agencia de Protección de Datos y el Consejo de Radio y Televisión, entre otros. El Estado, además, venía obligado a crear sedes territoriales de estos organismos en Cataluña, si la naturaleza del ente lo requería.

En lo que concierne a la financiación de Cataluña que el texto contenía, hay que destacar la competencia de la Generalitat para determinar el volumen y la composición de sus ingresos en el ámbito de sus atribuciones financieras, la capacidad normativa y la responsabilidad fiscal sobre los impuestos estatales soportados en Cataluña (IRPF, IVA, sociedades, etc.), la atribución a la Agencia Tributaria de Cataluña de la gestión e inspección de todos los impuestos recaudados en Cataluña, la definición de la aportación catalana a los gastos del Estado (similar al sistema de *cupo*), la aportación a la solidaridad y a los mecanismos de nivelación definiendo desde el propio Proyecto de Estatuto criterios para constreñir esa aportación y limitando la solidaridad de manera que la aplicación de esos mecanismos de nivelación garanticen el mantenimiento de la posición de Cataluña en el nivel de renta *per cápita* entre Comunidades Autónomas, postergando la LOFCA como instrumento de ordenación y armonización de la financiación de las Comunidades Autónomas, que queda sustituida por la relación bilateral. Por último, el Estatuto comprometía al Estado a realizar progresivamente inversiones en infraestructuras en proporción a la participación de Cataluña en el PIB del Estado.

Para terminar este intento inicial del Parlament de acomodar a Cataluña en el Estado autonómico, la disposición adicional tercera establecía la asunción directa, a través del art. 150.2 CE, de diez nuevas competencias (puertos y aeropuertos de interés general, referéndum, extranjería, etc.) tan pronto como las Cortes Generales hubiesen aprobado las correspondientes leyes orgánicas de transferencias o delegación.

La tramitación en las Cortes Generales de estos contenidos supuso la aceptación de un grupo de enmiendas que corrigieron o eliminaron algunos de los aspectos claramente situados fuera de la Constitución, sin que ello signifique

que no hayan pervivido regulaciones y determinaciones que puedan ser objeto de inconstitucionalidad en el momento en que el Tribunal se pronuncie en virtud de los recursos presentados.

Así, la referencia a la nación catalana se ha trasladado al Preámbulo y Cataluña queda definida como *nacionalidad*, al tiempo que se suprime el carácter *plurinacional* del Estado; se atenúa el discurso del valor fundante de los derechos históricos, que ahora encuentran también su anclaje en la Constitución española; se corrige parcialmente la cuestión lingüística; se refuerzan los mecanismos multilaterales de relación con el Estado o con otras Comunidades Autónomas; el derecho a la muerte digna se convierte en una actividad prestacional ordenada a recibir cuidados paliativos y se elimina la Sala de Garantías Estatutarias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.

Sin embargo, se mantienen preceptos de dudoso encaje constitucional. Así, por ejemplo, la regulación de la organización territorial local, que debe ponerse en consonancia con los títulos competenciales estatales referidos a las bases del régimen local y a la garantía institucional de la autonomía local; y lo mismo sucede en el Título dedicado al Poder Judicial en Cataluña, a pesar de haber introducido, en ocasiones, la apelación a la posición de la Ley Orgánica del Poder Judicial en el sistema de fuentes. En la tipología de las competencias se ha suprimido el carácter *excluyente* respecto del Estado para las denominadas *exclusivas*, la «integridad» de la *potestad reglamentaria y ejecutiva respecto de las «compartidas» en el marco de las bases que fije el Estado* (y no –como decía– en el marco de los *principios, objetivos y estándares mínimos*) y se acota el campo de las competencias *ejecutivas* al eliminar la potestad de dictar los reglamentos de desarrollo de la normativa estatal lo que podría conducir directamente a una extralimitación competencial.

Por lo demás, en las concretas materias se han reconducido a parámetros de constitucionalidad algunas regulaciones del primitivo texto (por ejemplo, en materia de aguas, asociaciones y fundaciones, crédito, banca y seguros, educación, trabajo y relaciones laborales, universidades, consultas populares, inmigración, juego y espectáculos, etc.). A pesar de este notable esfuerzo, siguen existiendo zonas de rozamiento que precisarán en el futuro de un pronunciamiento del Tribunal Constitucional.

De otra parte, la configuración de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado ha sido escasamente retocada y plantea serias dudas de constitucionalidad el hecho de elevar a rango de principio básico la bilateralidad cuando se trata del ejercicio de competencias exclusivas del Estado.

En el ámbito de las relaciones de la Generalitat con la Unión Europea se ha suprimido por las Cortes Generales la pretensión de que la posición de la

Generalitat sea *determinante* en la reforma de los tratados de la Unión cuando afecte a sus competencias exclusivas y se ha diluido la participación *directa* en instituciones y organismos europeos que conformaban una nueva suerte de *bilateralidad*. El acceso al Tribunal de Justicia y el estatuto de los miembros de la Delegación de la Generalitat ante la Unión Europea han sido corregidos y se ha eliminado el establecimiento de Cataluña como circunscripción electoral para las elecciones al Parlamento Europeo. Esta misma *bilateralidad* también ha sido enmendada en materia de tratados y convenios internacionales y, en general, en la llamada *Acción exterior de la Generalitat*.

Contra los preceptos contenidos en la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, se han interpuesto siete recursos de inconstitucionalidad por parte del Defensor del Pueblo, las Comunidades Autónomas de Valencia, Aragón, Baleares, Murcia, La Rioja y el Partido Popular. El Defensor del Pueblo ha impugnado 69 artículos y cuatro disposiciones adicionales que afectan a las más diversas cuestiones (legitimación del poder, nuevos derechos, principios rectores de las políticas públicas, aspectos lingüísticos, funciones del Sindic de Greuges, organización del Poder Judicial, competencias, participación en la designación de miembros del Tribunal Constitucional, del Consejo General del Poder Judicial y de otros órganos u organismos del Estado, las funciones y composición de la Comisión bilateral, la participación de la Generalitat en la formación de la voluntad del Estado de forma bilateral y el carácter *determinante* de la posición de la Generalitat en la formación de esa voluntad cuando afecte a competencias exclusivas o intereses de Cataluña, la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales y, en materia de disposiciones adicionales, la relación de tributos cedidos, la cesión del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otros impuestos). Las Comunidades Autónomas de Valencia, Murcia y La Rioja impugnan la regulación de los recursos hídricos. Valencia recurre, además, el sistema de financiación de La Generalitat y de las haciendas locales y la forma de gestión consorciada del catastro. La integración en los Archivos de Cataluña de los fondos propios situados en la Corona de Aragón es impugnada por las Comunidades Autónomas de Valencia, Aragón y Baleares. La Rioja impugna las competencias sobre regulación de las denominaciones de origen e indicaciones geográficas y de calidad de los productos, las competencias en materia de transporte marítimo y fluvial que transcurran íntegramente por Cataluña, la Comisión bilateral Generalitat-Estado y el sistema de financiación. Por su parte, en fin, el Partido Popular impugna la práctica totalidad de los preceptos del nuevo Estatuto.

- Un *tercer nivel* lo constituiría la Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado mediante Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo. Nos encontramos ante un texto de aparente potencialidad a la del Estatuto de Cata-

luña, pero con importantes diferencias de filosofía y concepción. Se trata de una reforma planteada desde la acomodación constitucional y el respeto debido a los límites y posibilidades constitucionales e inspirada por el deseo de profundizar el sistema de autogobierno propio y actualizar el desarrollo del Estado autonómico en su conjunto.

Tampoco es menor el dato de que se trata de un Estatuto pactado y consensuado con la práctica totalidad de las fuerzas políticas del arco parlamentario, al obtener 306 votos favorables de los 308 diputados presentes y un apoyo del 99'35 % de los votos emitidos. Es, por tanto, una norma dotada de una altísima legitimación político-parlamentaria.

Es un Estatuto pensado desde las posibilidades y límites que permite la vigente Constitución. Por ello la asunción competencial se efectúa teniendo presente el respeto a los títulos de intervención estatal, a las bases que deba dictar el Estado sobre las distintas materias, a las leyes orgánicas como fuentes de derecho estatal (LOPJ, LOREG, etc.) y a las resoluciones que durante veintisiete años ha ido adoptando el Tribunal Constitucional por vía de recursos de inconstitucionalidad o conflictos de competencias sobre las más diversas materias.

Las cuestiones que más disenso originaron inicialmente han sido en buena medida corregidas. Así, la configuración de Andalucía como *nacionalidad histórica* y la referencia en el Preámbulo a la *realidad nacional*, que queda depreciada a modo de simple alusión contenida en el Manifiesto andalucista de Córdoba de 1919. Por otra parte, la asunción de competencias *pseudos-exclusivas* sobre las aguas de la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir que transcurran por su territorio y no afecten a otra Comunidad Autónoma; esta regulación salvaguarda todos los títulos de intervención estatal (planificación del ciclo hidrológico, normas medioambientales, obras hidráulicas de interés general) y termina por invocar el propio art. 149.1, 22ª CE que en buena medida desactiva el alcance general de la asunción competencial.

A la hora de enjuiciar la reforma autonómica en Andalucía es necesario destacar varios elementos. En primer lugar, el hecho de que nos encontramos ante la única Comunidad Autónoma que conquistó su nivel de máximo autogobierno a través de la figura del referéndum y que con su peculiar proceso autonómico reconfiguró el Estado asimétrico basado en la distinción entre *nacionalidades* y *regiones*. Por otra parte, habida cuenta del peso político, geográfico y demográfico de Andalucía en el conjunto del Estado es bastante plausible que el modelo estatutario que Andalucía ha adoptado termine por elevarse a pauta general en la reforma territorial del Estado para el primer tercio del siglo XXI.

- Un *cuarto nivel* lo constituyen los tres Estatutos de otras tantas Comunidades Autónomas que en su día accedieron a la autonomía por la llamada vía

lenta del art. 143 CE. Se trata de Valencia, Baleares y Aragón. Las tres normas tienen en común el importante hecho de haber sido consensuadas entre los dos grandes partidos del arco parlamentario a nivel estatal, aunque todas hayan recibido votos contrarios de fuerzas nacionalistas (Valencia) o la abstención de alguna de ellas (Baleares y Aragón).

Por lo que se refiere a la reforma del Estatuto de Valencia hay que considerar que, tal vez porque fue la primera en tramitarse, se ha concebido con un alcance limitado y es, en rigor, la única *reforma* tramitada. El *idioma valenciano* y la barrera electoral para acceder a las Cortes Valencianas fueron los aspectos más controvertidos.

En relación con el Estatuto de Baleares los debates se centraron, sobre todo, en el título de derechos y deberes, en la regulación de los Consejos Insulares y en el nuevo sistema de financiación y de inversiones estatales. Aunque no contiene una disposición derogatoria expresa, se trata de un Estatuto de nueva planta que sustituye íntegramente al anterior.

Por lo que concierne, en fin, al Estatuto de Aragón, es un texto más breve pero que incorpora una disposición derogatoria del anterior. El plurilingüismo, los recursos hídricos y el Archivo de la Corona de Aragón fueron los aspectos más debatidos.

III. LA REFORMA CONSTITUCIONAL COMO MECANISMO DE PRESERVACIÓN DE LA PROPIA CONSTITUCIÓN

Desde hace varios años se viene mostrando con claridad la *necesidad y conveniencia* de la reforma constitucional y estatutaria. Por lo que se refiere a la primera no existe el necesario consenso político. Por lo que respecta a la segunda, aunque en el momento actual se presenta como una cuestión relativamente pacífica, no lo fue en el origen del proceso donde no en todas las Comunidades Autónomas las mismas fuerzas políticas estuvieron de acuerdo en la pertinencia de propiciar una reflexión sobre el grado de actualización de las normas estatutarias.

Ello no significa que no debamos afirmar con carácter general que las Comunidades Autónomas que han emprendido reformas han dispuesto de unos Estatutos de Autonomía que han producido una acelerada descentralización política que ha debido compatibilizarse con una importante transformación del Estado en muy diversos órdenes. Durante este tiempo, las respectivas normas institucionales básicas han posibilitado en los distintos territorios la profundización y participación democrática, la legitimación del subsistema político, un amplio despliegue institucional autóctono y la impulsión de un abanico de po-

líticas públicas cuya característica esencial ha sido una determinante *vocación social* unida a una preocupación por la dotación de infraestructuras orientadas al *despegue económico*, en armonía con un *desarrollo rural sostenible*.

Pues bien, han transcurrido treinta años desde la aprobación de la Constitución; casi otro tanto desde la promulgación de los primeros Estatutos. Y el hecho cierto es que la realidad política, social, económica y cultural, tanto desde la perspectiva interna como desde la internacional, poco se parecen hoy a aquellas condiciones reales y ambientales a las que hubo que hacer frente a finales de los años setenta del siglo pasado. En el entreacto, han sucedido muchos eventos e importantes transformaciones que no pueden ser obviadas desde el plano de las supremas normas. Así, el ingreso en la Unión Europea, la generalización de la descentralización política, la construcción del Estado social de Derechos y prestaciones públicas, la globalización y mundialización, la sociedad de la información, la inmigración, etc.

En suma, el escenario mundial nos depara el fenómeno de la crisis de los mercados, el surgimiento de un *Gobierno invisible* supraestatal que gestiona los flujos monetarios, que interfiere las bolsas, y que no tiene formalización política, ni personalidad jurídica, ni control democrático. Todos estos fenómenos necesitan una respuesta política, auspiciada desde la reflexión intelectual y el impulso popular procedente de los espacios más cercanos al ciudadano, sobre todo desde la esfera municipal y desde el contexto regional, entendidos como microespacios políticos donde hombres y mujeres pueden practicar la democracia y adquirir la condición plena de ciudadanía.

Y así podríamos continuar relatando las profundas diferencias derivadas de los acontecimientos surgidos en los últimos treinta años, a los que ni España ni sus Comunidades Autónomas han permanecido ajenas. Y así hasta llegar a preguntarnos, desde criterios de oportunidad política y de adecuación jurídica: ¿Responden estas normas estatutarias, aprobadas hace casi treinta años, a la realidad actual? A mi modo de ver, la respuesta es claramente negativa. Cierto que en lo esencial los distintos subsistemas podrían seguir funcionando sin acudir al mecanismo de reforma. Pero ello sería tanto como mantener una maquinaria en activo que no por seguir en funcionamiento se comporta con manifiesta obsolescencia.

Por todo ello hay que considerar un acierto el proceso conducente a la revisión y actualización de los Estatutos de Autonomía para ajustar la tensión entre la normalidad y la normatividad. Cuando tal desajuste existe, la reforma estatutaria se convierte en la forma primaria de preservar la normatividad, la imperatividad y la eficacia de las supremas normas. Porque cuando se produce esta discordancia entre *normalidad* y *normatividad*, entre realidad política y

formalidad jurídica, no es peor para la realidad sino que se resiente el carácter preceptivo de la norma y la fuerza y vigencia de la misma. Y es entonces cuando encontramos el terreno abonado para detectar sin esfuerzo todo un catálogo de prescripciones virtuales, una suerte de preceptos carentes de operatividad y vigencia, letra muerta desconectada por completo de la realidad social.

Durante demasiado tiempo se ha mantenido desde ciertos sectores de opinión una suerte de ideología de la no reforma, de la sacralización de los textos vigentes, de la intangibilidad de la Constitución y de los propios Estatutos. Ahora bien, si es un principio esencial del Derecho que las normas deben responder a la realidad de su tiempo, es evidente que hemos ingresado en la Unión Europea sin que los Estatutos hagan la menor referencia a la fase ascendente de toma de decisiones y a la participación de las Comunidades Autónomas en la conformación de las políticas comunitarias. La consolidación de las libertades y la tolerancia social han hecho emerger nuevos derechos de libertad, a la par que nuestra plena incorporación a la sociedad del bienestar demanda nuevas prestaciones públicas, plena igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres, presencia de criterios medioambientales en las políticas públicas para hacer compatible la economía y la ecología. Nuevas respuestas a las nuevas necesidades de nuevos tiempos.

Es lo cierto que en la ordenación del proceso de cambios debió preceder la reforma de la Constitución a la de los Estatutos. Si la Constitución territorial es un *fragmento* capital (en la terminología de Lassalle) de la *Constitución real* del Estado, es más que conveniente que el modelo se juridifique en la *Constitución formal*. Sólo así las normas contenidas en la Constitución territorial operarán como garantía, a la vez que límite, del ejercicio de la autonomía política. De otra forma, se corre el peligro de que algunas propuestas de actualización puedan impactar, cuando no contradecir, la literalidad de la Constitución vigente. No es necesario insistir en que la conversión del *guardián de la Constitución* en instancia resolutoria de irresueltos problemas políticos es una actitud nada conveniente que debe evitarse a toda costa.

Ello no obstante, es lo cierto que la inexistencia de *consensus básico* entre las dos grandes fuerzas políticas estatales, en orden a la reforma constitucional, ha impedido el necesario y sosegado debate sobre la conveniencia de dar la palabra al Poder Constituyente. Y esta sacralización de la intangibilidad de la Constitución y de la bondad intrínseca de la suprema norma vigente, este exceso de idolatría hacia el *espíritu* de la transición ha sido, a mi juicio, la causa desencadenante de la tramitación traumática de las reformas emprendidas en el País Vasco y en Cataluña, que debieron encontrar una solución dialogada y previa a su formalización parlamentaria.

Es evidente que la reforma estatutaria es una *reactualización del pacto estatuyente*, incidente en el pacto constituyente: por ello, la reforma debe surgir siempre del *diálogo* y de un *amplio consenso* en lo fundamental que permita en lo no esencial salvar las posiciones contrapuestas o diferenciadas. Ello llama de inmediato a acotar aquellas materias que se deben entender como fundamentales, y que en mi opinión serían los derechos de los ciudadanos, las medidas de profundización democrática del sistema político, las garantías para el ejercicio del autogobierno (competencias garantizadas y suficiencia financiera) y la vertebración territorial interna (tanto en sus aspectos simbólicos y culturales cuanto en el establecimiento de las estructuras institucionales).

El consenso, en mi opinión, no es la unanimidad ni la uniformidad. Tampoco la absoluta incidencia en los mismos puntos y con la misma perspectiva, por parte de todas las fuerzas políticas; el consenso estribaría en que las reglas generales del marco de juego del sistema, flexiblemente entendidas, estén aceptadas por las principales fuerzas políticas en sus aspectos nucleares y, muy particularmente, por aquellas que tienen capacidad para producir el efecto de alternancia de gobierno, bien en el conjunto del Estado, bien en cada Comunidad Autónoma.

IV. LA ACOMODACIÓN DE EUSKADI A LA CONSTITUCIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO: UNA CUESTIÓN PENDIENTE

En el momento presente podríamos decir que la realidad política y la práctica constitucional nos ponen de manifiesto que la acomodación de Cataluña y Euskadi a la Constitución han seguido caminos diferentes. Sin perjuicio de importantes y puntuales trasposos de competencias del Estado a ambas Comunidades Autónomas, creo que puede convenirse en lo siguiente: mientras que Cataluña ha profundizado su autogobierno en virtud del proceso racional-normativo consistente en dar la palabra al poder estatuyente, el País Vasco está actualizando su régimen foral con fundamento, también en la racionalidad constitucional que se abre a la penetración historicista, compatible con la Constitución, que se contiene en la Disposición Adicional 1ª.

En efecto, decíamos antes que la Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi tenía su anclaje constitucional en la norma que *ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales*. En la amplia literatura que esta Disposición ha producido, la cláusula constitucional ha sido calificada como *principio constitucional* (J. Corcuera), *garantía institucional de los derechos históricos* (T. Ramón Fernández), *irrupción de la historicidad en la normatividad* (M. Herrero de Miñón), *reconocimiento de un derecho de determinación*

propia (B. Clavero), *norma permisiva* (F. Laporta), junto a las posiciones críticas de García Pelayo, Sosa Wagner o Tudela Aranda.

El intento de institucionalización del régimen foral, por utilizar las palabras de J. J. Solozábal, ha recibido las más diversas valoraciones. Desde quienes piensan que se ha ido mucho más allá de lo que los proponentes de la famosa enmienda núm. 689 pudieron soñar hasta quienes consideran agotadas las posibilidades de una Disposición que no reconoce derechos originarios ni propone un pacto foral con la Corona. Sea como fuere, lo cierto es que treinta años después de la entrada en vigor de la Constitución no existe una solución estable para *el particularismo político e institucional vasco dentro de España* (G. Monreal Zia), y se sigue discutiendo acerca de la dinámica potencial que propicia el bloque de la Constitucionalidad.

En todo caso es cierto que la penetración historicista en la racionalidad normativa de la Constitución, pensada para dar respuestas abstractas e imprecisas a problemas concretos de acomodación consensuada, ha tenido un efecto mimético en la segunda oleada de reformas estatutarias. De esta manera, los nuevos Preámbulos de los textos reformados han recepcionado apelaciones históricas sobre hechos, singularidades y peculiaridades del pasado. Y los Títulos Preliminares acogen elementos identitarios y dobles legitimidades. Así, la *reintegración foral* luce en el Estatuto de Valencia, *derechos originarios* fundantes aparecen en el de Aragón y se han reforzado notablemente los elementos identitarios de los nuevos Estatutos de Andalucía, Baleares y Castilla-León.

Es palpable la falta de virtualidad práctica de muchas de estas apelaciones históricas en aquellos territorios donde no existe fractura social ni conflicto político, pero es también evidente el efecto mimético en torno a los elementos potenciales que, al parecer, contiene la legitimación histórica, aunque carezca de fundamento constitucional en estos otros lugares.

La verdad es que la Disposición Adicional 1ª constituye un hecho singular positivizado por cuanto nos encontramos ante *el único caso del Derecho Constitucional comparado en que una Constitución moderna viene a dar un tratamiento de tamaño diferencia a derechos forales históricos* (O. Alzaga).

Si se lee detenidamente el alumbramiento de esta Disposición en el proceso constituyente pueden alcanzarse algunas conclusiones:

1º) Los derechos históricos de los territorios forales sólo son predicables de Álava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra.

2º) El art. 150. 2 CE está inicialmente conectado con la Disposición Adicional 1ª para transferir especialmente a estos territorios facultades correspondientes a materias de titularidad estatal. Otra cuestión es el uso que después se ha hecho de él a partir de los Pactos Autonómicos de 1992 para la ampliación

de competencias de las Comunidades Autónomas que accedieron por la vía del art. 143 CE.

3º) Se ha sostenido y criticado que la Constitución produzca una *novación* de los derechos históricos. Lo que parece deducirse, a la luz del debate constituyente, es que la suprema norma desconoce el carácter originario de los mismos. La Constitución no *reconoce y garantiza* sino que *ampara y respeta* los derechos históricos de los territorios forales. Por tanto, para el constituyente estos derechos no preceden a la Constitución ni tienen una legitimación distinta de la soberanía popular expresada a través del Poder constituyente y estatuyente.

4º) Se ha dicho que *actualizar es acomodar el pasado a una realidad* (I. M. Lojendio). Tal vez por ello, en el estatus jurídico-político de los territorios forales el bloque de la Constitucionalidad ha producido una mutación en el sujeto que, sin perjuicio de la organización territorial interna, hoy es la Comunidad Autónoma.

5º) Así las cosas, la única norma apta para llevar adelante la actualización de los derechos históricos es el bloque de la constitucionalidad, y a partir de la Disposición Adicional 1ª, pues, en todo caso, como dice el Consejo de Estado, este precepto *forma parte, guste o no, de la «apertura» que caracteriza a nuestro sistema de distribución territorial del poder.*

Se trata de un intento difícil de conciliación entre la legitimidad histórica y la legitimidad democrática para dar entrada a *la diversidad en la diversidad* (F. Tomás y Valiente), quebrando el síndrome de emulación entre Comunidades Autónomas que el principio dispositivo previsto en la Constitución ha propiciado hasta la fecha. Tal vez la solución esté en caminar como, ha señalado G. Jáuregui, hacia una

sociedad fuertemente democrática y participativa que esté marcada por una forma de asociación más rica y más fuerte que las relaciones contractuales de los mercados y que, sin embargo, no sea tan vinculante como las relaciones identitarias exigidas por el comunitarismo constitutivo.

En auxilio de preservar la diversidad vienen los hechos diferenciales constitucionalmente protegidos, como son las lenguas cooficiales, el derecho civil foral o especial, el hecho insular, el régimen económico y fiscal propio de determinados territorios y la foralidad. Frente a las concreciones materiales o reales de las cuatro primeras, la foralidad es la que más contenido potencial posee respecto de un régimen especial de competencias y una singular capacidad de autoorganización interna, según han puesto ya de manifiesto los propios Estatutos de Autonomía.

Por lo demás, la reforma de los Estatutos de autonomía ha difuminado la distinción constitucional entre *nacionalidades* y *regiones*, desde el punto y hora

en que son varias y diversas las Comunidades Autónomas que en sus Estatutos se han autocalificado como *nacionalidad* histórica. La posición de que *no cabe fundamentar en la distinción constitucional entre nacionalidades y regiones asimetría alguna, al margen de algunos hechos diferenciales, la lengua y el derecho civil especial como acervo cultural* (J. Tajadura) es compartida por un amplio sector de la doctrina, pero parece estática y reduccionista a la luz de la práctica constitucional seguida hasta la fecha.

El decurso histórico ha propiciado la transformación de *territorios* en *pueblos* y de *régimen foral* en *derechos originarios*, en un salto de la racionalidad normativa de la Constitución a la visión historicista de los Estatutos (Laporta). Ahora bien, difícilmente los *pueblos* pueden ser titulares de derechos ni el derecho de autodeterminación se predica –en Derecho, valga la redundancia– de las entidades territoriales internas de un Estado constituido.

Seguramente nadie pretende hoy una restauración foral de instituciones incompatibles con el constitucionalismo democrático, siquiera sea por la radical oposición entre *fuero* y *constitución normativa*. Si consideramos –como hace Laporta– que la Disposición Adicional 1ª es *una norma permisiva o, mejor, una norma facultativa, es decir una norma que habilita a hacer o no hacer determinada cosa*, más allá del reconocimiento constitucional, competencial y fiscal alcanzado, el agotamiento o, por el contrario, la activación de sus hipotéticas posibilidades tendrán que venir conectadas a la voluntad de los ciudadanos, al principio democrático, a la expresión de las urnas en cada momento, que será el escrutinio inapelable que mida el grado de satisfacción ciudadana con los niveles de autogobierno.

V. UN EJEMPLO RECIENTE DE LA APERTURA CONSTITUCIONAL: EL LLAMADO *BLINDAJE* DEL CONCIERTO ECONÓMICO

El pasado 13 de octubre de 2009 se ha procedido a la toma en consideración de la Proposición de Ley, presentada por el Parlamento Vasco ante el Congreso de los Diputados, de modificación de las leyes orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial. Esta iniciativa persigue que las normas tributarias aprobadas por las Juntas Generales de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa, estén dotadas, a efectos de su control judicial, del mismo rango jerárquico que las leyes aprobadas en materia tributaria por las Cortes Generales o por los Parlamentos autonómicos. La mencionada Proposición había sido aprobada por unanimidad en el Parlamento Vasco el 29 de junio de 2007 y reiterada como consecuencia de su decaimiento por el fin de la Legislatura el 12 de junio de 2009.

Interesa señalar a nuestro efectos que los propios proponentes del Parlamento Vasco, en su defensa de la iniciativa ante el Congreso de los Diputados,

fundamentan el *blindaje* en la Disposición Adicional 1ª de la Constitución, en el Estatuto de Autonomía de Gernika y en la Ley de Concierto Económico, es decir, en el *bloque de la constitucionalidad* de la potestad tributaria en Euskadi. Según los representantes del Parlamento Vasco, la iniciativa trata de dotar de *seguridad jurídica* a las normas fiscales vascas, impidiendo la competencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa sobre esta materia y residenciando la revisión judicial de estas normas sólo ante el Tribunal Constitucional. Nada tiene que ver, según los proponentes, esta iniciativa con *circunstancias de oportunidad*, pues se trata de *una cuestión que está en la misma raíz del acuerdo constitucional y expresamente recogida en nuestra Carta Magna*. Se pretende, pues, conseguir la *paz fiscal* aceptando el principio de *presión global equivalente* con las Comunidades Autónomas vecinas.

Los argumentos esgrimidos han conseguido que el Tribunal de Luxemburgo avale que la capacidad normativa de las instituciones vascas tiene pleno encaje en el marco comunitario, dentro del respeto que la Unión Europea debe profesar a la autonomía constitucional de sus Estados miembros y a los derechos históricos que los mismos amparen y respeten. De esta manera, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, mediante sentencia de 11 de septiembre de 2008, valida el sistema tributario de los territorios forales al entender que el Derecho Comunitario afirma la existencia de sistemas fiscales infraestatales, como el derivado del Concierto económico, siempre que las autoridades regionales dispongan de autonomía suficiente.

VI. CITAS BIBLIOGRÁFICAS

AJA, E., *El estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid: Alianza editorial, 1999.

ALZAGA O., *La Constitución española de 1978 (Comentario Sistemático)*, Madrid: Ediciones del Foro, 1978.

CLAVERO, B., *Fueros vascos. Historia en tiempos de la Constitución*, Barcelona: Ariel, 1985.

CORCUERA ATIENZA, J., Notas sobre el debate de los Derechos históricos de los territorios forales, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 46-47 (1985), pp. 55-90.

-*Política y Derecho. La construcción de la autonomía vasca*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991.

CORCUERA ATIENZA, J. y GARCÍA HERRERA, M. A., *La constitucionalización de los Derechos históricos*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.

- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Los derechos históricos forales*, Madrid: Civitas, 1984.
- GARCÍA PELAYO, M., *El Proyecto constitucional y los derechos históricos*, Obras completas. Vol. III, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991.
- HERRERO DE MIÑÓN, M., Los derechos forales como derechos históricos, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 52 (1998), pp. 53-80.
- Derechos históricos y Constitución*, Madrid: Taurus, 1999.
- Autodeterminación y Derechos históricos. En Herrero de Miñón, M. y LLuch, E. (eds.), *Derechos históricos y constitucionalismo útil*, Barcelona: Crítica, 2001.
- JÁUREGUI BERECIARTU, G., Democracia y plurinacionalidad en la era de la globalización. En Arrieta, J. y Astigarraga, J. (eds.). *Conciliar la diversidad. Pasado y presente de la vertebración de España*, Bilbao: Universidad del País Vasco, 1996.
- LAPORTA, F. J., Los derechos históricos en la Constitución: Algunos problemas teóricos. En Laporta, F. J. y Sáiz Arnáiz, A., *Los derechos históricos en la Constitución*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.
- LOJENDIO IRURE, I. M., *La disposición Adicional Primera de la Constitución española*, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 1988.
- Los Derechos históricos en los territorios forales. En Alzaga Villamil, O., *Comentarios a la Constitución española de 1978*, tomo VII, Madrid: Edersa, 1998.
- MONREAL ZIA, G., De los Fueros y la autonomía posforal a la cláusula de reserva de los Derechos históricos. En Herrero de Miñón, M. y LLuch, E. (eds.), *Derechos históricos y constitucionalismo útil*, Barcelona: Crítica, 2001.
- SOLOZÁBAL, J. J., Derechos históricos, Constitución y soberanía, *Claves de razón práctica*, núm. 107 (2000).
- Constitución y derechos históricos*, Col. La democracia constitucional: estudios en homenaje al profesor Rubio Llorente, vol. 2º, Madrid: Eds. Congreso de los Diputados, 2002.
- SOSA WAGNER, F. y SOSA MAYOR, I., *El estado fragmentado. El modelo austro-húngaro y el brote de naciones en España*, Madrid: Trotta, 2006.
- TAJADURA, J., Constitución y derechos históricos: legitimidad democrática frente a legitimidad histórica, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 22 (2008), pp. 137-192.

TOMÁS Y VALIENTE, F., Los «derechos históricos» de Euskadi, *Sistema*, núm. 31 (1979), pp. 3-28.

TUDELA ARANDA, J., *El Estado desconcertado y la necesidad federal*, Cizur Menor: Civitas-Thomson Reuters-Fundación Alfonso Martín Escuredo-Aranzadi, 2009.

EL DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA PLURINACIONALIDAD

Nazio-aniztasunaren Zuzenbide konstituzionala

Plurinationality's Constitutional Law

Miguel HERRERO DE MIÑÓN
Consejo de Estado

Fecha de recepción / Jasotze-data: 13-05-2010

Fecha de aceptación / Onartze-data: 03-06-2010

El tema de nuestro tiempo es la revalorización de las identidades como a priori de los derechos fundamentales. Si bien existen múltiples polos de identificación, el principal de todos ellos es en la actualidad la comunidad nacional que cabe definir como la voluntad de vivir juntos porque hay razones objetivas para ello. Esto es, las naciones no pueden inventarse. El fermento de su versión moderna, el principio de las nacionalidades consiste en la progresiva toma de conciencia de esos factores objetivos, constitutivos de la identidad. Dicho principio tiene dos formulaciones. Una radical que identifica nación y Estado y otra, favorable a los estados plurinacionales. Atendiendo exclusivamente a esta segunda se examinan tres pares de categorías: *universitas ordinata e inordinata*, según se componga la sociedad de cuerpos sociales o de individuos; magnitudes extensas, susceptibles de medida y división, e intensas, susceptibles de ser sentidas; reconocimiento (de una existencia diferenciada) y autonomía, relativa a la descentralización de las decisiones. A partir de tales categorías se analizan tres modelos de tratamiento de la plurinacionalidad: el federalismo, simétrico o asimétrico; los fragmentos de estado y las vías de colaboración entre las partes de una nación dividida.

Palabras clave: Derecho constitucional. Constitución española. Estatutos de Autonomía. Plurinacionalidad. Nacionalidades. Identidad.



Egungo gaia identitateen birbalorazioa da eta baita hasiera batean oinarritzko eskubideak ere. Nahiz eta identifikazioaren polo anizkunak existitu, gaur egun guztietan nagusia komunitate nazionala da, zeina arrazoi objektiboetan oinarrituta elkarrekin bizitzeko borondateari deitzen zaio. Hau da, nazioek ezin dute bere burua asmatu ahal. Haren bertsio berriaren hartzigarria, identitarearen osagarriak diren nazionalitateen printzipioa faktore objektibo horien ezaguera progresiboan datza. Printzipio horrek bi formulazio ditu. Bata erradikala, nazioa eta estatua identifikatzen duena, eta bestea estatu plurinazionalen aldekoa. Bigarren horretan erreparatuz hiru kategoria aztertzen dira: *universitas ordinata* eta *inordinata*, gizartea gorputz sozialean edo norbanakoetan oinarritzen den arabera; magnitude zabalak, neurriaren eta zatitzerako gaiak, eta biziak, sentitzeko gaiak; aintzatespena (ezberdintasuneko existentziarena) eta autonomia, erabakien deszentralizazioari buruzkoa. Horrelako kategorietatik abiatuta plurinazionalidadearen tratamenduaren hiru eredu aztertzen dira: federalismoa, simetrikoa edo asimetrikoa; estatuaren zatiak eta nazio zatitu baten zatien arteko lankidetzak bideak.

Giltza hitzak: Zuzenbide konstituzionala. Espainiako Konstituzioa. Autonomi-estatutuak. Nazio-aniztasuna. Nazionalidadeak. Identidadea.



The theme of our time is the appreciation of identity as a priori fundamental rights. While there are multiple poles of identification, the chief of these is nowadays, the national community that can be defined as the will to live together because there are objective reasons for this. That is nations can not be invented. The ferment of the modern version, the principle of nationalities is the growing awareness of these objective factors establishing identity. This principle has two formulations. A radical one that identify nation and state, and another one which is for pro-multinational states. Solely with this second it examines three pairs of categories: *universitas ordinata* and *inordinata*, as society is composed of social bodies or individuals; large quantities, capable of measurement and division, and intense, likely to be felt, recognition (of a life differentiated) and autonomy on the decentralization of decisions. From these categories we analyze three models of treatment of plurinationality: federalism, symmetrical or asymmetrical; state's fragments and ways of collaboration between the parts of a divided nation.

Keywords: Constitutional Law. Constitution of Spain. Statutes of Autonomy. Plurinationality. Nationalities. Identity.

SUMARIO

I. IDENTIDAD NACIONAL. II. UN POCO DE DOGMÁTICA. III. VÍAS DE RECONOCIMIENTO. 1. Federalismo. 2. Los fragmentos. 3. Las naciones divididas. IV. BIBLIOGRAFÍA.

Lo que les voy a contar es, en gran medida, un alegato jurídico y no podrán Vds. esperar de mí otra cosa, al menos por tres razones. Una. Por el mismo título de mi intervención. Otra, porque soy un jurista y ello supone muchas limitaciones y alguna que otra habilidad. Lo único que puedo intentar hacer relativamente bien es eso, un alegato que implica una construcción jurídica. Y, en fin, porque, aunque la cuestión de la plurinacionalidad excede con mucho al derecho, el derecho es imprescindible a la hora de encauzarla y resolver los problemas que plantea. Solo la forma da el ser a la cosa y si la plurinacionalidad es vida y vida palpitante, el derecho es vida en forma. Y, como tal forma, es un instrumento tanto de conservación como de innovación. El jurista debe saber compatibilizar ambas dimensiones, no para negar la realidad de la vida –la plurinacionalidad–, sino para resolver los problemas que la vida real plantea.

I. IDENTIDAD NACIONAL

Parto de constatar un hecho: el tema de nuestro tiempo es la revalorización de las identidades. Si la modernidad se caracterizó por la hegemonía del sujeto, lo que viene después, llámese como se quiera, postmodernidad o de otra manera menos prostituida, se caracteriza porque el individuo quiere autoidentificarse mediante su pertenencia a algo que le trasciende: la colectividad. La práctica comparada y la concreción del derecho internacional de los derechos humanos así lo demuestran¹. Los derechos del hombre tienen, como a priori fundamental, el derecho a la identidad fuera de cuyo horizonte carecen de realidad. ¿Qué es, en efecto, la libertad de conciencia sin la posibilidad de identificarse con una confesión religiosa o la de expresión y enseñanza si no pueden ejercerse en la lengua propia, no conservada como reliquia, sino como medio normal de

¹ HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, Seis décadas después. En *LX aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos*, Madrid: Instituto de España, 2009.

comunicación en una comunidad determinada, o la de participación efectiva en la cosa pública más allá del propio *demos*?

La experiencia demuestra que los polos de identificación son múltiples, desde la etnia al género pasando por la religión, la lengua, la orientación sexual y tantos más. Pero, entre todos ellos, reviste especial importancia la identificación nacional que es preciso distinguir de otras parcialmente similares como el grupo étnico, sea este histórico o producto de la inmigración reciente y, por supuesto, de las denominadas nuevas minorías o grupos sociales transversales².

La cuestión que Renan formulara en 1882 –¿Qué es una nación?– no ha recibido todavía una respuesta definitiva y pacíficamente aceptada. Pero trascendiendo planteamientos subjetivistas a los que basta la voluntad de vivir juntos, y objetivistas que atienden a los factores materiales de integración de la comunidad, creo poder esbozar, sobre la base del propio Renan, la siguiente definición. Nación es la voluntad de vivir juntos porque hay razones objetivas para ello. El plebiscito secular en que dicha voluntad se expresa, se basa en múltiples recuerdos y proyectos comunes. Se trata de una comunidad histórica, más o menos completa institucionalmente, que ocupa (o aspira a) un territorio o una tierra natal determinada y que comparte una cierta cultura. La nación es el cuerpo político por excelencia, pero cuya identidad no tiene porque ser exclusiva ni, por lo tanto, excluyente, tesis clave para comprender lo que diré a continuación. Para poner un ejemplo concreto, hay vascos que sólo se sienten vascos, vascos que, por vascos, se sienten españoles e incluso vascos que sólo se sienten españoles.

Las naciones no se inventan. Por ello, si tiene razón el Informe Kilbrandon (1973, I, página 101) al afirmar que, cuando un conjunto de gentes se considera a sí mismo como una nación diferente, ello es la mejor prueba de la existencia de tal nación, no debe olvidarse que ningún pueblo lo afirma gratuitamente y si no, siempre es a costa de sangre, siempre lo hace con lágrimas y sudor. Las reivindicaciones nacionales son profundamente democráticas y si no lo son, como de la hierba dice la Escritura, por la mañana florecen y al atardecer ya no existen.

Así concebidas, tengo por cierto que las naciones son los grandes polos de identificación de nuestro tiempo, hasta el punto de que cuando resultan predominantes otros factores de identificación, estos se convierten en versiones anormales y sustitutorias de la Nación. De modo que, a la vista de fenómenos de integración política que han puesto el acento, por ejemplo, en la raza o en la

² HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, Minorities and historical titles: The search of identity. En Ezeizabarrena, Xabier y Mac Clancy, Jeremy (eds.), *Sub-State entities and co-sovereignty within the EU. RIEV, Cuadernos 3* (2008), pp. 189 y siguientes.

religión como alternativas a la construcción nacional, cabe, parafraseando a Javier Conde³, plantear la disyuntiva entre nacionalización y totalización. Porque la Nación, categoría de la cultura occidental y por ella expandida al mundo entero, es un orden por comunión suficientemente abierto y poroso –esponjoso dirá Díez del Corral– como para permitir la floración del individualismo y del orden por concurrencia al individualismo inherente. Algo que la comunidad racial o la *Umma* islámica parecen excluir.

Es evidente que Nación y Estado raramente coinciden. Hay numerosas naciones sin Estado y la mayoría de los Estados de la comunidad internacional cobijan u oprimen en su seno, según los casos y lo reconozcan o no, una pluralidad de naciones. Y una de las mas importantes cuestiones del Estado contemporáneo es cómo dar una respuesta a la realidad plurinacional que en muchos casos le subyace⁴.

El problema se plantea en sus términos actuales a partir del Principio de la nacionalidades, formulable en tres proposiciones: Primera, la toma de conciencia por parte de un pueblo de su identidad nacional es la constitutiva de la nación. Segunda, la correspondiente exigencia de la tutela, esto es, de la conservación y desarrollo de dicha identidad. Tercera, la exigencia del autogobierno como instrumento para ello.

El principio así formulado puede revestir dos modalidades: una radical que propugna una opción general en pro de la estatalidad de las naciones. A cada nación su Estado y cada Estado para una nación dirá Mancini. Es claro que semejante tesis tiene efectos revolucionarios en el orden internacional y así se demostró a partir del siglo XIX. Pero no es menos cierto que, junto a sus efectos revolucionarios, la radicalización del principio de las nacionalidades ha tenido un efecto sumamente reaccionario al fomentar la ficción de la homogeneidad nacional del Estado. Puesto que sólo la unidad nacional legitimaba la estatal, el Estado afirmaba e imponía dicha unidad a su realidad plurinacional. No es el tradicionalismo el artífice de las cárceles de naciones, sino la radicalización del propio principio de las nacionalidades.

Pero hay otra versión de dicho principio que no identifica el autogobierno con el Estado soberano y esta versión no subvierte el orden internacional sino que lo flexibiliza, ni disuelve al propio Estado, al hacer compatible la forma estatal con un cosmos de identidades nacionales, con su autogobierno a la medida de sus aspiraciones, necesidades y posibilidades, tan diversas como, tomando

³ CONDE, Javier, Las dos vías fundamentales de la modernización política: constitucionalización y totalización. En *Escritos y fragmentos políticos*, Madrid, 1974, II, pp. 329 y siguientes.

⁴ HÄBERLE, Peter, *Retos actuales del Estado Constitucional*, Oñati, 1996, pp. 47 y siguientes.

los casos británico, canadiense, español y belga, ha inventariado M. Keating⁵. Un autogobierno que no tiene por qué ser soberano, puesto que es la idea misma de soberanía la que ha de someterse a profunda revisión identificándola con la tutela de la propia identidad⁶. Es, lógicamente, desde esta perspectiva desde la que tiene sentido abordar el problema del tratamiento constitucional de la plurinacionalidad. Para reproducir mediante la secesión el modelo ficticio del Estado uninacional, mediante un interminable proceso de secesiones al que la comunidad internacional y los propios Estados afectados son capaces de oponer resistencias nada fáciles de superar, basta con lo que ya se sabe..., con lo poco que ya se sabe quiero decir.

En mi planteamiento, a fuer de conservador y de realista, no considero la secesión. Antes al contrario, trato de evitarla ofreciendo alternativas a la plurinacionalidad dentro del Estado global ya existente. Esto es, con respeto al *statu quo*; pero tratando de extraer del mismo todas las posibilidades para ajustar el derecho del Estado a la realidad de las naciones como la epidermis al músculo de un cuerpo sano y vigoroso. ¿Qué más cabe hacer en pro de la salud del propio Estado?

II. UN POCO DE DOGMÁTICA

Abordar el tratamiento constitucional de la plurinacionalidad requiere atender a tres parejas de oposiciones: la *universitas ordinata* a la *in-ordinata*; la magnitud intensiva a la magnitud extensiva; el reconocimiento a la autonomía.

La primera tiene sus raíces en el pensamiento clásico que, a través de Platón y de Aristóteles, influye en el organicismo, desde Althusio a Gierke⁷. La *universitas in-ordinata* es aquella que sólo se compone de individuales, en tanto que tales, unidades numéricas homogéneas. Lo que algún exegeta ha denominado los *singulos* frente a los *individuos*. Es la primera concepción aristotélica de la Ciudad como *un numero determinado de ciudadanos* (*Política*, 3,1, 1274, b). Por el contrario, la *universitas ordinata* es aquella que integra en su seno, esto es se compone, de entidades sociales diferentes. A ella responde la propia concepción platónica que había de hacer fortuna en el organicismo postmedieval y que se basa en el antropomorfismo de la sociedad. Esta es como un individuo humano, en grande, argumento de toda *La República* y como tal individuo esta

⁵ KEATING, Michael, *Plurinational democracy. Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era*, Oxford, 2001.

⁶ HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, A vueltas con la Soberanía, *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, LIX, núm. 84 (2006-2007), pp. 311-336.

⁷ GIERKE, Otto, *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, Berlin, 1881, III, pp. 11 y siguientes.

integrada por una multiplicidad de órganos adscritos a diferentes funciones. El texto paulino de I Corintios 12, 12 ss., no dejó de apuntalar tal concepción. Pero también la concepción aristotélica que rechaza el antropomorfismo de Platón para afirmar la complejidad de la ciudad (*Política*, 1252-b, 1253-b y 1261-a y siguientes), distinguiendo la armonía frente a la monotonía, el tono armónico del tono unísono.

La opción entre uno y otro tipo de sociedad tiene trascendentales consecuencias. Una y muy importante en el campo de los derechos humanos y su reconocimiento y tutela, porque en la *universitas in-ordinata* basta con reconocer los derechos individuales y la igualdad ante la ley. Todo lo demás sobra. Mientras que en la *universitas ordinata* emergen los derechos colectivos y las políticas de reconocimiento. La concepción misma del Estado pende de esta opción. En el primer supuesto el Estado trata a los hombres por lo que tienen de general; la ley ignora las diferencias. En el segundo, la igualdad ante la ley se entiende como el reconocimiento de la diferencia. Pero es claro que una consecuencia mayor se da en cuanto al problema que nos ocupa. El reconocimiento constitucional de la plurinacionalidad exige una *universitas ordinata* cuyos diferentes elementos, aunque integrados, han de mantener su individualidad y coparticipar en el conjunto.

La segunda oposición utiliza categorías kantianas que, en lo que yo sé, los juristas no han utilizado hasta ahora, privándose con ello de conceptualizar factores políticos de gran importancia para una correcta construcción e interpretación constitucional. La magnitud extensa es aquella *en la cual la representación de las partes permite la representación de la totalidad y, en consecuencia, la precede necesariamente*. Por lo tanto, se puede medir, contar y, por ello mismo, dividir. Es una magnitud aritmética. La magnitud intensa añade algo más. Para utilizar las mismas palabras de Kant, si el primer principio a priori de la física es que *todas las intuiciones son magnitudes extensivas*, el segundo principio a priori es que *en todos los fenómenos, lo real que es un objeto de la sensación, tiene magnitud intensiva, es decir un grado* (*Kr. M. Ver. I, I^a, II, 2, 3^a*). Ahora bien estas categorías formuladas respecto de la física, hay que completarlas, llenarlas, con lo expuesto por el propio Kant en su tercera *Crítica* al referirse a la dimensión existencial de las categorías que enfrentan al hombre con lo sublime. Con lo sublime que puede ser no sólo matemático, esto es, referido a la ilimitación de lo extenso, sino dinámico, esto es, relativo a la inconmensurabilidad de lo intenso, aquello que da sentido a la propia vida por referencia a la trascendencia. Y el pacifista Kant, a la hora de dar un ejemplo práctico de ello recurre a la guerra (*Kr. Urt.*, párrafo. 28). *Es dulce y honroso morir por la patria*, decía Horacio y cuando en tan suaves palabras nos hiere el acento de lo sublime es porque atisbamos la libertad suprema de disponer con

sentido, con referencia a la trascendencia, de la propia vida. La patria es así el trasDESCendente por excelencia⁸.

Es evidente que la identidad nacional es una magnitud eminentemente intensiva imposible de medir y, en consecuencia de dividir o intercambiar y la historia de las relaciones internacionales antes y después de la emergencia de la conciencia nacional da suficientes testimonios de ello. Sólo se puede sentir. Y sentirse con pasión.

De ello deriva la tercera de las oposiciones antes enunciadas. La política de reconocimiento supone la asunción de la diferencia y de su historicidad. Esto es de su decantación temporal, que elimina la improvisación, de su infungible singularidad, de la afectividad en ella invertida. La autonomía se refiere a la descentralización de las decisiones políticas, esto es a una distribución de competencias. De lo primero, el reconocimiento del derecho a *ser*, a ser distinto, deriva necesariamente lo segundo, la autonomía. Pero lo segundo no supone necesariamente lo primero. Es difícil concebir un reconocimiento sin autonomía, pero no lo es concebir amplias autonomías sin reconocimiento, como demuestran las diversas fórmulas, dicho de paso siempre frustradas, de federalismo racionalizado que propugnaran desde la primera postguerra europea Kelsen o Mirkin Guetzevitch.

Es claro que las naciones exigen reconocimiento y sólo como consecuencia de ello autogobierno. Cuando se procede a la inversa, y España es buen ejemplo de ello, se pueden transferir numerosas competencias sin llegar nunca a satisfacer las aspiraciones, a ser reconocidas como diferentes de las diversas identidades nacionales que en ella hay.

III. VÍAS DE RECONOCIMIENTO

Es a partir de estas categorías, en apariencia un tanto abstrusas, como puede esbozarse un derecho constitucional idóneo para encajar a la plurinacionalidad de nuestros Estados.

1. Federalismo

Sin duda, la primera de las opciones es el federalismo del cual el Estado de las autonomías es, por su evolución, un pálido reflejo. No es esta la ocasión de esbozar siquiera una dogmática del federalismo que ha hecho correr ríos de tinta entre juristas y politólogos de toda época⁹. Baste señalar que el federalismo

⁸ WAHL, Jean, *Trascendencia et condition humaine*, Paris, 1944.

⁹ EARLE, Valerie, *Federalism. Infinite Variety in theory and practice*, Illinois, 1968.

moderno, el que se inicia con la Constitución de los Estados Unidos, se caracteriza por tres rasgos fundamentales: la dualidad de estructuras estatales, la distribución de competencias y el principio de participación de los federados en la dirección de la federación. Es la disolución fáctica de tales rasgos lo que muestra en nuestro tiempo la crisis del federalismo clásico que evoluciona hacia nuevas fórmulas de federalismo cooperativo –frente al federalismo dual– o, incluso hasta la aparición de fórmulas tales como la de *Estado federal unitario*¹⁰.

Lo que importa destacar aquí es que, en todo caso, el federalismo supone la manipulación de magnitudes extensivas, superponiéndolas y distribuyéndolas: es decir, es apto para aquello que puede, como es propio de lo extenso, prolongarse, dividirse y distribuirse. De ahí que el federalismo haya sido exitoso cuando se trataba, no de reconocer magnitudes intensivas diferentes, sino de articular sobre la misma magnitud intensiva, diferentes magnitudes extensivas. Esto es, de articular diferentes unidades estatales de una misma nación, sea esta *Nosotros el pueblo de los Estados Unidos* o *El pueblo alemán en los Países de...* o *Nosotros el pueblo de la India*. Por el contrario, no ha resultado satisfactorio a la hora de articular naciones diversas, esto es, magnitudes intensivas, porque estas no pueden superponerse ni prolongarse ni dividirse.

El federalismo plurinacional se intentó sin éxito a la hora de liquidar los imperios coloniales, fracaso en la URSS, Yugoslavia y Checoslovaquia, donde la férrea dictadura comunista fue incapaz de crear un nuevo *pueblo soviético*, esto es de generar una nación y sufre tensiones permanentes en Canadá, porque Quebec es una nación y no una mera provincia. El federalismo responde a la categoría de autonomía y no de reconocimiento y, por ello, resultan contradictorias las fórmulas de federalismo asimétrico, en expresión de Tarlton, mera *especulación teórica*¹¹, cuya esencia consiste en que una de las unidades federadas sea tratada de manera diferente a las demás porque se la reconoce distinta¹². El federalismo asimétrico, pese a los meritorios esfuerzos de muy autorizada doctrina¹³, si es verdaderamente asimétrico deja de ser federal, porque

¹⁰ HESSE, Konrad, *Der unitarische Bundesstaat*, Karlsruhe, 1962.

¹¹ TARLTON, Charles D., Simetría y asimetría como elementos del federalismo: una especulación teórica. En Fossas, Enric y Requejo, Ferrán, *Asimetría federal y Estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*, Madrid, 1999, p. 21.

¹² WEBBER, Jeremy, Una Constitución asimétrica. En Fossas, Enric y Requejo, Ferrán, *Asimetría federal y Estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*, Madrid, 1999, p. 99.

¹³ FOSSAS, Enric y REQUEJO, Ferrán, *Asimetría federal y Estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*, Madrid, 1999. REQUEJO, Ferrán y CAMINAL, Miguel (eds.), *Liberalisme polític, democràcies plurinacionals*, Barcelona: Institut de Estudis Autònomic, 2009.

o bien oculta unas relaciones de yuxtaposición bilateral como las analizadas más adelante o bien deriva hacia la patología del federalismo hegemónico, ya sea en el II Reich alemán, ya sea en la Yugoslavia posterior a Tito, ya sea en la URSS.

El sugestivo alegato de Miquel Caminal en pro del denominado federalismo plurinacional¹⁴, aunque mantiene tesis contrarias a las aquí defendidas, creo que viene a confirmarlas en la medida que, con razón, condiciona la posibilidad de una estructura federal a una cultura federal. Pero esa cultura federal supone, afirma el autor, poner el acento en *los otros* y no en el *nosotros* y si la afirmación de la propia identidad no tiene porque excluir la de los demás, sí ha de enfatizar la propia. Y en el mundo de nuestros días, ello supone insistir en la base territorial de la comunidad y requiere medidas de restricción interna y protección externa de la misma identidad para evitar su distorsión y erosión. Por ejemplo, exigencia en la lealtad a determinados valores o procesos de normalización e inmersión lingüística. Primar el factor personal, en la línea austromarxista de Bauer y Renner es valido para la tutela de minorías, pero no para la de las naciones, salvo que se pretenda reducir estas a aquellas. Si a esto se añade el fermento de la subsidiaridad como principio emergente, el resultado es la disolución del cuerpo político cuya identidad se trataba de proteger¹⁵.

Por ello, el federalismo requiere para funcionar ser la epidermis de una sociedad federal, esto es, aquella *universitas ordinata* integrada por elementos cualitativamente homogéneos –como lo son pese a su diferente geografía y demografía California y Vermont– opción inadecuada cuando lo que se trata de organizar es una sociedad diferencial cuyos integrantes son heterogéneos –como Escocia y las regiones inglesas, como Cataluña o Euskadi y la Comunidad Autónoma de Madrid–. Ante los proyectos federalistas de Almirall esta fue la gran objeción de Prat de la Riba.

En hipótesis podría concebirse un Estado plurinacional de múltiples naciones homogéneas entre sí. Pero la experiencia demuestra la irrealidad de tal supuesto. Los Estados plurinacionales se compone de una nación cuantitativamente mayor (Rusia, Serbia, Inglaterra) y de otras (Ukrania, Croacia, Escocia) que si han de compartir Estado con aquella (URSS, Yugoslavia, Reino Unido), han de afirmar y defender su propia identidad.

¹⁴ CAMINAL, Miguel, *El Federalismo pluralista. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional*, Barcelona, 2002.

¹⁵ HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, *El valor de la Constitución*, Barcelona, 2003, pp. 281 y siguientes.

2. Los fragmentos

Por el contrario, el denominado federalismo antiguo, desde las anfictionías griegas a las Provincias Unidas, ofrece como alternativa a la superposición de estructuras la de su yuxtaposición y ello permite engarzar con otra línea doctrinal a mi juicio, mucho más fecunda. Las identidades nacionales, por su propia infungible individualidad no tienen todas las mismas características. Hay identidades en que predomina un rasgo, v.g.r. territorial, lingüístico, institucional, y que carecen de otros. Como señala Carens, un planteamiento realista no puede desconocer que la mayor parte de las naciones carecen como propias y exclusivas de todas las instituciones económicas, sociales y políticas. Esto permite utilizar para su reconocimiento constitucional la categoría de *fragmentos de Estado* acuñada por Jellinek y que yo mismo rescaté en los días de la transición española¹⁶. Así lo propone el ya citado M. Keating¹⁷.

No es esta la ocasión de trazar la teoría ni la fenomenología de los fragmentos de Estado que ya he abordado en otros lugares a los que ahora me remito¹⁸. Baste señalar que, frente al concepto clásico del Estado, integrado por tres elementos indisociables –territorio, población, poder organizado–, la realidad política y aun jurídica ha ofrecido y aun ofrece ejemplos de configuraciones que, sin reunir todos los elementos de la estatalidad, si tienen alguno o algunos de ellos. A los efectos que aquí interesan es claro que una nación sin Estado puede encontrar un acomodo satisfactorio en un fragmento de Estado que garantice la identidad de su base territorial, de su población y cuente con las instituciones de gobierno necesarias para garantizar dichas identidades. Así el País Vasco o Cataluña, por poner dos ejemplos hispánicos, cuentan con un territorio propio, pero no con una ciudadanía exclusiva y excluyente, (como tampoco los diversos Länder alemanes) e instituciones propias legislativas, ejecutivas y, en cierta medida judiciales.

¿Qué les falta para ser Estados? La competencia sobre la propia competencia que denominamos soberanía ¿Quién la tiene? Los legistas de Corte responderán que el Estado que podría llegar incluso a suprimirlos mediante una revisión de la Constitución. Yo más bien creo que semejante revisión supondría una destrucción de la Constitución por ser un quebrantamiento unilateral del pacto constituyente. Un pacto político sin duda, pero que un derecho realista debería sacar a luz con todas sus consecuencias, por ejemplo la indisponibilidad

¹⁶ JELLINEK, Georg, *Über Staatsfragmente*, Heidelberg, 1896, traducción española y estudio preliminar de Miguel Herrero de Miñón, Madrid, 1978.

¹⁷ KEATING, Michael, *Plurinational democracy. Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era*, Oxford, 2001, p. 21.

¹⁸ JELLINEK, Georg, *Über Staatsfragmente*, *op. cit.*, pp. 13-51, de la versión española HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, *Derechos Históricos y Constitución*, Madrid, 1998, pp. 159 y siguientes.

unilateral de lo pactado. Para eso sirve la categoría de fragmento de Estado sujeto de un fragmento de soberanía. Fragmento material porque ha de tener las competencias soberanas para el mantenimiento y promoción de su identidad. Fragmento formal porque la competencia sobre la propia competencia es una competencia compartida, es decir que ha de ejercerse de acuerdo con el titular estatal del otro fragmento de soberanía. La soberanía así fragmentada, la cosoberanía, es, a la vez, limitación y garantía. Es limitación porque impide la decisión unilateral y obliga a la negociación y al acuerdo con la otra parte. Es garantía, porque elimina el riesgo de verse sometido a la decisión unilateral del otro. La soberanía del fragmento de Estado es una soberanía pactada.

Lo importante del pacto es su indisponibilidad unilateral. Su objeto variará según los casos, desde un mínimo de reconocimiento y garantía de la identidad nacional en cuestión, hasta un máximo de coparticipación de las diversas naciones en la dirección del Estado común. El resultado formal siempre será la configuración de las naciones como «anexae partes» del Estado global, bilateralmente vinculadas con él.

La emergencia del principio pacticio así formulado¹⁹ plantea el problema de su encaje constitucional y no tanto por lo que la soberanía supone como por la unicidad o pluralidad de su titular. La soberanía se ha demostrado en la práctica una voluntad capaz de pactar que dispone de un acerbo competencial exfoliable. La creación y desarrollo de la Unión Europea así lo demuestra respecto de todos sus Estados miembros. Sin embargo, por ejemplo, la letra de la Constitución francesa y la interpretación que de ella ha dado el *Conseil Constitutionnel* al negar la existencia del «pueblo corso» por afirmar la unidad y unicidad en la República del «pueblo francés» (91-29-DC de 9 de mayo de 1991) impide reconocer una alteridad de sujetos en el Estado. Creo, por el contrario, que el reconocimiento de los «derechos históricos» en el bloque de constitucionalidad española (Adicional primera CE y Adicional única del EAPV) abre la vía al reconocimiento de dicha alteridad y, en consecuencia al pactismo que ya conoce el propio bloque de constitucionalidad (LORAFNA). Falta, solamente, la voluntad de enterarme de ello.

3. Las naciones divididas

La tercera dimensión a explorar se refiere a aquellos pueblos con una identidad nacional divididos entre dos o más Estados de los cuales vascos y catalanes son cercanos y elocuentes ejemplos. Ante tales casos no se trata de alterar las

¹⁹ HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, Los derechos Históricos y el Principio Pacticio, *Ius fugit. Revista de Estudios Histórico-Jurídicos de la Corona de Aragón*, 15 (2009), pp. 35 y siguientes.

fronteras ni poner en cuestión la lealtad ciudadana al respectivo Estado, sino de identificar los rasgos identitarios de la nación dividida y de crear vínculos de solidaridad a través de toda ella. Los casos flamenco-holandés, fino-sueco y austro-italiano muestran la viabilidad de la fórmula. Lo demás *se dará de añadidura*.

Para abordar la cuestión en los términos más políticamente correctos, utilizaré un lenguaje que tal vez a alguno de Vds. les suene a ya oído, pero que es irreprochable. *Se propone la utilización mas amplia y flexible de la normativa comunitaria y de los tratados que posibilitan la cooperación transfronteriza entre territorios pertenecientes a distintos Estados de la Unión Europea*. Y digo que es irreprochable, al menos en el caso español, porque se trata, simplemente, de aplicar las previsiones de los artículos 93 y 96 de la Constitución. El primero sirve de base para la recepción de la normativa comunitaria de aplicación directa y preferente y el segundo prevé la recepción en nuestro ordenamiento de los tratados debidamente celebrados por España.

Desde ambas perspectivas, la internacional y la comunitaria, es clara la tendencia a flexibilizar las fronteras hasta convertirlas en zonas de buena vecindad. En ello abunda, desde hace tiempo, la dogmática iusinternacionalista y en el campo europeo ello coincide con un amplio movimiento regionalizador, pilotado desde el Consejo de Europa y desde la hoy Unión Europea, que, sin embargo no es siempre favorable al protagonismo de las naciones sin Estado.

Ciñéndonos a los instrumentos internacionales baste destacar el Convenio Marco de Cooperación Transfronteriza de 1980, del que España es parte desde 1990, cabeza de un grupo normativo internacional sobre la cooperación transfronteriza de autoridades y entidades territoriales, del que son fruto, entre otros, el Protocolo de Cooperación entre Aquitania, Euskadi y Navarra de 1992 y, sobre todo, el Tratado franco-español de Bayona de 1995 que abre la posibilidad de cooperación transfronteriza en materias de competencia regional y cuyas virtualidades aun no están desarrollada, a más de otros instrumentos internacionales en análoga situación. No cabe duda de que factores identitarios como la lengua, la enseñanza y la cultura podrían ser materias de intensa cooperación sobre la base de tales instrumentos, a parte de la organización de servicios infraestructurales y asistenciales que generan solidaridad entre ambos lados de la frontera. No es esta la ocasión de abundar en algo que ya he afirmado muchas veces. A la política exterior de España conviene el fomento de dichas solidaridades, por la sencilla razón que los centros neurálgicos de los pueblos de un lado y otro de los Pirineos son, por imperativo de la geografía, la historia, la economía y la lengua, hispánicos²⁰.

²⁰ HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, *España y la Comunidad Económica Europea*, Barcelona, 1986, pp. 189 y siguientes.

Consideración aparte y, por cierto final, merece la política llamada regional de la Unión Europea, excesivamente compleja para ser expuesta aquí y que, para muchos, es la vía hacia una *Europa de los Pueblos*. Tres son las objeciones que, a mi juicio cabe formular a dicha política desde la perspectiva de las naciones sin Estado.

Primera, porque como en tantas otras materias, en la política regional de la Unión ha predominado y predomina el *espíritu de geometría*. De nuevo lo extenso sobre lo intenso, equiparando meras circunscripciones administrativas con fragmentos de regiones históricas y todo ello con verdaderos pueblos de clara identidad nacional. Que el Gran París, la Toscana y Cataluña reciban el mismo tratamiento en el denominado Comité de las Regiones muestra una significativa carencia de lo que, para seguir utilizando los términos de Pascal, llamaremos *finura de espíritu*.

Segunda, porque la política regional de la Unión no tiene como finalidad potenciar las identidades nacionales sino debilitar a los Estados miembros y estos han reaccionado fomentando las autonomías locales para debilitar las regionales. Ello ha llevado en paralelo a políticas domesticas –en España desde el artículo 137 de la Constitución a los intentos de nueva descentralización a favor de los municipios–, a introducir a las corporaciones locales en los órganos comunitarios de representación regional. Con ello se acentúa la degradación anteriormente señalada de las naciones y aun de las regiones, al colocarlas al mismo nivel que los poderes locales. Ninguna megápolis, por relevante que sea desde cualquier punto de vista, tiene entidad ni identidad nacional y ponerlas en pie de igualdad en los órganos de la Unión es equiparlas al nivel más inferior.

Tercera, porque si en todo ello incide el Principio de Subsidiariedad, al que ya he dedicado largas paginas a las que me remito²¹, se disuelven no solo los Estados sino las naciones que se encuentren en su seno. Tan lógico como que las competencias de la Unión sean subsidiarias del Estado, sería que el Estado español fuera subsidiario de Euskadi, aunque ello supondría la reforma del artículo 149,3 de la Constitución. Y probablemente pudiera defenderse que Euskadi fuera subsidiario de sus Territorios Históricos, aunque ello contravendría el art. 6 de la difícilmente gestada LTH. Pero sería absurdo que Cataluña fuera subsidiaria de Gerona y esta de Peratallada, Guipúzcoa de Ondarribia o Navarra de Tudela. Pero esta y no otra es la lógica conclusión de la subsidiaridad como *principio emergente* de la organización territorial. Y así ha sido interpretado por el Parlamento Europeo y configurado en la Carta Europea de la Autonomía Local. La subsidiaridad disuelve el cuerpo político.

²¹ HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, *El valor de la Constitución*, Barcelona, 2003, pp. 281 y siguientes.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- CAMINAL, Miguel, *El Federalismo pluralista. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional*, Barcelona, 2002.
- CONDE, Javier, Las dos vías fundamentales de la modernización política: constitucionalización y totalización. En *Escritos y fragmentos políticos*, Madrid, 1974.
- EARLE, Valerie, *Federalism. Infinite Variety in theory and practice*, Illinois, 1968.
- FOSSAS, Enric y REQUEJO, Ferrán, *Asimetría federal y Estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*, Madrid, 1999.
- GIERKE, Otto, *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, t. III, Berlin, 1881.
- HÄBERLE, Peter, *Retos actuales del Estado Constitucional*, Oñati, 1996.
- HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, *España y la Comunidad Económica Europea*, Barcelona, 1986.
- *Derechos Históricos y Constitución*, Madrid, 1998.
 - *El valor de la Constitución*, Barcelona, 2003.
 - A vueltas con la Soberanía, *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, LIX, núm. 84 (2006-2007), pp. 311-336.
 - Minorities and historical titles: The search of identity. En Ezeizabarrena, Xabier y Mac Clancy, Jeremy (eds), *Sub-State entities and co-sovereignty within the EU. RIEV, Cuadernos 3* (2008).
 - Seis décadas después. En *LX aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos*, Madrid: Instituto de España, 2009.
 - Los derechos Históricos y el Principio Pacticio, *Ius fugit. Revista de Estudios Histórico-Jurídicos de la Corona de Aragón*, 15 (2009).
- HESSE, Konrad, *Der unitarische Bundesstaat*, Karlsruhe, 1962.
- JELLINEK, Georg, *Über Staatsfragmente*, Heidelberg, 1896, traducción española y estudio preliminar de Miguel Herrero de Miñón, Madrid, 1978.
- KEATING, Michael, *Plurinational democracy. Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era*, Oxford, 2001.
- REQUEJO, Ferrán y CAMINAL, Miguel (eds): *Liberalisme politic, democràcies plurinacionals*, Barcelona: Institut de Estudis Autònomic, 2009.
- TARLTON, Charles D., Simetría y asimetría como elementos del federalismo: una especulación teórica. En Fossas, Enric y Requejo, Ferrán, *Asimetría fede-*

ral y Estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España. Madrid, 1999.

WAHL, Jean, *Trascendence et condition humaine*, Paris, 1944.

WEBBER, Jeremy, Una Constitución asimétrica. En Fossas, Enric y Requejo, Ferrán, *Asimetría federal y Estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*, Madrid, 1999.

2. CATALUÑA

REFORMA ESTATUTARIA Y MUTACIÓN CONSTITUCIONAL

Estatutuaren erreforma eta mutazio konstituzionala

Statute reform and constitutional change

Miguel Ángel APARICIO PÉREZ
Universidad de Barcelona

Fecha de recepción / Jasotze-data: 14-05-2010

Fecha de aceptación / Onartze-data: 03-06-2010

Existe modelo constitucional originario de descentralización política con dos tipos de territorios autónomos: los denominados territorios históricos reconocidos por la disposición transitoria segunda de la Constitución (Cataluña, Galicia y País Vasco) junto con aquellos otros constituidos según el artículo 151 de la misma; y los creados de acuerdo con sus artículos 143 y 144. Dicho modelo fue eliminado por los pactos políticos de 1981 y 1992. La reforma estatutaria catalana actual ha perseguido, sin éxito, acercarse a ese modelo original.

Palabras clave: Cataluña. Reformas estatutarias. Estatuto de Autonomía. Constitución española. Territorios históricos. Autogobierno.



Jatorrizko eredu konstituzionalean aurreikusita dago deszentralizazio politikoa, bi lurralde autonomo mota bereizten dituena: Konstituzioaren bigarren xedapen iragankorrean aitortutako lurralde historikoak (Katalunia, Galizia eta Euskal Herria) eta Konstituzioaren 151. artikuluen arabera eratutakoak, eta Konstituzioaren 143. eta 144. artikuluen arabera sortutakoak. Eredu hori 1981eko eta 1992ko akordio politikoen ondorioz bertan behera geratu zen. Kataluniako egungo estatu erreformaren helburua oinarritzko eredura hurbiltzea izan da, baina ez du arrakastarik izan.

Giltza hitzak: Katalunia. Autonomi-estatutuen erreformak. Autonomi-estatutua. Espainiako Konstituzioa. lurralde historikoak. Autogobernua.



There is a constitutional model originating from political decentralization with two types of autonomous territories: the so-called historical territories recognised by the second transitional provision of the Constitution (Catalonia, Galicia and the Basque Country) along with those established in accordance with Article 151 of the same; and those set up in accordance with Articles 143 and 144. Said model was eliminated by the 1981 and 1992 political agreements. Current Catalan statutory reform has pursued, unsuccessfully, to steer itself towards this original model.

Keywords: Catalonia. The reformation of the Statutes of Autonomy. Statute of Autonomy. Constitution of Spain. Historical territories. Self-government.

SUMARIO

I. PLANTEAMIENTO. 1. Los puntos básicos de interpretación constitucional. 2. La descentralización política en el proceso constituyente. 2.1. Las *preautonomías*. 2.2. Los anteproyectos de Constitución. 2.3. El modelo autonómico resultante. II. NUDO. 1. Una aproximación textual al modelo constitucional de Estado. 1.1. Caracteres generales. 1.2. La conformación de los dos tipos de Comunidades Autónomas. 1.3. La atribución competencial. 2. Los pactos políticos. 2.1. Los pactos de 1981. 2.2. Los pactos de 1992. 2.3. La primera crisis del sistema. III. ¿DESENLACE? 1. El nuevo proceso de reforma en Cataluña: las iniciativas institucionales. 1.1. La Comisión de Estudio sobre el autogobierno de Cataluña. 1.2. La consolidación institucional de la alternativa de reforma estatutaria. 1.2.1. El contexto de la decisión política sobre la reforma. 1.2.2. El contexto jurídico constitucional. 1.2.3. La reforma estatutaria como proyecto de oposición política y de consolidación del autogobierno. 2. El proceso constitucional de reforma del Estatuto de Cataluña. 3. El nuevo modelo autonómico a partir del Estatuto de Cataluña. 3.1. Las expectativas del cambio de modelo. 3.2. El contraste entre el Estatuto de Cataluña de 2006 y el de 1979. 3.3. La extensión del modelo a otros Estatutos de Autonomía. IV. MODIFICACIONES ESTATUTARIAS Y MODIFICACIONES DEL MODELO DE ESTADO. V. BIBLIOGRAFÍA.

I. PLANTEAMIENTO

1. Los puntos básicos de interpretación constitucional

Al modo de los relatos clásicos, la narración de la aventura estatutaria podría también encuadrarse mediante su planteamiento, su nudo y su aparente desenlace. Esos tres momentos del relato, sin embargo, poseen tantas versiones como *cuenta-cuentos* lo interpretan. La más común y general dentro de la doctrina constitucionalista que sigue de la mano a la más primigenia doctrina administrativista (siendo tanto una como otra exponentes de la mejor ortodoxia) es aquella que viene a convenir en que la construcción del Estado autonómico ha

supuesto la configuración constitucional de un tipo de Estado *sui generis* que se inserta dentro de la amplia gama de los modelos políticamente descentralizados cercanos a las muy diversas figuras que en el día de hoy ofrece el federalismo cooperativo. De acuerdo con esa visión, el modelo, tan sólo prefigurado en la Constitución pero desarrollado mediante la puesta en práctica del principio dispositivo¹ a través de los estatutos de autonomía, ya ha alcanzado suficiente madurez y consistencia y, por ello, procede, consecuentemente, finalizar su diseño y anclar su resultado. Ese cierre, según tal postura, acaece o debe acaecer mediante la aminoración o eliminación de ese llamado principio dispositivo en cuya virtud, al parecer, se han disparado las inconsistencias del llamado Estado de las Autonomías².

¹ Vid. VIVER-PI SUNYER, C., Por favor, no disparen contra el pianista. Mito y realidad del (mal llamado) principio dispositivo, *REDC*, núm. 84, Madrid, 2008, pp. 339-358.

² Vid. Informe del Consejo de Estado. Este informe realiza una completa diagnosis política de lo que es el Estado autonómico y, sobre todo, de lo que debe ser. La holgura literaria con que efectúa sus aseveraciones más parece debida a una preconcepción cultural que a un análisis medianamente neutro (y, por tanto, serio) del texto constitucional. En tal dirección, cuando atiende a la propuesta del Gobierno central sobre la introducción de las denominaciones de las Comunidades Autónomas en el texto constitucional se despacha con lo siguiente: «Aunque basta lo dicho para descartar la conveniencia de utilizar la caracterización que los Estatutos hacen de la base social como parte del nombre, conviene añadir que, *dada la irrelevancia jurídica que en el Texto del Título Preliminar de la Constitución tiene hoy la distinción entre nacionalidades y regiones*, el traslado de esa distinción a otras partes de la Constitución sólo tendría sentido si se pretendiera con ello atribuirle consecuencias jurídicas, una pretensión que excede del ámbito de la reforma» (pp. 155 y 156 del texto original y 139 de la edición que aquí se ha utilizado). Se trata de una afirmación realizada como mera petición de principio que no llega a indicar en ningún momento por qué una distinción constitucional evidente es acompañada de una, al parecer evidente también, irrelevancia jurídica. Tal irrelevancia, sin embargo, viene explicada por su concepción de lo que, a su parecer, la Constitución consagra como sistema autonómico. Vale la pena reproducir todo el texto: «Aunque es indudable que en el origen de la descentralización política del Estado instaurada en 1978 está el propósito de dar respuesta al anhelo de autonomía política, que de modo muy vivo se experimentaba, sobre todo, en determinadas partes del territorio nacional, también es notorio que, a diferencia de la solución adoptada en 1931, la Constitución de 1978, *tal como ha sido aplicada en la práctica*, no ha querido satisfacer esa aspiración concediendo un régimen de autonomía únicamente a esas partes del territorio nacional» (pp. 169 y 170 del texto original y 147 de la edición utilizada. En ambos casos las cursivas son nuestras).

En estos dos párrafos se pueden observar las graves consecuencias de dos afirmaciones dichas como de pasada y que rigurosamente no sólo son discutibles y discutidas sino que solo con mucha dificultad pueden trasladarse al terreno de los hechos sin consecuencias para poder afirmarse como se afirma la veracidad (en términos de verdadero-falso) de que en la Constitución española carece de relevancia jurídica la distinción entre nacionalidades y regiones y que, *en la práctica*, la Constitución no ha querido conceder esa aspiración diferenciadora. Los dos párrafos formulan una falacia intelectual y jurídica sólo aceptable por quienes se sienten muy iniciados en esa minivisión constitucional: frente a ello se ha de afirmar que la diferenciación constitucional (nacionalidades y regiones) alude a un status diferencial que cualquier jurista tiene la obligación de descubrir e interpretar y que legitimar la aplicación *práctica* de la Constitución como parámetro de legitimidad constitucional sólo quiere decir

Según se tendrá ocasión de comprobar, no es ésta la orientación interpretativa que se seguirá en las siguientes páginas. Nuestra postura es que, *volis nolis*, la Constitución en su sentido primigenio contenía un modelo de estado muy distinto al actual y que sólo mediante pactos políticos extraconstitucionales ha devenido en lo que ahora es con la carga de provisionalidad que todavía posee. Desde la perspectiva que aquí se va a seguir y en la particular versión de quien esto escribe las líneas explicativas del proceso podrían resumirse en las siguientes:

- El pacto constituyente de 1978, reflejado en el texto constitucional, esbozó dos tipos de organizaciones regionales autónomas: las políticas (Cataluña, Galicia y el País Vasco) y las indefinidas (el resto), conteniendo importantes franjas de ambigüedad para su configuración futura.

- La evolución posterior, producto de una mutación constitucional, modificó ese primer pacto constituyente con la generalización de un modelo híbrido aunque desigual en el reparto o articulación territorial del poder político.

- Esta mutación constitucional se ha producido fuera de la Constitución mediante una combinación de instrumentos jurídicos y políticos de diversa naturaleza que (a) han pretendido la homogeneización formal de ese modelo a la par que (b) le han dotado de segmentaciones materiales diferentes.

- Uno de los efectos más llamativos de todo ese proceso ha sido el de que se ha instaurado una autonomía política para territorios que en el pacto constitucional no la tenían específicamente reservada en la forma en que finalmente

que la Constitución material (que tanto rechazo intelectual causa a la mayoría de escuelas jurídicas) –ese *aplicada en la práctica*– se impone al pacto constituyente y a la propuesta normativa del texto constitucional.

La coda final viene representada por la propuesta de suprimir el mal llamado principio dispositivo. Cuando el Consejo de Estado comenta el encargo del Gobierno central sobre las Comunidades Autónomas efectúa un colorista retablo de lo que considera que son consecuencias del principio dispositivo (el mantener siempre abierto el modelo autonómico) por cuya causa se hace preciso el eliminarlo: «Como en el imaginario colectivo de los españoles las ventajas temporales que la Constitución atribuyó inicialmente a Cataluña, Galicia y el País Vasco se asociaron con la distinción entre nacionalidades y regiones que la propia Constitución había establecido, aunque sin derivarse de ella consecuencia explícita alguna [afirmación que, como se ha dicho, carece de cualquier consistencia, al parecer de quien efectúa estos comentarios] [...] nuestras Comunidades Autónomas tienden por lo común a considerar que no deben existir entre los ámbitos competenciales respectivos más diferencias que aquellas que, como la lengua, los derechos forales o la insularidad, tienen reconocimiento explícito en la Constitución [...] Como consecuencia de todo ello, la eficacia del principio dispositivo para crear un sistema de distribución territorial del poder más diferenciado que el que cabría instaurar mediante la decisión directa del poder constituyente ha sido más bien escasa [...]».

Por eso, lisa y llanamente, considera que la mejor opción es hacerlo desaparecer través de la restricción de las fórmulas de reforma de los propios Estatutos.

ha tomado cuerpo, mientras que en los territorios a quienes sí se destinaba una específica solución de autonomía política se ha ido produciendo un progresivo desajuste entre sus pretensiones autonómicas y la realidad constitucional y estatutaria. Con ello se ha dado cuerpo a un sistema de descentralización política, tendencialmente homogéneo para todos los territorios autónomos, que es contestado por aquellas Comunidades que originalmente se hallaban en una posición constitucional diferenciada de la posición que la Constitución atribuía al posible resto de territorios.

- Por lo que respecta a Cataluña, el último intento de lograr una mayor adecuación entre esas pretensiones y su capacidad de autogobierno ha residido en la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía con los resultados que más tarde se comentarán.

Pero tanto las posturas mayoritarias que abogan por la homogeneización como la que aquí se defiende que ancla su sentido en el pacto constituyente inicial han de ser situadas en los acontecimientos por los que ha discurrido todo el proceso siguiendo, eso sí, el planteamiento jurídico que, al menos formalmente, dicen mantener los distintos glosadores del fenómeno y que no es otro que el de partir de la supremacía normativa del texto constitucional.

2. La descentralización política en el proceso constituyente

2.1. Las *preautonomías*

Como es sabido, en la fase preconstitucional de la transición política, además de la reimplantación del régimen económico administrativo de Guipúzcoa y Vizcaya en octubre de 1976, se procedió a poner en marcha el llamado régimen de *preautonomías*, primero mediante el Decreto-ley de 29 de septiembre de 1977 para Cataluña y extendido posteriormente a diversos territorios: de hecho, cuando, finalmente, se aprobó la Constitución ya estaban en dicho régimen todos los territorios que después se constituirían en comunidades autónomas, con las únicas excepciones de Cantabria, La Rioja y Madrid.

El ya mencionado Decreto-ley de 29 de septiembre de 1977 restableció *provisionalmente* la Generalidad de Cataluña y ratificó como presidente de la misma a Josep Tarradellas. No obstante, únicamente dotó a la nueva entidad de competencias que ya poseían las diputaciones provinciales de las cuatro provincias catalanas y las que le transfiriera el Estado, sin que, en cualquier caso, se le confiriera capacidad de legislar. Y lo mismo se hizo con el País Vasco un mes después (Decreto-ley de 30 de diciembre de 1977), seguido en 1978 con una distribución generosa por el resto del territorio (por Decreto-ley de 11 de marzo de ese año se establecieron las *preautonomías* en Galicia, Valencia, Aragón y Ca-

narias; por la misma vía el 19 de abril siguiente se extendieron a Andalucía, las Baleares, Extremadura y Castilla y León, y el Decreto-ley de 27 de septiembre abarcó Murcia; y habría que esperar hasta después de la aprobación de la Constitución para que el 25 de agosto de 1979 se otorgara dicho régimen a Asturias y Castilla - La Mancha).

Este sistema influyó, como se ha dicho, en la propia formulación constitucional de la determinación de las marcas de identidad para que unos determinados territorios pudieran constituirse posteriormente en comunidades autónomas. Se quiere decir con ello que, aunque el texto de la Constitución, según se verá, continuaba las líneas de lo que se había marcado en la Constitución de la Segunda República en esta materia, sus disposiciones en orden a regular la identidad de los territorios ya estaban delineadas por la realidad de la extensión del sistema preautonómico.

De forma paralela a esta acción gubernamental, las principales contestaciones al Estado centralista hasta entonces vigente seguían procediendo de Cataluña y del País Vasco. No sólo porque en ambos habían reaparecido las respectivas formaciones nacionalistas sino también porque en ambos territorios las demás fuerzas políticas, sin práctica excepción, abogaban también por una nueva articulación del Estado basada en el logro de altos grados de autonomía política. Fue ese el momento en que estas reivindicaciones adquirieron una muy amplia generalización al sumarse a ellas la mayoría de las fuerzas políticas representativas de Andalucía, Aragón, Valencia y Canarias.

En dicho contexto, uno de los elementos esenciales de cambio en el proceso de transición política fue la toma de conciencia colectiva sobre la necesidad de modificar la forma territorial de Estado. Sobre ese aspecto se vertieron los más diversos y confusos proyectos que basculaban entre una suave descentralización administrativa hasta una poderosa descentralización política: y el problema se complicaba, además, porque casi todos los partidos, a pesar de haberse pronunciado en sus respectivos programas sobre la cuestión, se veían cruzados internamente por posiciones que, al introducir matices, llegaban a hacer irreconocible el modelo de Estado que cada uno de ellos defendía.

2.2. Los anteproyectos de Constitución

Por ello no es difícil el entender que el punto de mayor desacuerdo en la discusión del texto constitucional, tanto primero en la ponencia, como después en las respectivas comisiones, como, finalmente, en los plenos de las cámaras, fuera el relativo a la «organización territorial del Estado», que sería la denominación última con que la Constitución designó el tratamiento de esta cuestión en su título VIII.

En una síntesis muy concisa, puede afirmarse que en el horizonte de la discusión constitucional, al margen de reivindicaciones marginales de alguna que otra independencia territorial, las Cortes Constituyentes procuraron, ante todo, determinar dos elementos: *qué niveles de poder político debían seguir necesariamente en manos del Estado central y cómo y qué territorios podían asumir el poder político que aquel dejaba de mantener*. Por lo tanto, no entraron seriamente en escena ni posiciones federalistas, ni posiciones confederalistas, ni posiciones de centralismo a ultranza³. Lo que se debatió fue algo mucho más concreto: qué poderes debían corresponder al Estado central (lo que, en cierta forma, es igual a saber de qué poderes podía desprenderse) y qué posibles territorios podrían sustituirle en el ejercicio de los que ya no iba a poseer.

Sin embargo, la primera propuesta contenida en el anteproyecto de Constitución, según es sabido, preveía una autonomía política general para todos los territorios⁴. De alguna forma, esta proposición (en la que estaban de acuerdo todas las fuerzas políticas representadas en la Ponencia con la única excepción de AP) suponía la entrada en escena de un sistema que procuraba culminar el modelo de *doble velocidad* o de *velocidad voluntaria* (de la no autonomía a la autonomía) en la conformación del Estado compuesto pretendido, en mi opinión, por la Constitución de la segunda República española. Es difícil entrar en el comentario de esta parte del anteproyecto constitucional que fue publicado

³ Son frecuentes las alusiones al desiderátum de la forma federal de estado tanto por parte del grupo socialista como por parte del grupo comunista. Pero en ambos casos se plantea como un proyecto de futuro que no tenía por qué plasmarse directamente en la Constitución que se estaba discutiendo. Véase al respecto las intervenciones de Peces-Barba por el grupo socialista y de Solé Tura por el comunista en pp. 3262-65 del *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 88 de la sesión celebrada el 14 de junio de 1978. Es interesante también la intervención del Sr. Pérez Llorca que resume la posición del grupos mayoritario de UCD y cuyas afirmaciones más importantes, en nuestra opinión, fueron las siguientes porque, en cierta forma, exponían su programa de *política constitucional*:

«Entendemos que una cosa es defender una concepción determinada de la organización del Estado, y que es lícito y perfectamente legítimo defender el modelo federal, contra el que nosotros estamos en este momento, y otra cosa es manejar determinados conceptos sin rigor, e incluso sin una mínima información de lo que se establece».

«Estamos previendo para nuestro país una organización autonómica suficiente, flexible y abierta, con la intención y el espíritu de que se pacifiquen los problemas existentes en este momento y que no se cierren las puertas al futuro, y que preservando la unidad nacional se puedan ir solucionando gradualmente, a partir de la Constitución, los viejos problemas históricos que nuestro país tiene planteados». *Ibidem*, pp. 3263-64, las cursivas son nuestras.

⁴ Sus artículos 128 a 137 regulaban iguales condiciones de acceso a la autonomía e igual también era la naturaleza jurídica de sus estatutos y la naturaleza política de su autonomía que se ejercía a través de una asamblea legislativa, un Presidente y un Consejo de gobierno (arts. 132. 3, 133 y 134).

el 5 de enero de 1978 y que poco antes se había conocido por filtraciones de *Cuadernos para el Diálogo* y *El País*⁵, porque en el pequeño transcurso de tiempo que se produjo hasta el 17 de abril siguiente (fecha de la publicación del segundo *anteproyecto*) su transformación fue tan fulminante como, valga la expresión, fastasmal: sin saber por qué sí o por qué no el modelo territorial de estado cambió de manera radical. En el primer anteproyecto se planteaba un estado compuesto con autonomías políticas territoriales generales y, en el segundo, éstas se transformaron en un estado en el que debería haber algunas autonomías políticas territoriales y un resto de espacios territoriales (predefinidos por las circunscripciones provinciales) de una más que dudosa configuración política⁶.

En efecto, tras el alud de enmiendas presentadas y el pacto entre los representantes de UCD y el de AP, la propia Ponencia modificó de manera radical la anterior propuesta y en su Informe final ya se pergeñó el modelo que finalmente aparecería en la redacción definitiva de la Constitución: una mayoría de territorios con autonomía indefinida y una minoría, en función de su disposición adicional, con una autonomía política muy determinada⁷. Por eso, el núcleo duro del debate giró en torno a cómo solventar los problemas históri-

⁵ Existe un apunte del ponente constitucional, G. Peces-Barba, que atribuye la filtración del primer anteproyecto a un compañero, que no querido, militante de su propio partido, Pablo Castellano. El comentario es algo largo y desahogado, pero no explica por qué su propio partido rompió con la regla de confidencialidad que presidía el funcionamiento de la Ponencia constitucional: «Desde el principio tuve la impresión de que la filtración había salido de nuestro propio partido [...] e incluso sospeché que había sido Pablo Castellano. Nunca lo dije porque no tenía pruebas, aunque era bastante plausible que fuera así. Al cabo del tiempo el propio Castellano, en un acto con los periodistas, en los premios que estos daban a los parlamentarios, siendo yo Presidente del Congreso y estando presente confesó orgulloso su autoría». Vid. PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., *La elaboración de la Constitución de 1978*, CEC, Madrid, 1988, pp. 88-89.

⁶ Vid. PÉREZ ROYO, J., *Una asignatura pendiente: la reforma de la Constitución*, REDC, núm. 69, Madrid, 2003. El autor compara el trabajo de la Comisión Jurídica Asesora en el proceso de constituyente de 1931 con el de la Ponencia constitucional de 1978. Y, en el fondo, llega a equipararlas porque indica, a mi juicio de manera correcta, que ambas se quedaron *cortas* al no ser capaces de formular un verdadero proyecto territorial de estado. Ello no obsta para que se pueda comprender el proyecto constituyente de los dos proyectos de cambio y, a la vez, los vacíos que tales proyectos siguieron arrastrando y aún arrastran si se quiere con mayor lastre todavía.

⁷ Aunque en su artículo 2 se mantenía la diferenciación entre nacionalidades y regiones, el Anexo al informe de la Ponencia donde se articulaba sistemáticamente el texto del anteproyecto que se seguía manteniendo después de incorporar las correspondientes enmiendas, se cambiaba la denominación del Título VIII en la línea que había propuesto AP («De la organización territorial del Estado») y se introducía abiertamente el doble sistema de Comunidades Autónomas de régimen común (arts. 136-138) y de régimen especial (Disposición Adicional) para quienes, además se preveía un cuadro institucional que giraba en torno a su Asamblea legislativa.

cos de desajuste entre el Estado y los dos territorios, por decirlo así, disidentes: Cataluña y el País Vasco⁸.

Precisamente, por la concreción con que se abordó el problema, fue el de más difícil solución y el de más tardía consagración constitucional. Porque, en efecto, todo el debate sobre la «organización territorial del Estado» y su culminación de cierre en el artículo 2 de la Constitución hubo de posponerse al tramo final del proceso constituyente cuando ya el resto de cuestiones habían sido pactadas: sobre ésta, en cambio, no se pudo llegar finalmente a un acuerdo e, incluso, del acuerdo final sobre este punto se descolgó la derecha más tradicional representada entonces por Alianza Popular.

Puede afirmarse que sobre el relato que se acaba de efectuar, con diversos matices, existe una práctica unanimidad doctrinal. Así, Rubio Llorente lo indicaba hace no mucho tiempo y con mayor cautela en fecha algo anterior lo había interpretado también su discípulo, M. Aragón Reyes⁹. Estas formulaciones, según puede verse en las notas al pie, unen con intensidades diversas las presiones de descentralización política y de descentralización meramente administrativa,

⁸ «Siempre el *deus ex machina* de la división territorial del poder está en Cataluña y el País Vasco, poquísimos en Galicia, cuyo nombre se introdujo (en) la Disposición Adicional simplemente porque había que recurrir a una fórmula retórica que no mencionase directamente a Cataluña y al País Vasco». Vid. RUBIO LLORENTE, F., Debate sobre las ponencias. En *La reforma constitucional: hacia un nuevo pacto constituyente?*, Actas de las XIV Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional, Madrid: CEPC-TC, 2009, p. 145.

⁹ Según Rubio, «el sistema de distribución territorial de poder que la Constitución instaura pretende [...] dos finalidades, una satisfacer las aspiraciones autonomistas de determinadas partes del territorio nacional, entre las cuales están esas dos partes que se llaman *nacionalidades históricas*, pero no con menor fuerza también la Comunidad Foral de Navarra [...]. De otra parte la Constitución pretende llevar a cabo una descentralización de la Administración del Estado [...]. Lo que explica esta división (la división territorial del poder político) es únicamente la primera de las dos finalidades pretendidas basada en razones que en la II República expuso Ortega y Gasset: la única manera de hacer tolerable para el resto de los españoles una autonomía política otorgada o reconocida a vascos y catalanes es ofrecer a los demás la posibilidad de gozar también de ella.» Obra y página citada en nota anterior.

Por su lado, M. ARAGÓN REYES, señalaba sin citar nombres lo siguiente: «Es cierto que la autonomía era exigida entonces de manera más enérgica en ciertas partes de España y, en tal sentido, se presentaba como una fórmula capaz de resolver esas cualificadas demandas y provocar, respecto de ellas, una mejor integración territorial. Pero también lo es que la opción por la autonomía no se tomó con el único objetivo de dar respuesta a aquellas concretas reivindicaciones (que esgrimían títulos históricos o culturales), ni tampoco en su función exclusiva de su utilidad para producir aquella mejor integración. Estas fueron razones de mucho peso, desde luego, muy importantes, pero no las únicas. Junto a ellas, como dije más atrás, estaba también la idea, casi indiscutible en aquellos años, de que la descentralización territorial era una forma de organización estatal más democrática y eficaz que la centralización y, en consecuencia, que la autonomía debería generalizarse (aunque no necesariamente con la misma intensidad) en todo el territorio del Estado. Señalar esto me parece importante para comprender mejor lo que vendría después». Vid. La construcción del Estado autonómico, *Rev. Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió*, núm. 54-55 (2006), Valencia, p. 77.

factores ambos que son puestos de relieve por casi todos los comentaristas y que sirven, en sus diversas interpretaciones, para generar un *continuum* discursivo mediante el cual se llega al resultado de que la Constitución no previó dos tipos de Comunidades Autónomas de naturaleza jurídica y política diversa sino un solo tipo con dos subespecies únicamente separadas por el factor tiempo: las que podían asumir de forma inmediata el máximo de carga competencial y quienes debían esperar algún que otro plazo para poder alcanzarla, soportarla y ejercerla. En otras palabras, en la gran mayoría de estos planteamientos, lo que sus autores vienen a afirmar a continuación es que dicho modelo, aunque contenía dos modalidades básicas de acceso a la autonomía, tales modalidades no creaban dos tipos de descentralización política sino solamente dos tipos de asunción temporal de competencias que habrían de desembocar en una estructura descentralizadora homogénea¹⁰.

¹⁰ Existen otras interpretaciones marcadas por un realismo difícil de contestar pero escasamente asumibles si se utilizan los parámetros jurídicos dominantes. Así, Portero Molina viene a admitir dos cuestiones de fondo: en primer lugar, según su entender –que también es el nuestro– no existe ninguna duda en el hecho de que nuestros constituyentes dibujaran un sistema autonómico con dos tipos de territorios, de los cuales el primero debía ejercer una autonomía política y el segundo debía limitarse a ejercerla en un horizonte de mera descentralización administrativa. Y, en segundo lugar, contrapuesto a lo anterior, viene a afirmar y asegura que esa primera voluntad constituyente fue legítimamente modificada por la voluntad-soberanía popular ejercida por los dos grandes partidos estatales que llevaron la voluntad del pueblo a la conformación de la voluntad constitucional (y, en este segundo aspecto, disintimos en lo que tal posición pudiera tener de legitimación constitucional a los cambios introducidos).

Según el autor mencionado, «Ninguna especulación constituye, en cambio, la afirmación de que el diseño o proyecto de Estado de las Autonomías que los constituyentes tuvieron en su mente estaba encaminado a configurar dos clases de Comunidades, con diferentes niveles de autogobierno. Pero es evidente que aquel diseño muy poco tiene que ver con la que hoy es la realidad consolidada de un Estado autonómico, presidido por los principios de unidad, diversidad, solidaridad e igualdad de las posiciones jurídicas de las Comunidades Autónomas».

Hasta aquí manifestamos nuestra total conformidad tanto con la primera afirmación como con la segunda. Pero es a partir de ahí donde comienzan (y terminan) las discrepancias de fondo: el mencionado autor, al margen de otros calificativos, describe el proceso de construcción del Estado de las autonomías como «un proceso eminentemente democrático»:

«Ha sido un proceso eminentemente democrático tanto por lo que respecta al fondo como por lo que hace a las formas y al ritmo seguido. *Lo primero* significa que el Estado de las autonomías es una decisión tomada por el titular, único y legítimo del poder constituyente, por el soberano, por el pueblo español, en el mismo momento en que se aprueba la Constitución».

Hasta aquí, como es lógico, nada que objetar: el poder constituyente se expresa a través de la Constitución que declara normativamente que España se constituye en un Estado social y democrático de derecho. Pero, a partir de aquí, se cambia de tercio y comienzan a realizarse una serie de afirmaciones, asertos o transposiciones de claro origen politológico en las que mayorías políticas nacionales y poder constituyente parecen identificarse:

«Y *lo segundo*, porque no solo estuvo la voluntad del poder constituyente impulsando y legitimando democráticamente en su origen todo este proceso descentralizador, sino que, por medio de sus

2.3. El modelo autonómico resultante

Sin embargo, ni es esa la conclusión a la que se puede llegar después de la lectura de los debates parlamentarios ni mucho menos aún es la conclusión a la que se llega con una interpretación directa del texto definitivo constitucional.

La lectura de los debates que constan en el proceso constituyente nos informa de manera inmediata que lo que la mayoría política que lo dirige desea conseguir es un modelo modernizado de lo que se había proyectado en la Constitución de la Segunda República española¹¹.

El modelo republicano se basaba, por un lado, en la expresión de la voluntad de la población de cada territorio (lo que después se ha denominado impropriamente «principio dispositivo»), que debían aceptar en referéndum al menos dos terceras partes de los electores inscritos en el correspondiente censo para que una o varias provincias limítrofes entre sí pudieran convertirse en región autónoma (art. 12.b, Constitución de 1931), y, por otro, en la concurrencia final de la voluntad de las Cortes que debían aprobar esa autonomía mediante ley. De hecho, el proyecto republicano descansaba sobre esa exigencia de una muy amplia voluntad popular para llegar a adquirir la autonomía de forma que lo que se preveía era la existencia de dos tipos de comunidades territoriales: las regiones autónomas y un importante resto de provincias que seguirían dependiendo de la organización central del Estado. Esto era así hasta el punto, incluso, que se previó la posibilidad de que provincias pertenecientes a regiones autónomas ya constituidas pudieran volver al régimen de vinculación con el poder central por el mismo sistema de referéndum con que se había constituido la región correspondiente (art. 22, Constitución de 1931).

representantes democráticos y expresándose por medio de las reglas de las mayorías de modo constante, también se debe afirmar que todo el proceso de construcción del Estado de las Autonomías ha sido posible porque el soberano lo ha querido, prestando su conformidad a los dos grandes partidos políticos de ámbito estatal que, desde las elecciones de 1979 hasta hoy, lo han venido representando mayoritariamente como lo prueba el haber obtenido siempre el respaldo de más del ochenta por ciento del electorado. Dicho de otro modo, el soberano ha apoyado con formas democráticas el ritmo de construcción del Estado de las Autonomías para que todo se haya desarrollado tal y como lo hemos conocido».

Estas citas corresponden a las páginas 252 y 256 de la aportación de PORTERO MOLINA, J.A., *El Estado de las Autonomías en tiempos de reformas*. En Terol, M.J. (coord.), *El Estado autonómico «in fieri»*, Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2005. Como se hace evidente, el confundir sin más la soberanía popular con el poder constituyente y ambos conceptos con los resultados electorales nos lleva, en sus consecuencias más débiles, a entender que la Constitución se puede modificar sin reforma alguna por la mera presencia de tales mayorías. En sus consecuencias más fuertes llevaría a la declaración de la inutilidad funcional de la rigidez de una Constitución normativa.

¹¹ Vid. la intervención del diputado Sr. Pérez Llorca transcrita en la nota 2 donde evidencia la conexión entre el modelo territorial que se propone y el aventurado por la segunda república.

Se planteaba, de esta forma, un sistema mixto en el que unas provincias mancomunadas podían llegar a poseer autonomía propia y las demás provincias, en cambio, podían seguir adscritas al poder central, dada la evidente dificultad en obtener la mayoría de dos tercios de los electores inscritos en cada una de ellas.

Pues bien, en gran medida, éste fue también el esquema seguido por el constituyente de 1978 aunque adaptado a las nuevas realidades con una percepción muy directa del modelo regional italiano, en el que se combinaban regiones con estatutos ordinarios y regiones con estatutos especiales con un grado mayor de autonomía. Si, por otro lado, se tiene en cuenta que el sistema italiano había sido claramente inspirado por la Constitución republicana española, se puede llegar a la razonable conclusión de que la Constitución de 1978 reeditó, en cierta forma, el inicial modelo republicano con la voluntad de crear un Estado políticamente descentralizado de acuerdo con las necesidades que en aquellos momentos mayoritariamente se sentían. Por eso, lo que se deja plasmado en el texto constitucional de 1978, al margen de lo que después llegó a resultar, es una estructura bifronte o claramente *mixta* con territorios unos dotados de autonomía política especial y otros a los que se podría dotar o bien de esa misma autonomía política o bien de unos meros poderes administrativos descentralizados. De hecho esa fue la percepción que inmediatamente obtuvo T. R. Fernández aún antes de la promulgación de la Constitución cuando indicaba que:

las Comunidades especiales (es decir, las del art. 151 y disposición transitoria segunda) son entidades políticas *strictu sensu*, dotadas de un auténtico poder legislativo en el ámbito de sus competencias específicas [...]. Las Comunidades de Derecho común carecen, por el contrario, de ese poder legislativo propio, al que ningún pasaje del texto constitucional da apoyo directa o indirectamente [...]. La Constitución ha organizado, pues, dos tipos de regiones cualitativamente diferentes, una de carácter o nivel político y otras simplemente administrativas¹².

II. NUDO

1. Una aproximación textual al modelo constitucional de Estado

1.1. Caracteres generales

Y así fue. De lo que resulta escrito, en el Título Preliminar de la Constitución se combinan dos principios que simbolizan la síntesis de lo que es su

¹² FERNÁNDEZ, T. R., *Lecturas sobre la Constitución española*, vol. I, Madrid: UNED, 1978, p. 351. El autor por esas fechas ya era discípulo directo de E. García de Enterría y, en consecuencia, ha de presumirse que esa era también la visión del maestro que tanto incidió después en la reorientación del modelo autonómico.

proyecto político territorial: la unidad de la Nación española y el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones (artículo 2). Este precepto que, como se ha indicado, fue aprobado al final del proceso constituyente planteaba la existencia de un estado-nación en el que conviven unas nacionalidades y regiones con un derecho preexistente a constituirse como entes autónomos. El reconocimiento del derecho a la autonomía formalizaba algo que, según la dicción del texto constitucional, ya existía anteriormente. Dicho en otros términos: la Constitución no crea *ex novo* la autonomía sino que la *reconoce*. Y ésta es una idea que surge en varios preceptos constitucionales entre los que destaca su disposición transitoria segunda cuando concede validez retroactiva, a los efectos de alcanzar el mayor grado de autonomía constitucionalmente permitida, a los plebiscitos autonómicos celebrados durante la Segunda República por Cataluña, Galicia y el País Vasco en que se aprobaron sus respectivos estatutos.

Pero, si en el título preliminar se manifiesta el juego de esos dos principios, la interacción entre ambos se concreta en el título VIII, sobre la organización territorial del Estado; y ahí es donde se manifiestan todas las variantes, a veces contradictorias, sobre la estructura autonómica. En esas variantes aparecen líneas de trazo débil y líneas de trazo fuerte, como después se tendrá ocasión de comprobar. Pero, en su conjunto, desde la óptica que aquí se mantiene, parece bastante claro, como decíamos, que la Constitución contiene un modelo territorial de Estado de carácter mixto –en parte en la dirección seguida por la Constitución republicana, en parte atendiendo al modelo italiano de autonomías diferenciadas y en parte como proyecto específico del momento, según se ha indicado– que se fundamenta, por un lado, en el principio de voluntariedad en el ejercicio de la iniciativa autonómica¹³ y, por otro, en la separación de dos tipos de autonomía: la autonomía de régimen especial y la autonomía de régimen común en la que no tenía por qué existir asamblea legislativa, según viene a reconocer de forma expresa el propio texto constitucional¹⁴.

¹³ Esta capacidad de iniciativa, de carácter local y provincial en el sistema de régimen común y de carácter parlamentario territorial en las de régimen especial, ha sido calificada posteriormente como «principio dispositivo» para dar a entender que el motor de la construcción de las autonomías territoriales se hallaba en la activación de dicho principio. Nada menos exacto que esa forma de entender las facultades de impulso autonómico (vid. el comentario de C. Viver-Pi Sunyer mencionado en nota 1), sobre todo, como luego se indicará, si se tiene en cuenta que la estructura política territorial no se mueve por la presencia del principio dispositivo sino porque, por su propia naturaleza constitucional, es una estructura permanentemente abierta (Vid. VERNET I LLOBET, J., La apertura del sistema autonómico, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 14 (2002), Murcia, pp. 127-169).

¹⁴ En el artículo 69 5. CE, al hablar de la composición del Senado se indica de forma bien evidente esa posibilidad de existencia de comunidades autónomas sin asamblea legislativa: «Las Comunidades Autónomas designarán además un Senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. *La designación corresponderá a la Asamblea legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma*» (la cursiva es nuestra).

Ya se ha señalado que el artículo 2 contiene la diferenciación entre nacionalidades y regiones. Como es obvio, son dos conceptos que procuran hacer mención a realidades diferentes y que se puso de manifiesto de manera transparente en los debates constitucionales en los cuales la posición mayoritaria integrada por las llamadas fuerzas de consenso entendió que dentro de la unidad de la Nación española existían dos tipos de configuraciones territoriales: las regiones y las nacionalidades. Y también entendió que estas últimas debían coincidir, en resumidas cuentas, con aquellas colectividades territoriales que o bien habían plebiscitado históricamente su estatuto de autonomía (Cataluña, Galicia y el País Vasco) o bien pudieran manifestar una especial y reforzada voluntad autonomista.

Pero estas cuestiones conviene analizarlas con un mejor detalle porque los elementos negativos de ese modelo también son evidentes: el artículo 2 de la Constitución no determina ni qué son las nacionalidades, ni qué son las regiones, ni en qué consiste el derecho a la autonomía. Por su parte, el título VIII, a estos efectos, lo único que viene a determinar es qué nivel de competencias pueden alcanzar las comunidades autónomas constituidas por el sistema común o por el sistema especial (que luego se describirán) y durante cuánto tiempo, sin tampoco determinar si todo el territorio del Estado se debería ordenar en comunidades autónomas o podrían quedar restos del mismo (al modo en que se previó en la Constitución republicana) sometidos a la disciplina del Estado central.

Lo primero que se debe destacar del sistema territorial de reparto del poder político ideado por la Constitución es que se trata de un sistema híbrido en el que se produce una definición en negativo: ese modelo supone, ante todo, la negación del tipo de Estado centralista que había sido llevado por el franquismo hasta sus últimas consecuencias. La voluntad constitucional, en este sentido, es muy evidente: ordena reorganizar el Estado y sustentarlo sobre unas bases de descentralización adecuada a las necesidades de cada uno de los territorios autónomos. Pero, como se ha indicado, las carencias constitucionales también son evidentes: se desconoce el grado de voluntad autonómica de los territorios y, por eso, no se realiza un mapa de las comunidades autónomas; se acepta la voluntad autonómica de los territorios históricamente autonomistas pero se duda de que otros (cual fue el caso de Andalucía) irrumpieran en la absorción de competencias estatales; se ponen trabas de muy diverso tipo para generalizar el modelo de autonomías de régimen especial, y, finalmente, el texto constitucional se muestra vacío a la hora de señalar la naturaleza política de las autonomías que se habían de constituir siguiendo el modelo de régimen común. En todo este complejo de aspectos inconcretos sobresale, sin duda, un elemento importante: el texto constitucional parece apostar de manera directa por la estructura autonómica de todos los territorios del Estado, a diferencia del de la Segunda

República, ya que, de no existir voluntad propia, las Cortes Generales podían, por así decirlo, sustituir su voluntad y obligarles a pertenecer a esa estructura de descentralización (como, de hecho, ocurrió tanto en el caso de la provincia de Segovia como en la determinación final de las provincias que habían de pertenecer a la comunidad autónoma de Castilla y León).

Con todo, a pesar de todos los vacíos existentes en el texto constitucional, no puede afirmarse la inexistencia de un modelo que determinara la estructura territorial del Estado. Lo que sucede es que la Constitución contiene un modelo con tres intensidades normativas diferentes: la proyectada sobre los territorios que históricamente habían plebiscitado sus respectivos estatutos, la que acompañaba a los territorios que ejercieran la iniciativa autonómica por la vía del artículo 151 y la destinada al restante grupo de territorios que habían de organizarse de acuerdo con el artículo 143 y 144.

Este sistema es un auténtico modelo territorial de Estado con suficientes rasgos definitorios como para poder entender que la Constitución no derivó su estructura territorial a las leyes de desarrollo sino que se encuentra de forma suficientemente desarrollada en el ya repetido título VIII. En una primera apariencia, en ese título se sitúan en el mismo plano el principio de autonomía de las provincias y los municipios y el principio de autonomía de las comunidades autónomas: el artículo 137 de la Constitución comienza por decir que «el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las comunidades autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses». Pero, en el contexto del propio título, ello no es así porque, una vez realizada esa afirmación, tanto la autonomía municipal como la provincial quedan como garantías institucionales genéricas sin definición de contenido (art. 140 y 141.2 CE) mientras que todo su articulado posterior se destina a la regulación de las comunidades autónomas (arts. 143 a 158, además de las disposiciones adicionales primera y cuarta y las siete primeras disposiciones transitorias).

1.2. La conformación de los dos tipos de Comunidades Autónomas

Con tan extensa regulación parece razonable defender que el constituyente se sí contemplaba un determinado modelo territorial de Estado. Y, en efecto, tal modelo aparece cuando se analizan los preceptos destinados a la configuración de las diversas comunidades autónomas tanto en su faceta procesal como en su contenido sustantivo.

Desde el punto de vista del procedimiento, la Constitución distingue esencialmente dos vías para que los territorios se conviertan en comunidad autóno-

ma: la vía común o general y la vía especial, ambas reguladas con detalle tanto en el artículo 143 y 144, para la primera de ellas, como en el artículo 151 y la disposición transitoria segunda para la vía especial.

En la primera de las vías, las provincias limítrofes con características comunes podían asociarse en comunidad autónoma si las respectivas diputaciones provinciales, órganos interinsulares (en los casos de las Islas Baleares y Canarias) y las dos terceras partes del número de sus municipios que, al menos, representasen la mayoría absoluta de la población de tales territorios, tomaran la iniciativa de dar comienzo a ese proceso. A continuación (art. 146.1 CE) había de elaborarse un proyecto de estatuto de autonomía por una asamblea compuesta por los miembros de las respectivas diputaciones provinciales u órganos interinsulares y por los diputados y senadores elegidos en las provincias que habían de asociarse. Dicho proyecto había de ser remitido a las Cortes y tramitarse como ley orgánica, pudiendo, en consecuencia, ser modificado o rechazado por la voluntad del Parlamento estatal.

La vía especial, en cambio, era del todo diferente y señalaba con gran evidencia la distinta calificación o posición constitucional que se otorga a las comunidades autónomas creadas por este sistema. El procedimiento suponía una síntesis de lo establecido en el artículo 151 de la Constitución y en su disposición transitoria segunda. De acuerdo con ambos preceptos, para alcanzar de forma inmediata el mayor grado de autonomía, la iniciativa para el comienzo del proceso autonómico se daba por realizada para los tres territorios que habían plebiscitado históricamente sus respectivos estatutos (Cataluña, el País Vasco y Galicia); o, si algunas otras provincias con afinidades históricas y culturales lo decidían, debía efectuarse por acuerdo de todas las diputaciones provinciales, tres cuartas partes de los municipios que representasen la mayoría absoluta del censo electoral de esas provincias y, además, ser ratificado dicho acuerdo mediante referéndum por la mayoría del censo electoral de cada una de ellas. Y, si en este segundo supuesto no se obtuviesen las mayorías precisadas, el proceso no podría reiniciarse hasta transcurridos cinco años.

La Constitución, por tanto, señalaba dos direcciones para obtener la correspondiente autonomía territorial con importantes diferencias en la voluntad constitucional y política de cada una de ellas, o lo que es lo mismo, con importantes diferencias sobre la posición o jerarquía constitucional de cada tipo de territorio. En la vía común u ordinaria lo que prevalece es la voluntad política de las instituciones estatales centrales y, especialmente, de las Cortes Generales, que son las que definitivamente modulan, mediante la ley orgánica correspondiente, el contenido de poder de la comunidad autónoma así creada. Por el contrario, en la vía especial, lo que la Constitución prioriza es la voluntad del territorio, que no solamente se consagra en el momento de la iniciativa (convali-

dada en el caso de las comunidades históricas y agravada en las que pretendieran seguir la vía del artículo 151), sino también en el resto del procedimiento de aprobación y reforma de sus estatutos: en este segundo supuesto, los estatutos deben ser redactados directamente por los diputados y senadores representantes parlamentarios del territorio (sin intervención, pues, de las diputaciones provinciales) y ser enviados al Congreso de los Diputados para que sean discutidos por una comisión mixta, formada de forma paritaria por miembros de dicho Congreso y miembros de la asamblea que redactó el Estatuto.

Siguen las previsiones constitucionales marcando las diversas variantes en que podía desembocar el problema: no alcanzarse el acuerdo en la comisión mixta de los diputados del Congreso y de los representantes de la asamblea de parlamentarios autonómica, en cuyo caso se habría de proseguir la tramitación de la ley ante las Cortes sin que siguiera presente la voluntad del territorio; no obtenerse la aprobación del texto acordado mediante referéndum provincial, quedándose descolgada del proceso la provincia en la que no hubiera una mayoría favorable a ese proyecto, y, finalmente, en el supuesto de que hubiera un acuerdo conjunto de la comisión mixta antes indicada y de que las provincias aprobaran mediante referéndum el texto propuesto, las Cortes debían no aprobarlo sino ratificarlo mediante ley orgánica. Es decir, la Constitución, en el fondo, ni contempla la posibilidad de disidencia entre el proyecto de estatuto y la comisión mixta, ni prevé la posibilidad de que una provincia no apruebe por referéndum el proyecto de estatuto, ni tampoco deja margen de maniobra a las Cortes Generales para que disientan de un documento así acordado.

Los dos tipos de autonomía son, pues, constitucionalmente muy distintos. Y lo son no tanto por el tipo de competencias que pueden asumir, según se verá más adelante, sino por la fuerza constitucional de sus respectivos estatutos y de la configuración de las instituciones que, respectivamente, los conforman. Por eso puede afirmarse que la Constitución consagra un sistema mixto en el cual unos determinados territorios debían poseer una posición claramente subordinada a la del Estado central (que era el que disponía y graduaba sus niveles de autonomía), mientras que otros (los que se crearan por el sistema agravado del artículo 151 de la Constitución y las llamadas comunidades históricas contempladas en su disposición transitoria segunda) adquirirían una posición derivada de una especie de pacto federal reflejado en el proceso de creación de sus respectivos estatutos.

La dualidad de sistemas que se acaba de apuntar se evidencia aún más por el hecho de que la Constitución ordena de manera directa el sistema político de las comunidades autónomas aquí denominadas como de régimen especial y deja de hacerlo en las que también se han calificado como de régimen común. En las primeras, según determina el artículo 152 de la Constitución:

la organización institucional autonómica se basará en una asamblea legislativa elegida por sufragio universal con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un consejo de gobierno con funciones ejecutivas y administrativas, y un presidente, elegido por la asamblea de entre sus miembros, y nombrado por el rey, al que corresponde la dirección del consejo de gobierno, la suprema representación de la respectiva comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla. El presidente y los miembros del consejo de gobierno serán políticamente responsables ante la asamblea.

En adecuado contraste, las demás comunidades autónomas formadas por el procedimiento destinado a las comunidades de régimen común o general no contienen previsión constitucional alguna sobre cuál había de ser su estructura orgánica o institucional. Únicamente, el artículo 147.2.c de la Constitución señala que todos los estatutos de autonomía deben contener «la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias». Como es obvio, ello no implica que tales estatutos pudieran establecer las instituciones parlamentarias o ejecutivas que creyeran oportunas sino que, de acuerdo con una interpretación sistemática de la Constitución, habrían de poner en funcionamiento aquellas instituciones que resultaran funcionalmente adecuadas para ejercer las competencias que les podían ser atribuidas a partir de la Constitución.

1.3. La atribución competencial

Es decir, la diferenciación constitucional se muestra suficientemente clara sobre la perspectiva de existencia de comunidades autónomas sin poder legislativo y otras, en cambio, con poder legislativo ordenado de manera directa por el propio texto constitucional. No se manifiesta esa claridad, sin embargo como se advertía anteriormente, en cuanto a la distribución competencial, pues su sistema se fundamentó en criterios más temporales que materiales: de acuerdo con la regulación contenida en sus artículos 148 y 149, a los que después se hará una referencia más detenida, la Constitución determinaba qué materias podían pasar a ser objeto de la competencia de uno y otro tipo de comunidades autónomas. El grado más bajo se encuentra detallado en el artículo 148 y el más alto, e inmediato en términos temporales, en el artículo 149. Pero, en términos cualitativos, tanto las comunidades de régimen especial como las de régimen común podrían obtener los mismos niveles competenciales: según declara el artículo 148.2 de la Constitución, «transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus estatutos, las comunidades autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149».

Con ello, el texto constitucional parece ofrecer competencias básicamente de orden administrativo o ejecutivo a las comunidades de régimen común y

competencias de mayor contenido político a las de régimen especial. No obstante, se trata de una falsa impresión por lo ya indicado. Es evidente que las competencias que se contienen en el artículo 148 todas ellas, las que podrían ser asumidas por los estatutos de régimen común, poseen un carácter evidentemente administrativo. Basta una breve referencia: alteración de términos municipales; ordenación del territorio, urbanismo y vivienda; obras públicas propias; ferrocarriles y carreteras interiores; puertos de refugio, puertos y aeropuertos deportivos; agricultura y ganadería; montes; artesanía; museos y bibliotecas; cultura; promoción del turismo y del deporte; asistencia social; sanidad e higiene, y algunas otras de menor entidad. Todo este conjunto de materias responde a una clásica visión de la descentralización administrativa. Y, otra vez en contraste, las competencias que, además de las que se acaban de citar, podrían obtener de inmediato las comunidades autónomas de régimen especial venían determinadas en el artículo 149 siguiente cuando fijaba un sistema especial de competencias compartidas entre el Estado central y las comunidades autónomas al establecer uno de los grandes mecanismos de colaboración (y de conflicto) entre ambos: la adscripción de la competencia sobre la regulación de las bases o principios generales sobre materias como, por ejemplo, las bases de la ordenación de crédito, banca o seguros o la planificación general de la actividad económica al Estado, y el desarrollo legislativo y la ejecución de esas bases a las comunidades autónomas. Todas estas materias podían ser asumidas de forma inmediata por las comunidades autónomas de régimen especial pero también podrían serlo, transcurridos los cinco años a que antes se aludían, por las de régimen común si se hubiera procedido a modificar el correspondiente estatuto.

Este sistema apuntaba en todos sus aspectos a que habrían de existir dos tipos de comunidades autónomas: unas derivadas directamente de la Constitución y otras que deberían, por delegación constitucional, ser desarrolladas a lo largo del tiempo por la voluntad legislativa del Estado central. Con lo cual, se debían instaurar dos grandes tipos de comunidades autónomas: unas de carácter constitucional directo, y otras derivadas de la voluntad de las instituciones estatales centrales con posibles contenidos competenciales diferentes. No obstante, la Constitución dejaba sin regular (y no era poca cosa) el paso, mediante las correspondientes reformas estatutarias, desde una situación de descentralización administrativa a una situación de descentralización política.

Con este escenario de dos grandes tipos de territorios autónomos cobra sentido el mecanismo de origen italiano denominado «ley marco», mediante el cual, según el artículo 150.1 de la Constitución, las Cortes podían atribuir a todas o a algunas de las comunidades autónomas la facultad de dictar normas legislativas de acuerdo con los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Dicho instrumento –que no ha sido prácticamente utilizado– lo que pre-

tendía era dotar puntualmente de capacidad legislativa a aquellas comunidades que sólo tuvieran competencias de índole administrativa. Y también parecido significado podía tener el apartado 2 del mismo artículo quien, además de contener unas cláusulas permanentes de apertura, advertía que el Estado, mediante ley orgánica, podría transferir o delegar facultades correspondientes a materia de titularidad estatal, reservándose los mecanismos de control que se estimasen convenientes.

La utilización que a este precepto se ha dado posteriormente ha cambiado de manera radical su inicial significado a la par que se cambiaba, según se defiende en estas líneas, el sentido constitucional que se había dado al propio sistema autonómico¹⁵.

2. Los pactos políticos

2.1. Los pactos de 1981

Pero todo el complejo sistémico constitucional se vio trastocado por la alteración del proceso político. Alrededor del intento del golpe de Estado del 23 de febrero de 1981 se fraguaron una serie de pactos políticos con la pretensión de armonizar el proceso de configuración autonómica del Estado. Tales pactos culminaron en los llamados «acuerdos autonómicos» del 31 de julio de 1981, firmados por los entonces dos principales partidos políticos de ámbito estatal (UCD y PSOE) y condujeron a reformular el modelo constitucional de Estado. Según tales pactos, se había de dirigir desde el centro del Estado todo el proceso autonómico, y se había de generalizar un modelo autonómico común para los distintos territorios. Para ello se fijó el definitivo mapa autonómico y se dispusieron fórmulas originales de lo que se ha denominado «ingeniería constitucio-

¹⁵ La utilización de las leyes orgánicas de transferencia y delegación ha puesto de relieve desde el primer momento postconstitucional la manipulación más burda del proceso autonómico previsto en la Constitución: primero se utilizaron para adherirse, con evidente desmesura de todo tipo, a los estatutos de la Comunidad Valenciana y de Canarias (LOTRAVA y LOTRACA) y, después, tras los pactos de 1992, para fijar de manera uniforme los techos competenciales de las distintas Comunidades Autónomas. Utilización que, según RUBIO LLORENTE, «hizo un poco daño a la Constitución» (en *La reforma...*, *op. cit.*, p. 147), con lo que podría aparecer una nueva categoría conceptual (la Constitución como cuerpo orgánico sensible, me atrevo a apuntar) pero a las que no califica de contrarias a la Constitución: la categoría conceptual de una Constitución dañada parece más bien referirse a una falta de respeto intelectual antes que a una verdadera vulneración jurídica. Pero se mire como se mire, desde esa perspectiva jurídica, esa ley orgánica general de transferencia a las Comunidades Autónomas de régimen común o era constitucional o no lo era. Y, en la opinión que aquí se mantiene, después de haberse desvirtuado la Constitución en sus propios orígenes, tanto daba que esa segunda reconstrucción fuera constitucional como que no lo fuera.

nal», como fue la de determinar que las comunidades de Valencia y Canarias adquirieran una especial naturaleza, pese a formalizarse por el procedimiento de acceso común a la autonomía, mediante el utensilio de adjuntar al respectivo estatuto de autonomía una ley orgánica de transferencia por la que, transcurridos los cinco años que más arriba se mencionaban, cada una de estas dos comunidades adquirirían el pleno de las facultades competenciales otorgadas por el artículo 149 de la Constitución. También se acordó que la provincia de Madrid sería una comunidad autónoma y que Navarra lo sería, aplicándole la disposición adicional primera de la Constitución, con lo que después sería denominada Ley orgánica de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra. Pero, además de estas particularidades, en los acuerdos de fondo, se dispuso que todas las comunidades autónomas tendrían naturaleza política y dispondrían de asamblea legislativa y que, en definitiva, no habría una posición constitucional diferente entre unas comunidades y otras.

Estos acuerdos se formalizaron posteriormente mediante la Ley orgánica de armonización del proceso autonómico, de 30 de junio de 1982 (LOAPA), impugnada ante el Tribunal Constitucional y declarada inconstitucional en sus términos formales (STC 79/1983) pero aceptada en sus elementos esenciales de contenido.

Así sucedió: tras eliminarse su naturaleza orgánica y su naturaleza de ley de armonización, se mantuvo la voluntad normativa de proceder a una rectificación del sentido marcado por la Constitución. Pervivieron de esta forma los acuerdos políticos y, mediante ellos, se cambió el modelo constitucional de Estado, produciéndose, como señaló L. Vandelli y lo aceptó E. García de Enterría, una verdadera mutación de la constitución territorial; es decir, un cambio de sentido en lo que se había proclamado en el texto de la Constitución sin modificación de su contenido literal.

Se ha de entender que en aquellos momentos de implantación del texto constitucional las relaciones territoriales y políticas eran especialmente tensas. Valga un mero recordatorio: el Gobierno de UCD había decidido que ningún territorio, a excepción de los históricos ya contemplados de manera expresa en la Constitución, podría acceder al sistema especial de autonomía previsto en el artículo 151 de la Constitución al que anteriormente se hizo referencia. Pero, en su contra, diversos territorios (Andalucía, Valencia, Aragón, Canarias) ya habían iniciado sus procedimientos de acceso a la autonomía por esa vía especial. Y, en el caso específico de Andalucía, sus ocho provincias habían podido pronunciarse mediante referéndum sobre la iniciativa de acceder por la vía especial de dicho precepto al sistema autonómico. En tal pronunciamiento todas las provincias, con excepción de la de Almería, contaron con la mayoría absoluta favorable que exigía el mencionado artículo constitucional. Todo ello sucedía en 1981 y

se rompía de esta forma la voluntad política del Gobierno central mientras se preparaba el golpe de Estado antes aludido.

Pues bien, fracasado ese intento de golpe y consagrado el referido acuerdo entre los dos grandes partidos, el desarrollo del proceso autonómico adquirió una rapidez extrema: los estatutos de autonomía de Andalucía, Asturias y Cantabria se aprobaron en diciembre de 1981; los de La Rioja, Murcia, la Comunidad Valencia, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias y Navarra, entre julio y agosto de 1982, y, finalmente, en febrero de 1983, se aprobaron los de Extremadura, Madrid y Castilla y León. Y, mientras tanto, todavía hubo que realizar otros experimentos de ingeniería constitucional: sustituir la voluntad de la provincia de Almería mediante un acuerdo de las Cortes Generales, tras reformarse la Ley orgánica del referéndum, y por la misma vía de ley orgánica sustituir la voluntad de las provincias de Segovia y León que no habían deseado incorporarse a la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

La conclusión, por tanto, es la de que, a la par que el proceso autonómico se había implantado en todo el territorio estatal, esa implantación se había realizado, por así decirlo, al margen de las determinaciones constitucionales. Y dicha extensión o implantación poseía un sentido unitario conjunto: el distribuir parecidos márgenes de poder político a cada uno de los territorios constituidos en comunidad autónoma, con independencia de la forma de acceso a la autonomía o del calado histórico de su propia identidad territorial.

2.2. Los pactos de 1992

Y así, después de haberse cubierto esa primera etapa de generalización del sistema común, con las excepciones ya mencionadas, al entrar su vigor la previsión constitucional de que las Comunidades Autónomas podrían, transcurridos cinco años, ampliar sus competencias dentro del marco del art. 149 mediante la reforma de sus respectivos estatutos (art. 148.2. CE), la opinión común de todos los territorios y de las instancias centrales de poder fue la de entender que el sistema autonómico general se regía por pautas de homogeneización y de paridad intercomunitaria y que se debían conformar definitivamente de acuerdo con el parámetro de la autonomía de Cataluña. Como describe E. Aja, lo que se debatía a partir del cumplimiento de ese plazo de cinco años era si procedía tal reforma estatutaria o bastaba con proceder a la modalidad de la aprobación de leyes orgánicas de transferencia y delegación¹⁶. Al final se optó por simultanear

¹⁶ AJA, E., *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, 2ª ed., Madrid: Alianza, 2003, pp. 82 y 83.

ambas vías, tras los nuevos acuerdos entre PSOE y PP en 1992, y aprobar una Ley Orgánica de Transferencias (la LO 9/92) y proceder a partir de 1994 a la reforma de los Estatutos. Con ello se aseguraba la igualdad de niveles de competencias no sólo en las Comunidades Autónomas con los estatutos reformados, sino también el de éstas con el resto que hasta ese momento disponían de un nivel superior.

Puede decirse, pues, que, en términos jurídicos, a partir de ese momento (y con la agregación posterior de la reforma del Estatuto de Canarias) no sólo se había completado el sistema autonómico sino que, además, sus componentes habían sido igualados por un parecido raso normativo sobre su identidad política y constitucional. En cierta forma, podría parecer que el proceso autonómico había finalizado en su conformación definitiva a la espera únicamente de que se completaran los trasposos de los correspondientes servicios¹⁷.

2.3. La primera crisis del sistema

Sin embargo, ni ello era así ni tampoco podía serlo. Por un lado, porque las autonomías originarias (específicamente Cataluña y el País Vasco) que habían funcionado como elementos de tracción y de atracción de todo ese proceso habían quedado marginadas y, en ocasiones, automarginadas del mismo. Si, en un primer momento, Cataluña se presentó como factor de reestructuración del Estado, a lo largo de los casi veinte años de sucesiva implantación autonómica, sus instituciones e incluso sus fuerzas políticas carecieron de canales de participación para poder incidir en ese cambio. Por otro lado, la cohesión interterritorial no existía más que por imposición directa del gobierno central, dueño no sólo de la dirección del proceso autonómico sino también de las posibles relaciones intercomunitarias. En tercer lugar, la capacidad real para el ejercicio de las competencias otorgadas por los Estatutos difería ostensiblemente de unas a otras Comunidades Autónomas. Y, finalmente –entre otras concausas– no existía un sistema o engranaje constitucionalmente garantizado y políticamente consensuado que permitiera el funcionamiento armónico del Estado así *compuesto*; además de existir la previsión constitucional, siempre abierta, sobre las posibilidades de transferencia o delegación de las competencias estatales o las propias previsiones de los Estatutos sobre su propia reforma (Artículo 150 CE).

¹⁷ En los pactos suscritos por el PSOE y el PP el 28 de febrero de 1992 afirmaban de manera expresa su intención de «ultimar, de acuerdo con las previsiones constitucionales, la definición concreta del desarrollo del Título VIII de la Constitución». Véanse *Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992*, Madrid: MAP, 1992, p. 20.

En cualquier caso, desde la óptica de las fuerzas políticamente organizadas en cada territorio y, esencialmente desde la perspectiva nacionalista, el proceso de generalización del modelo autonómico se había vivido como un proceso de sustracción y devaluación de la identidad histórica, lingüística, cultural y política de las Comunidades de Cataluña y el País Vasco. Más en la primera que en la segunda dadas las profundas diferencias de las conformaciones sociales y políticas correspondientes y, sobre todo, porque al País Vasco se le había reconocido un sistema de Gobierno y financiación de contenido singular y, en cierta forma, privilegiado.

En esta tesitura, el anuncio de la necesidad de modificaciones en los Estatutos de las Comunidades Autónomas de régimen especial llegó con los primeros acuerdos adoptados por fuerzas nacionalistas periféricas en el mes de julio de 1998 (*Declaración de Barcelona*, firmada por el Partido Nacionalista Vasco, Convergència i Unió y el Bloque Nacionalista Galego), en los que se exigía una nueva redistribución del poder político entre las *diferentes instancias y niveles*. Hay que hacer notar que estos partidos tenían un peso decisivo en el funcionamiento de las respectivas autonomías territoriales porque los dos primeros eran mayoritarios y ejercían el gobierno en sus propias Comunidades Autónomas del País Vasco y Cataluña, respectivamente, mientras que el tercero siempre había sido en Galicia una pieza importante de su funcionamiento institucional.

Posiblemente tal declaración no fue determinante de los acontecimientos posteriores pero reflejó con cierta agudeza una situación política que hacía aflorar dos cuestiones importantes: por un lado, que la generalización y homogeneización del sistema autonómico estaba socavando la legitimidad de las aspiraciones nacionalistas de cada una de esas tres formaciones políticas; y, por otro, como base objetiva de sus planteamientos, que el Estado central se venía comportando de manera excesiva en el concreto apoderamiento y ejercicio de sus competencias y, en cuanto referido específicamente a Cataluña, el que existiera un sistema de financiación que se consideraba notoriamente injusto.

III. ¿DESENLACE?

1. El nuevo proceso de reforma en Cataluña: las iniciativas institucionales

1.1. La Comisión de Estudio sobre el autogobierno de Cataluña

Todo lo anterior no obstaba para que esos mismos partidos nacionalistas llevaran una política de apoyo al Gobierno central durante la legislatura que se inició en 1996. Esta contradicción interna, propia de todo el desarrollo autonómico y nada inusual en las políticas de los partidos nacionalistas periféricos, se

fue diluyendo en la legislatura siguiente: cuando en las elecciones generales del mes de marzo del año 2000 el Partido Popular obtuvo la mayoría absoluta en la representación parlamentaria del Estado se mantuvo durante un largo trecho la alianza con CiU (casi hasta llegar al término de la legislatura catalana en noviembre de 2003), aunque paulatinamente fue cobrando cuerpo un escenario de enfrentamiento entre el Gobierno central y el resto de las fuerzas políticas cualquiera que fuese su filiación particular. Pese a ello, la coyuntura política de ese período hizo indispensable que CiU, sin mayoría parlamentaria suficiente, se apoyara en el PP si quería seguir gobernando en Cataluña. Y, desde luego, lo quería. Pero, esa alianza iba resultando cada vez más insoportable por la contradicción radical de dos nacionalismos conservadores antagónicos: el españolista del PP y el catalanista de CiU.

Ese cúmulo de cosas obligaba a mantener una política de compensaciones muy inestables y también de muy corto plazo. En tales términos, en el mes de octubre del año 2000, dentro de ese peculiar contexto de dependencia de CiU respecto del PP, se presentó una iniciativa de acuerdo parlamentario que no quería decir nada pero que lo decía todo: cuatro grupos parlamentarios (CiU, PSC, ERC e ICV) plantearon la creación de una *Comisión de estudio sobre la profundización del autogobierno* con el fin de que evaluara:

los resultados de la aplicación del Estatuto de Autonomía y de otras disposiciones reguladoras del autogobierno, así como (procediera a) la consideración y la propuesta de las líneas de reforma y despliegue de la legislación estatal y autonómica para la profundización del autogobierno.

Esta iniciativa, presentada por los grupos parlamentarios anteriormente enunciados con la evidente ausencia del Partido Popular, fue aprobada por el Pleno del Parlamento catalán, el día 14 del mes de noviembre siguiente, por 116 votos a favor y 12 en contra.

Con ello se dio comienzo a un proceso que, a la postre, conduciría a la modificación del Estatuto de Autonomía de Cataluña y, mientras, a arrastrar a una serie de Comunidades Autónomas a recorrer la misma peripecia reformista.

En apariencia, se trató de un acuerdo circunstancial, ya que nada exigía de inmediato y permitía salvar la honorabilidad nacionalista de CiU preocupada de que no existiera urgencia alguna en la terminación del estudio-informe que se había acordado y con medios suficientes para poder alargar el procedimiento hasta donde llegara la necesidad de esa concreta legislatura.

En efecto, la referida Comisión de estudio tardó año y medio en entregar su informe (comienzos del mes de marzo del año 2002) y en él se intentaron concretar los problemas de los que adolecía, en su opinión, el autogobierno de Cataluña. La lista de problemas era muy variada: se ponía de manifiesto el abuso

gubernamental central en la utilización de las normas básicas como mecanismo de invasión competencial (una regulación tan minuciosa de la materia que sobrepasaba con creces el carácter básico de la competencia), la aprobación de leyes orgánicas con fines de apoderamiento competencial, la excesiva invocación de títulos competenciales transversales con el mismo fin, la interpretación extensiva de las posibilidades de intervención que podía ofrecer el art. 149.1.1ª de la Constitución o el abuso en la invocación de los principios de interés general, inter-territorial o supra-autonómico; se aludía a la debilidad de los instrumentos de articulación entre el Estado central y las Comunidades Autónomas y a la deficiente participación autonómica en las cuestiones europeas; y se ponía de relieve, en fin, la falta de acomodación institucional del carácter plurinacional del Estado. Ante esta serie de carencias y de desajustes, el estudio proponía la activación y ampliación de las competencias de la Generalidad, analizando en detalle cada una de ellas, y reivindicando el pleno reconocimiento de los principios de autonomía territorial, plurinacionalidad y plurilingüismo y la institucionalización de la participación de la Generalidad en la Unión Europea; también, por último, planteaba la necesidad de mejorar el funcionamiento de las instituciones de la Generalidad y la de reconocer un conjunto de derechos y deberes propios de los catalanes. En definitiva, reivindicaba su específica posición constitucional dentro del Estado autonómico en el sentido más apegado al sentido normativo que en su día ofreció el primigenio texto constitucional.

En el intermedio de ese año y medio entre la primera propuesta y la entrega del estudio mencionado, las plataformas políticas de Cataluña y los medios de comunicación insistieron en el trato vejatorio que estaba recibiendo Cataluña tanto en materia financiera como en reconocimiento institucional. Y aunque tanto unas (con excepción de Esquerra Republicana de Catalunya, con programa político independentista) como otros presuponían la necesaria pertenencia de Cataluña al diseño constitucional del Estado español, todos ellos subrayaban la necesidad de que aparecieran nuevos marcos de integración con evocaciones de un cierto soberanismo de fondo.

Con esa textura política interna, el estudio de esa Comisión venía a presentarse no sólo como un programa de gobierno autonómico de unidad sino también como una propuesta de modificación del marco normativo de la propia autonomía. Y en esa no tan extraña coyuntura política, donde los nacionalistas conservadores catalanes dependían de la buena voluntad de los nacionalistas conservadores españoles del PP, esta propuesta de modificación fue finalmente asumida con motivo del debate sobre política general que tuvo lugar en el mes de octubre del mismo año de 2002; y en su resolución final se acordó que procedía modificar el marco estatutario *en la siguiente legislatura* para, según rezaba de manera textual, *garantizar la salvaguarda de los derechos de Cataluña como*

nación y superar el actual estancamiento del autogobierno. Es obvio que se trataba de un aplazamiento de conveniencia pero que no pudo detener todo el proceso ya puesto en marcha: en marzo de 2003 se constituyó la Ponencia parlamentaria para elaborar el Informe sobre la propuesta de Reforma del Estatuto e inició sus trabajos en abril.

El proceso, en esos términos, ya no se podía paralizar. Los diferentes grupos parlamentarios, con excepción del PP, hicieron llegar sus respectivas propuestas a la Ponencia y sus trabajos se interrumpieron y caducaron por el cambio de legislatura de noviembre siguiente, según la programación mantenida y previamente asumida por el Gobierno de la Generalitat.

En medio de todo este escenario parlamentario, es lógico que la coyuntura electoral se proyectara sobre la modificación del Estatuto de Autonomía, aunque la rara unanimidad parlamentaria al respecto, con la excepción del PP ya repetida, mantuvo la correlación de fuerzas sin apenas excesivas variaciones en las cantidades de votos recibidos por cada una de los grupos políticos contendientes. Sí hubo, en cambio, una modificación cualitativa: se fraguó un nuevo Gobierno de la Generalitat con el acuerdo de los tres grupos hasta entonces en la oposición (PSC, ERC y ICV) articulado en torno a dos alas confluyentes basadas, una, en el eje de reformismo social progresista y de reforzamiento del autogobierno y, otra, en la propuesta de una reforma estatutaria en profundidad. De esta guisa, los grupos políticos que pactaron el Gobierno consiguieron desbancar al partido ganador en las elecciones (CiU) y abrir una nueva etapa en la configuración de la autonomía en Cataluña bajo la evidente hegemonía del PSC ganador, si no en escaños, sí en votos.

1.2. La consolidación institucional de la alternativa de reforma estatutaria

1.2.1. El contexto de la decisión política sobre la reforma

Pues bien, dejando para más adelante el describir el concreto proceso de reforma, tal vez procede ahora el avanzar alguna interpretación política del porqué se llevó a cabo la reforma estatutaria en Cataluña. A decir de algún autor:

El origen del proceso de reforma estatutaria se halla en una decisión fundamental del Partido de los Socialistas de Cataluña (PSC) sobre la política de alianzas necesaria para disponer de mayoría suficiente en el Parlamento de Cataluña que permitiera a su candidato acceder a la presidencia de la Generalidad y formar gobierno, dejando de ser oposición por primera vez desde las elecciones autonómicas de 1980¹⁸.

¹⁸ MONREAL FERRER, A., La reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. En *Modelo de Estado y Reforma de los Estatutos*, Valencia: Fundación P. Manuel Broseta, 2007, p. 289.

Y, sin duda, esta incitación era indispensable para que el proceso de reforma se iniciara, pero no era suficiente. Por razones diversas, otro partido político importante en Cataluña (Esquerra Republicana de Catalunya) siempre se había mostrado favorable a la reforma del Estatuto catalán de 1979 por entender que no expresaba adecuadamente las aspiraciones catalanas de autogobierno. En otro segmento, Convergència i Unió, nunca había sido partidaria de esa reforma porque entendía que tales aspiraciones podían alcanzarse por otros medios menos formalizados y más basados en acuerdos políticos coyunturales (una nueva lectura del Estatuto de 1979 y de la Constitución, una nueva interpretación del reparto de soberanía, una mayor utilización de las leyes de transferencia y delegación prevista por el art. 150 CE., etc.).

1.2.2. El contexto jurídico constitucional

Por eso, al margen de las razonables aspiraciones del PSC de acceder al gobierno de la Generalidad, es indudable que debía existir un cúmulo de circunstancias de diverso tipo que también beneficiaran ese proyecto de reforma. Sin duda, el propio contexto internacional invitaba al cambio: los procesos de Irlanda, Escocia y Gales y las modificaciones constitucionales italianas marcaban una línea de reestructuración estatal política favorable a los deseos de cambio constitucional interno. Por su lado, Convergència i Unió, antes de llegar a finales del año 2002, necesitaba compatibilizar el inicio de ese aparente proceso reformista con su constante apoyo político al PP, de cuya fuerza, a su vez y según ya se apuntó, se beneficiaba por estar gobernando en minoría dentro de Cataluña. Para Esquerra Republicana, por lo demás, aparecía una ocasión histórica para forzar un proyecto de ampliación del autogobierno en Cataluña y en el terreno de los hechos fue la fuerza política que más presencia tuvo en la primera parte del proceso de reforma. Finalmente, el partido de mayor impronta izquierdista y de menor peso social, ICV, siempre había sido partidario de ampliar los ámbitos de poder autonómicos.

Además, no debe olvidarse, que estas iniciativas de reforma estatutaria se producían en un momento en el que las fuerzas mayoritarias estatales parecían ya, según indicaba antes, haber ultimado todo el proceso de renovación autonómica del Estado sin posibilidad de añadirle otras modificaciones.

No parece, pues, por muy decisiva que fuese la aspiración del PSC, que ella fuera causa bastante para explicar el porqué del proceso reformista estatutario. Según otro autor, que opina en la misma obra acabada de citar¹⁹, la reforma

¹⁹ CARRERAS SERRA, F. de, El proyecto de nuevo Estatuto de Cataluña. En *Modelo de Estado y Reforma de los Estatutos*, Valencia: Fundación P. Manuel Broseta, 2007, p. 276.

se llevó a cabo, además de por los intereses del PSC, por la voluntad de CiU que se vio obligada por circunstancias internas del propio grupo a acentuar su discurso nacionalista «con la intención de restar votos a los republicanos. Se emprende entonces una alocada carrera entre estos dos partidos (CiU y Esquerra Republicana de Catalunya) para intentar demostrar quién es más nacionalista, carrera que durará hasta el pacto estatutario de 21 de enero de 2006 entre Zapatero y Mas» (en cuanto Presidente del Gobierno central y Secretario General de CiU, respectivamente).

Con ello, en apariencia, ya se tiene el cuadro explicativo completo: por razones diversas, a todos los partidos catalanes les interesaba proceder a la reforma estatutaria. Un cuadro explicativo poco convincente porque nos permite volver a lo que decíamos más arriba: si a todos los partidos, excepto al PP, les interesaba la reforma estatutaria, por definición –como, en realidad, así ocurrió– ninguno de ellos había de resultar especialmente beneficiado por esa reforma.

Por eso, ha de descartarse como única causa el interés electoral directo y el discurso ha de dirigirse hacia otros derroteros y plantear la cuestión objetiva del estado de cosas autonómico. Y, en la óptica de Cataluña en general, hasta cierto punto era perceptible un alto grado de agotamiento del modelo tanto desde las comprensiones de los partidos nacionalistas como desde los planteamientos de los partidos no alineados en ese nacionalismo periférico. Al percibirse socialmente la capacidad de autogobierno como un objetivo político a alcanzar o, si se quiere, como un bien de interés común que servía para delimitar y resaltar las señas colectivas de identidad, parece bastante fácil el comprender que cualquier generalización de las formas particulares de autogobierno a territorios ajenos implicaba una pérdida de esas mismas señas de identidad y que, por otra parte, cualquier sensación de estancamiento en las facultades de gobierno propio podían constituir bases suficientes para apoyar una reforma estatutaria.

Y eso es lo que percibían todos los partidos políticos catalanes con excepción del Partido Popular. Con ello, el discurso identitario mostraba la necesidad de resaltar los perfiles propios y acogía un tipo de lenguaje en el que, sobre todo, destacaban dos elementos mutuamente complementarios: los agravios sufridos en el autogobierno y el insuficiente reconocimiento de la propia singularidad. Y ambos elementos se daban suficientemente en los momentos que estamos analizando.

Frente a este conjunto de factores, como ya se ha indicado de pasada, los tiempos políticos del Estado central parecían orientarse con otros derroteros. Lo habían anunciado tiempo antes los acuerdos políticos de 1992 entre PP y PSOE en los que textualmente se hacía constar el propósito de finalizar el proceso de implantación de las Autonomías; y en la legislatura iniciada en 1996, bajo el Gobierno del PP, se habían traspasado a las Comunidades Autónomas de régimen común la mayor parte de las competencias y sus correspondientes servicios

mediante la aprobación de los oportunos Decretos de traspaso. Por otro lado, en la praxis del Partido Popular, a la sazón en el Gobierno del Estado, su programa político lo mantenía en pautas cerradamente estatistas y contrarias a facilitar cualquier estructura asimétrica en materia de autonomías territoriales. Como señalaba el programa de gobierno para las elecciones del año 2000, sin perjuicio de respetar los hechos singulares:

Mantendremos la línea de equiparación de los niveles de autogobierno entre todas las Comunidades Autónomas [...]. Así, profundizaremos en la equiparación competencial básica entre todas las Comunidades Autónomas²⁰.

Se había creado, por tanto, un clima de cierre autonómico y un contraclima de rebeldía institucional en el ámbito de Cataluña, de forma que se fue consolidando un factor emocional colectivo en el que aparecían como antagonistas únicamente dos realidades políticas: Cataluña contra el Estado y el Estado contra Cataluña. Ese clima antagonístico cobró cuerpo a través de los medios de comunicación y desde 2004 a 2006 se planteó una lucha virtual entre dos concepciones de la estructura política de España con efectos materiales, intelectuales y afectivos altamente destructivos.

Al margen de que este no puede ser el lugar para ponderar y ni tan solo el describir ese enfrentamiento que llegó a esquemas de boicot comercial, con campañas encabezadas por el propio Partido Popular, el recordar unos sucesos cuyas secuelas todavía se hallan presentes en forma de recursos ante el Tribunal Constitucional puede ayudar a hacer comprender las connotaciones políticas del proceso de reforma y, como consecuencia, la escasa fuerza que han podido cobrar los argumentos puramente jurídicos en favor o en contra de los resultados de ese proceso. En tal sentido, conviene insistir en el peculiar hecho (y con ello adelantamos cuestiones sobre las que después se tendrá ocasión de volver) de que habiéndose aprobado una gran variedad de Estatutos de Autonomía, con contenidos normativos asimilables en muchos aspectos, únicamente ha sido el Estatuto de Autonomía de Cataluña el que ha recibido el ataque frontal de nada menos que cinco recursos de inconstitucionalidad.

1.2.3. La reforma estatutaria como proyecto de oposición política y de consolidación del autogobierno

Pues bien, ese proceso de reforma estatutaria iniciada en Cataluña se desarrolló a lo largo de dos momentos políticos estatales muy diferentes entre sí

²⁰ Programa Político del PP para las elecciones de marzo de 2000. Vid. en www.pp.es/uploads/docs/general/PROGRAMA...

y, como consecuencia de ello, desempeñó, en cada una de esas fases, unos roles, si no contradictorios, sí claramente distinguibles. En el primer momento, al haberse adoptado la decisión de iniciar el proceso de reforma durante el mandato del Partido Popular en el Gobierno central, tenía el sentido de significar la formación de un frente común de oposición ante un Gobierno radicalmente contrario a cualquier reforma constitucional o estatutaria en unas circunstancias en que parecía muy probable que podría continuar en el poder tras las siguientes elecciones generales. Sin embargo, el cambio de mayoría gubernamental como consecuencia de las elecciones de marzo de 2004 le hizo desaparecer ese sentido *frentista-autonomista* y adquirir, en cambio, en la segunda fase, un componente de afirmación identitaria que exigía, por un lado, una negociación con el nuevo partido gubernamental (PSOE) a cambio del apoyo político en el Parlamento español y, por otro, mantener una difícil unidad entre las fuerzas políticas de Cataluña (incluido el PSC, como federación del PSOE a escala estatal) no sólo dentro del Gobierno autonómico tripartito sino también con Convergencia i Unió, ahora en la oposición al Gobierno de Cataluña pero circunstancialmente aliado con el gobierno del PSOE en Madrid.

Como resultado de toda esta peripecia, de ser instrumento de ataque, el Estatuto se convirtió en un objetivo de la agresión opositora del Partido Popular y en la piedra de toque en que parecían confluír todos los males de la patria. Al grito de *¡España se rompe!* esa estrategia de oposición no dejó resquicio alguno para que pudiera aparecer un clima de discusión relativamente objetivada sobre las nuevas pretensiones que se iban incorporando al texto del Estatuto y llevó hasta la extenuación mutua una política de ruptura y de crispación guerracivilista que produjo daños de muy difícil compensación.

En resumidas cuentas, cuando en noviembre de 2003 se celebran en Cataluña elecciones parlamentarias autonómicas y como resultado de los correspondientes pactos políticos se iniciaba el gobierno tripartito a que antes se ha hecho referencia, compuesto por el PSC, ERC e ICV, las fuerzas políticas mayoritarias estaban todavía lejos de imaginar la variedad de problemas que surgirían en la trayectoria de reforma hasta llegar a la aprobación del texto final en agosto de 2006. Incluso daría tiempo a que esas mismas fuerzas políticas (las del Gobierno tripartito y la de la oposición de CiU) profundizaran las desavenencias y llegaran a la fase final estatutaria en medio de un clima de más que notable discordancia interna.

2. El proceso constitucional de reforma del Estatuto de Cataluña

Ya se han indicado los movimientos iniciales que dieron lugar al arranque de la discusión estatutaria. Tras los resultados de las mencionadas elecciones

autonómicas a cuyo respaldo se fraguó el denominado *Pacto del Tinell*, del llamado Gobierno tripartito de PSC, ERC e ICV, el 14 de diciembre de 2003 se recuperó la iniciativa reformista:

el gobierno impulsará de manera inmediata un Acuerdo Nacional sobre el autogobierno y la financiación que incorpore a todas las fuerzas políticas para la preparación de las acciones necesarias para ampliar el alcance del autogobierno, elaborar un nuevo Estatuto y adoptar un nuevo sistema de financiación.

Con ello, en el mes de enero de 2004, a través de la Mesa del Parlamento, se acordó promover la iniciativa legislativa de reforma por todos los grupos y en el mes siguiente se nombraron los miembros de la Ponencia, aunque, de hecho, sus trabajos de discusión (además de recibir las propuestas de los diferentes grupos) no se iniciaron hasta el mes de septiembre siguiente. Mientras tanto (mes de marzo anterior) se habían producido las elecciones generales, el PSOE había conseguido hacerse con el Gobierno central, el PP había perdido la mayoría parlamentaria y, ya en la oposición, había desatado la ofensiva furibunda a que se ha aludido anteriormente.

Con o sin el nuevo panorama, en Cataluña existía, como ya se ha visto, una entente común para redactar las nuevas bases del Estatuto de Autonomía (en esos momentos todos los grupos parlamentarios, incluido el PP, estaban integrados en la Ponencia) pero no existía un proyecto o una proposición articulada. De hecho, las discusiones parlamentarias giraron esencialmente en torno a los documentos que iba suministrando el Institut d'Estudis Autònoms que constaban de un texto articulado y una memoria explicativa sobre las directrices que en términos generales le iba suministrando el Gobierno de la Generalidad. Puede decirse que se trató de un proyecto de ley atípico, sin formalización gubernamental, entregado a plazos y con la dirección política preestablecida de plantear el máximo posible de autogobierno dentro de los cauces constitucionales: de esta manera, cada grupo parlamentario pudo introducir todo aquello que estimó pertinente. Con estos elementos, el primer texto oficial, con claro contenido de aluvión, fue aprobado, el 8 de julio de 2005, por los miembros del tripartito gubernamental aunque CiU se abstuvo y el PP votó en contra.

Aparecía así un Proyecto de nuevo Estatuto extraordinariamente extenso (218 artículos, siete disposiciones adicionales, cuatro transitorias y cinco finales) en el que, como novedades, se habían introducido un Título nuevo sobre derechos, deberes y principios rectores, y otro sobre el Poder Judicial que no figuraban en el anterior Estatuto de 1979. Pero, además, otras modificaciones de fondo eran también notables: el artículo 1.1. definía a Cataluña como nación, se invocaban los derechos históricos como fundamento de su autogobierno, se creaba el Consejo de Garantías Estatutarias, se especificaban al máximo las competencias asumidas, se establecía el principio de bilateralidad en las relaciones

Estado-Generalidad y se pretendía un sistema financiero bastante similar al del concierto mantenido con el País Vasco. No es el momento de especificar la infinidad de variaciones establecidas por este proyecto porque todavía tuvo que pasar por diversas instancias y circunstancias hasta llegar a su modulación final.

Entre esas instancias, el trámite siguiente fue el de presentación de enmiendas y el de elaboración del informe de la Ponencia que tuvo lugar el 28 de julio de 2005 y el inmediato día posterior fue aprobado en términos sustancialmente iguales, en forma de Dictamen, por la Comisión parlamentaria junto con el gran número de enmiendas presentadas por todos los grupos para ser defendidas ante el Pleno de la Cámara (más de 400 enmiendas, incluida una enmienda a la totalidad del PP).

A estas alturas del debate, ya habían pasado casi dos años desde el cambio de gobierno de la Generalidad y año y medio desde que se había iniciado el trámite de reforma estatutario en esa legislatura (con lo que, con toda evidencia, se estaba en trance de superar el *iter* histórico de la aprobación de la Constitución española de 1978); y a estas alturas del debate, también, las posturas mantenidas por cada grupo políticos eran extraordinariamente distintas y distantes entre sí.

Con tal complicación, los grupos políticos parlamentarios acordaron solicitar Dictamen al Consejo Consultivo de la Generalidad para que expresamente se pronunciara sobre la constitucionalidad de los distintos preceptos constitutivos del texto aprobado por la Comisión y de las enmiendas que lo acompañaban. Este Dictamen, aprobado en algunas de sus partes con mayorías muy ajustadas, declaró que 19 preceptos eran inconstitucionales y más de una cincuentena no lo era si se interpretaban en el sentido manifestado por el Consejo. En general las propuestas de este Dictamen fueron acogidas por los grupos políticos que estaban en el Gobierno y negociaron una serie de enmiendas consensuadas al respecto; no lo fueron, en cambio, por la oposición de CiU ni tampoco modificaron el rechazo frontal del PP. Finalmente y tras diversos avatares, introducidas las modificaciones oportunas, el texto fue probado el 30 de septiembre por todos los grupos con excepción del PP, es decir, por una mayoría superior al 90 % de los parlamentarios catalanes.

La fase siguiente de tramitación se realizó ante el Congreso de los Diputados de las Cortes Generales, primero, y ante el Senado después. La tramitación ante el Congreso fue notablemente laboriosa y accidentada por diversas causas: el primer paso debía consistir en el debate de totalidad ante el Pleno de la Cámara y la votación de admisión del Proyecto de reforma de Estatuto presentado por el Parlamento catalán para su ulterior discusión, tras las enmiendas correspondientes, por la comisión mixta formada por los miembros de la Comisión Constitucional del Congreso y un número igual de parlamentarios catalanes. Pero frente a este trámite y antes que se produjera, el PP interpuso un recurso de am-

paro ante el Tribunal Constitucional contra la decisión de la Mesa del Congreso por haber ésta calificado, a efectos de su tramitación, el Proyecto de reforma de Estatuto como Proyecto de reforma de Estatuto y no, según defendía el PP, como reforma de la Constitución. Sin entrar en el contenido de esta acción claramente obstruccionista, ni en el Auto del Tribunal Constitucional inadmitiendo el recurso, lo cierto es que finalmente se produjo el debate de totalidad, tras el cual la propuesta de reforma, a efectos de su posterior tramitación, fue admitida por 197 votos a favor, 146 en contra y una abstención el día 2 de noviembre de 2005.

A partir de aquí se inició una etapa complicada ya que, en el trámite de presentación de enmiendas, el grupo socialista del Congreso, como expresión del partido en el Gobierno, presentó un elevado número de enmiendas sobre todos y cada uno de los títulos del proyecto de Estatuto y en las que se cuestionaba desde el tratamiento estatutario del concepto de Nación, al principio de bilateralidad en las relaciones con el Estado central, pasando por cuestiones competenciales, institucionales y de relación interlegislativa.

Reunida la mencionada comisión mixta en funciones de Ponencia Conjunta, sin haber llegado a un acuerdo inmediato, tuvo lugar un encuentro secreto entre el Presidente del Gobierno central y el Secretario General de CiU en el que pactaron los términos finales del Estatuto. Ese pacto incidió directamente en la propuesta definitiva de la Ponencia a través de enmiendas transaccionales y de cambios sustanciales del proyecto: la desaparición del significado normativo del concepto de Nación y del carácter fundador de los derechos históricos, debilitamiento o desaparición de algunos derechos, modificaciones de la regulación del poder judicial, de los contenidos competenciales, de las relaciones institucionales y del sistema de financiación. Se procedió, de esta forma, a pactar un texto mermado en sus aspectos más identitarios y en definitiva en su capacidad de autogobierno. Pero quedó, no obstante, un nuevo Estatuto con grandes posibilidades de realización y con expectativas de muy variadas proyecciones de aplicación y desarrollo.

Las fases posteriores en la tramitación no aportaron nada nuevo al contenido jurídico del Estatuto, pese a que todavía se introdujeron algunas reformas. Pusieron de relieve, eso sí, la pérdida de la unidad entre las fuerzas políticas de Cataluña después de ese pacto secreto y escenificaron en el debate de la Comisión Constitucional la ruptura que se había producido entre Esquerra Republicana y Convergència i Unió con lo que se llegó a la votación en Comisión primero y después en el Pleno del Congreso (30 de marzo de 2006) con un resultado de 189 votos a favor, 154 en contra y dos abstenciones. La posterior discusión en el Senado tampoco añadió nada nuevo salvo el elevar la tensión de radicalidad en las posturas anti-estatuto y llegar a una aprobación por estrecho margen de 128 votos a favor, 125 en contra y las abstenciones de Esquerra Republicana, Euska-

diko Ezkerra y Partido Aragonésista. Finalmente, el referéndum, con escasísima participación ciudadana y con la posición política de Esquerra Republicana favorable al *No*, se celebró el 18 de junio de 2006 con los siguientes resultados: 50,59 % de abstención, 49,41 % de participación; 73,90 % a favor; 20,76 % en contra; 5,34 % en blanco y 0,90 % nulos.

3. El nuevo modelo autonómico a partir del Estatuto de Cataluña

3.1. Las expectativas del cambio de modelo

El caos conceptual provocado por la aprobación del nuevo Estatuto de Cataluña y el alud de reformas introducido a socaire suyo por los más variados entes autonómicos lo reflejaba con línea delicada el que fue Presidente del Tribunal Constitucional P. Cruz:

Formulada en estos términos (*La reforma del Estado de las Autonomías*), tropezaría enseguida con la paradoja de que se intente hablar de reforma cuando ésta es referida a un fenómeno tan *proteico* como desde siempre ha aparecido el Estado de las Autonomías; considerado así, difícilmente puede hablarse de reforma de lo que en sí mismo, ya es reforma, proceso. La respuesta sería que esta cualidad mutante de nuestro modelo de Estado no ha impedido que el impulso fundacional de los años 1979-1983 abocase en la plasmación de una determinada estructura territorial del Estado, la cual se encontraría camino de ser sustituida, más o menos nítidamente, por otra, todo ello sin abandonar la categoría de Estado de las Autonomías²¹.

Qué sea esa nueva estructura o cuál sea la fase de la cualidad mutante que pueda dar lugar a no se sabe qué nuevo espécimen en nuestra forma de Estado, por desgracia, no lo aventura nuestro autor. El autor avanza aquello que le sugiere una buena lectura de la Constitución (que no es otra cosa que alguna de las modalidades posibles del federalismo asimétrico) y, tal vez, lo que, a su juicio, sería políticamente adecuado a la actual correlación internormativa e interinstitucional. Pero, es obvio que eso interrumpe nuestro propio relato si, en la línea que estamos siguiendo, procuramos ofrecer un panorama general de la situación a partir primero de las innovaciones introducidas por el Estatuto de Cataluña y, después, de las que se han ido introduciendo en los demás Estatutos.

Por eso debemos proceder a una lectura de las normas estatutarias para poder entender las voluntades de una nueva conformación política estatal y, de paso, también, si esa conformación se ha llegado o no a producir.

²¹ CRUZ VILLALÓN, P., La reforma del Estado de las Autonomías. En *Un Estatuto para el siglo XXI, Revista valenciana d'estudis autonòmics*, núm. 47-48 (2º Trimestre 2005), vol. I, Generalitat Valenciana, pp. 45 y sigs.

En este punto aparecen varias cuestiones que deben ser analizadas: en primer término, se debe ofrecer un esquema de los puntos fundamentales de inflexión respecto del modelo autonómico anterior; en segundo término ha de verse, como forma de contrarrestar ese impulso, la generalización parcial del modelo catalán a otros Estatutos de Autonomía; y, en tercer lugar, ha de concluirse sobre si, necesariamente, el modelo ha cambiado y en qué puntos se resiste a hacerlo: se debe concluir, en último extremo, si el cambio estatutario sin reforma constitucional conduce a alguna parte en la configuración de la estructura del Estado.

3.2. El contraste entre el Estatuto de Cataluña de 2006 y el de 1979

Los dos textos estatutarios son por completo distintos además de poseer sistemáticas diferentes. Distintos en su extensión (57 artículos el primero y 223, el segundo) y con sistemáticas diferentes ya que existe un cambio de orden en la regulación de las materias, se añaden títulos nuevos y existe, en el segundo, una evidente voluntad de aparecer como originario en sí mismo respecto del primero. Pero distintos son también los principios que proclama el nuevo Estatuto, en la forma de plasmarlos, en el cuadro dogmático e institucional y en el cuadro competencial.

Desde la perspectiva de los principios, existe una proclamación, directriz del resto del Estatuto y del propio tono lingüístico estatutario, contenida en el artículo 3.1 del nuevo texto que procura fijar la identidad política de la Generalidad:

Las relaciones de la Generalidad con el Estado se fundamentan en el principio de lealtad institucional mutua y se rigen por el principio general según el cual la Generalidad es Estado, por el principio de autonomía, por el bilateralidad y también por el de multilateralidad.

Cada uno de estos términos requeriría una explicación complementaria pero, al margen de ello, lo que más destaca es la introducción de la bilateralidad como principio derivado, al parecer, del otro más plural de que la Generalidad es Estado, es decir, que es parte estructural del Estado. Y ese principio es el que puede explicar el tono general del Estatuto que se conforma plenamente en términos reivindicativos, es decir, en términos de no dejar ningún aspecto al albur de principios generales que puedan ser objeto de apropiación por la entidad estatal²².

²² La opinión de Francisco RUBIO LLORENTE sobre estos principios no puede ser más clara ni más contraria tampoco: «Son obstáculos políticos muy serios con los que tropieza el buen funcionamiento del Estado de las Autonomías. Obstáculos políticos de primera magnitud que no se pueden

De alguna forma, también la declaración de derechos y principios rectores que introduce el nuevo Estatuto (remitidos en buena parte al desarrollo legislativo posterior) y que no se encontraba en el Estatuto anterior está en sintonía con este inicial principio de bilateralidad, puesto que, sin duda, la introducción de una parte dogmática, por lo demás extensa, en un texto de esta clase es claro fenómeno de autoasimilación constitucional estatal. No es cuestión aquí de realizar un análisis ni siquiera somero sobre este contenido estatutario y que ya ha sido objeto de una abundante doctrina²³. Sí que hay que decir, en cambio, que hasta cierto punto responde a una corriente muy general en estos momentos caracterizada por utilizar las declaraciones de derechos como un elemento de legitimación del propio sistema; e, incluso, podría añadirse (en la forma en que en su día lo entendió el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas) por entender que el reconocimiento de derechos propios consolida y perfecciona el ordenamiento jurídico al que se imputan.

Por otra parte, al margen del cambio competencial al que se aludirá inmediatamente, también se ha producido una interesante modificación institucional de fondo: por un lado, aparece un nuevo Título (el III) que regula el Poder Judicial en Cataluña aún a sabiendas que la administración de justicia es una competencia exclusiva del Estado; y, por otro, aparecen instituciones nuevas como es, dentro de ese Poder Judicial, el Consell de Justicia de Cataluña, o, fuera de él, el Consell de garantías estatutarias, que escenifican la pretensión de ofrecer un cuadro completo de las instituciones a través de las cuales pueden ejercerse los tres poderes clásicos: el legislativo por el Parlamento y el ejecutivo por el Gobierno, como ya constaba en el Estatuto anterior; pero el judicial y hasta la justicia constitucional, algo más difíciles por el juego competencial, si no pueden ejercerse de manera directa sí que se procura representarlos, en el sentido más escénico, mediante una simbiosis entre competencias básicamente ejecutivas en materia de administración de justicia, coparticipación en el gobierno de los miembros del Poder Judicial (Consejo de Justicia) y creación de un órgano

salvar con juegos de palabras. Decir que la Generalitat es Estado y se relaciona con el Estado de acuerdo con los principios de bilateralidad y multilateralidad es una broma. Es decir, la multilateralidad no es una sucesión de bilateralidades [...]». Vid. Debate sobre las ponencias. En La reforma Constitucional: ¿hacia un nuevo pacto constituyente», *op. cit.*, p. 148.

²³ Vid., entre otros, FARRERES, V., BIGLINO, P. y CARRILLO, M., Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, *CEPC*, Madrid, 2006; DÍEZ PICAZO, L. M^a, ¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?, *REDC*, núm. 78, Madrid, 2006; CAAMAÑO, F., Sí pueden, *RDC*, núm.79, Madrid, 2007; y otros muy variados trabajos sueltos. La obra que, hasta el momento, intenta resumir con pretensión más global el estado de la cuestión es la editada bajo mi dirección y coordinada por CASTELLÀ, J. M^a, y EXPÓSITO, E., *Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía*, Barcelona: Atelier, 2008.

de control no jurisdiccional, pero de control al fin y al cabo, sobre la constitucionalidad de las leyes autonómicas (Consejo de garantías estatutarias).

En esa misma dirección toma cuerpo la regulación en materia de competencias que consta de dos grandes aglomerados normativos: uno primero dedicado a la determinación conceptual sobre los tipos de competencias (Capítulo I del Título IV, artículos 110 a 115) y el segundo ocupado en definir y desglosar con detalle las *materias* de cada tipo competencial (Capítulo II, de igual Título, artículos 116 a 173). Si se tiene en cuenta que en el Estatuto anterior el conjunto de preceptos sobre competencias giraba alrededor de la veintena, el cambio que se ha producido, al igual que en los casos anteriores, también llama la atención no sólo por su número sino también por el tipo de regulación que se ha llevado a cabo. La finalidad de esta regulación, según términos acuñado en los medios de comunicación, ha sido la de *blindar* las competencias de la Generalidad de manera que el Estado no pueda apropiarse o disponer de ellas ni mediante la utilización de títulos horizontales o transversales ni mediante el abuso de la normativa básica. Para conseguirlo se han utilizado una serie de técnicas que, en resumen, podrían circunscribirse a las siguientes: en primer término ofrecer una definición conceptual del alcance de los diversos tipos de competencias según la cual se pretende llevar a su más estricta consecuencia el principio dualista, es decir, el principio según el cual las competencias, sean del tipo que sean, o pertenecen al Estado o pertenecen a la Comunidad Autónoma; en segundo lugar, se han intentado fijar el alcance general de las competencias del Estado sobre *lo básico* al definirlo como *principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley* (art.111 EAC), con lo que parecen quedar excluidas otros tipos de normas y otros tipos de contenidos; en tercer lugar, se ha atribuido a la Generalidad la competencia reglamentaria en el ámbito de sus competencias ejecutivas; y, por último –y tal vez sea lo más importante– se ha procedido a desmenuzar los contenidos y sub-contenidos de las materias competenciales especificando en cada caso el tipo de función y el ámbito material concreto sobre el que esa función se proyecta.

Todo este conjunto de elementos y otras varias cuestiones de índole menor nos llevan a concluir que, aplicando las denominaciones que la Constitución utiliza (reforma y revisión), el Estatuto de Autonomía ha sufrido una completa *revisión estatutaria* puesto que se ha visto modificado en aspectos esenciales de su anterior estructura.

3.3. La extensión del modelo a otros Estatutos de Autonomía

Como era fácilmente previsible (y siguiendo el rastro de lo sucedido después de la aprobación de la Constitución) el mero inicio del proceso de reforma

del Estatuto de Cataluña volvió a despertar las ansias reformistas de otra serie de Comunidades Autónomas: Andalucía, Valencia, Baleares, las dos Castillas, Aragón... Alguna, como Valencia, se dio más prisa y aprobó su Estatuto antes de que lo hiciera Cataluña. Se produjo lo que con indudable superficialidad se ha denominado *efecto emulación* en virtud del cual parece producirse una correlación mecánica entre los contenidos de la autonomía de Cataluña y los contenidos del resto de las comunidades autónomas, de manera que si Cataluña varía al alza en su posición institucional o competencial las demás inmediatamente se ponen en movimiento para ponerse a su mismo nivel. Es indudable que este *efecto* (que ocupaba un cierto espacio conceptual en las consideraciones del último Informe del Consejo de Estado sobre la reforma de la Constitución²⁴) carece de razón mecánica alguna: responde a una concepción unitarista, por un lado, y, por otro de forma correlativa, a la existencia y voluntad de unas fuerzas políticas que siguen observando la realidad estatal con ese prisma.

Pero esa es una cuestión lateral a los comentarios que ahora se efectúan. Porque lo importante es el observar si, con esta generalización de las reformas estatutarias, se ha diluido la reforma catalana o más bien se está produciendo un cambio en la forma de Estado sin reforma de la Constitución.

IV. MODIFICACIONES ESTATUTARIAS Y MODIFICACIONES DEL MODELO DE ESTADO

Ya en el inicio de esta aportación se planteaban las conclusiones, entendiéndose en ellas que el desdibuje del esquema constitucional ha sido el responsable de una buena parte de la complicación estructural en que en estos momentos se halla el modelo territorial de estado en España. Pero, en esta interacción entre hechos constitucionales, hechos formalmente constitucionales y hechos paraconstitucionales, puede darse la impresión de que se camina, dando unos rodeos muy inseguros, hacia una nueva forma de Estado que no puede ser otros que el propiciado por un federalismo asimétrico. Como se ha intentado demostrar, el modelo de Estado autonómico anterior a las últimas reformas estatutarias se ha ido creando en forma paralela a la Constitución y, según se dejó antes apuntado, haciendo caso omiso a las prescripciones originales en ella contenidas. Este tipo de Estado ha sido sobre todo resultado de toda clase de pactos políticos que lo han ido haciendo evolucionar en el sentido que actualmente posee. Por eso, no puede negarse la posibilidad de que ese modelo o forma estatal pueda

²⁴ Vid. *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, edición a cargo de F. Rubio Llorente y J. Álvarez Junco, Madrid: Consejo de Estado y CEPC, 2006. *Op. cit.*

seguir evolucionando e incluso transformándose tanto que se convierta en una nueva forma de Estado con estructura federal completa (aunque sería necesaria la reforma constitucional, al menos, para introducir modificaciones de fondo en la estructura judicial) y respetando los contornos propios de cada territorio políticamente diferenciado.

Sin embargo, eso no se ha producido con las reformas estatutarias comentadas por varias razones. La primera de ellas es que, al margen del lenguaje utilizado, los principios de relación entre el Estado central y las Comunidades Autónomas siguen siendo los mismos y, en ellos, la primacía relacional y de poder del Estado central sobre los entes autónomos sigue siendo indiscutible: pactos políticos aparte, quien sigue decidiendo el sistema de financiación, la transferencia y delegación de competencias, la adecuación de las instituciones centrales a las necesidades autonómicas, la política con la Unión Europea, las relaciones internacionales y comerciales, etc., etc., es el Estado central. La segunda es que mientras no haya reforma constitucional la posición institucional de las Comunidades Autónomas seguirá estando subordinada en todos los órdenes a la que ocupan los poderes institucionales centrales legislativo, ejecutivo y judicial. Y, finalmente, que mientras el statu quo autonómico actual siga siendo *bloque de la constitucionalidad* sin ser Constitución querrá decir que la forma territorial del Estado seguirá sin estar constitucionalizada.

V. BIBLIOGRAFÍA

- AJA, E., *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, 2ª ed. Madrid: Alianza, 2003.
- ARAGÓN REYES, M., La construcción del Estado autonómico, *Rev. Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió*, núm. 54-55 (2006), Valencia, pp. 75-95.
- CAAMAÑO, F., Sí pueden, *REDC*, núm. 79 (2007), Madrid, pp. 33-46.
- CARRERAS SERRA, F. de, El proyecto de nuevo Estatuto de Cataluña. En *Modelo de Estado y Reforma de los Estatutos*, Valencia: Fundación P. Manuel Broseta, 2007.
- CASTELLÀ, J. Mª, y EXPÓSITO, E., *Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía*, Barcelona: Atelier, 2008.
- CRUZ VILLALÓN, P., La reforma del Estado de las Autonomías. En *Un Estatuto para el siglo XXI, Revista valenciana d'estudis autonòmics*, núm. 47-48 (2º Trimestre 2005), vol. I, Generalitat Valenciana.
- DÍEZ PICAZO, L. Mª, ¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?, *REDC*, núm. 78 (2006), Madrid, pp. 63-75.

- FARRERES, V., BIGLINO, P. y CARRILLO, M., Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, *CEPC*, Madrid, 2006.
- FERNÁNDEZ, T. R., *Lecturas sobre la Constitución española*, vol. I, Madrid: UNED, 1978.
- MONREAL FERRER, A., La reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. En *Modelo de Estado y Reforma de los Estatutos*, Valencia: Fundación P. Manuel Broseta, 2007.
- PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., La elaboración de la Constitución de 1978, *CEC*, Madrid, 1988, pp. 88-89.
- PÉREZ ROYO, J., Una asignatura pendiente: la reforma de la Constitución, *REDC*, núm. 69 (2003), Madrid, pp. 215-235.
- PORTERO MOLINA, J. A., El Estado de las Autonomías en tiempos de reformas. En Terol, M. J. (coord.), *El Estado autonómico «in fieri»*, Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2005.
- RUBIO LLORENTE, F., Debate sobre las ponencias. En *La reforma constitucional: hacia un nuevo pacto constituyente?*, *Actas de las XIV Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, Madrid: CEPC-TC, 2009.
- VERNET I LLOBET, J., La apertura del sistema autonómico, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 14 (2002), Murcia, pp. 127-169.
- VIVER-PI SUNYER, C., Por favor, no disparen contra el pianista. Mito y realidad del (mal llamado) principio dispositivo, *REDC*, núm. 84 (2008), Madrid, pp. 339-358.

3. VASCONIA

ESTÁTICA Y DINÁMICA EN LAS ACTITUDES POLÍTICAS Y LOS RESULTADOS ELECTORALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA VASCA DESDE 1977

Euskal Autonomia Erkidegoaren egonkortasuna eta dinamika 1977az geroztik
izandako jarrera politiko eta hauteskundeetako emaitzetan

Statics and dynamics political attitudes and the electoral results in the Basque
Autonomous Community since 1977

Xabier AIERDI URRAZA y Alfredo RETORTILLO PANIAGUA
Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea

Fecha de recepción / Jasotze-data: 11-11-2010

Fecha de aceptación / Onartze-data: 07-12-2010

Con datos de prospecciones sociales y electorales, así como con los provenientes de consultas electorales se elucidará cuáles son los nichos electorales, qué relación mantienen con los sociales, políticos e identitarios, para concluir que como dijo un buen analista social «Euskadi puede ser un país por construir, pero no por descubrir» y «que no quedan territorios políticos por conquistar».

Palabras clave: Comunidad Autónoma Vasca. Actitudes políticas. Resultados electorales. 1977-2010. Sociología. Identidad.



Gizartearen eta hauteskundearen inguruko datuen azterketak esku artean hartuta, baita hauteskunde kontsultetakoak ere, ikusiko dugu zein izango diren hauteskunde nitxoak eta nitxo horiek zer harreman duten nitxo sozialekin, politikoekin eta nortasunaren ingurukoekin. Horiek aztertu ostean, ondorioztatuko dugu, garai batean analista sozial bikain batek esan zuen moduan, «Litekeena da Euskadi eraiki beharreko herria izatea, baina ez ezagutzeke duguna», eta ez dagoela «lurralde politikorik konkistatzeke».

Giltza hitzak: Euskal Autonomia Erkidegoa. Jarrera politikoa. Hauteskundeetako emaitzak. 1977-2010. Soziologia. Identitatea.



Data from social and electoral surveys and polls, as well as data from electoral research will throw light upon those which are the electoral niches, the relationship they maintain with the social, political and identity niches, to conclude as a good social analyst said «Euskadi could be a country to build but not to be discovered» and «there are no political regions to be conquered».

Keywords: Autonomous Community of the Basque Country. Political attitudes. Electoral results. 1977-2010. Sociology. Identity.

Este texto se subdivide en dos partes. En la primera analizamos la estática, lo invariante, y la dinámica en las actitudes políticas y los resultados electorales de la CAPV desde que se inició el período democrático en el País Vasco. En la segunda, sobre esta base apuntamos algunos aspectos a tener en cuenta para afrontar lo que puede ser un futuro inclusivo en el que acomodar razonablemente las diferencias identitarias que subsisten, y probablemente subsistirán, durante largo tiempo en la sociedad vasca.

PRIMERA PARTE

Muy probablemente sea igual de obsesivo hablar de la permanencia del conflicto de identidades en el País Vasco como caracterizar a Euskadi como *pais de ciudadanos*¹. Los que hablan de esta última manera suelen decir *¿Conflicto?, ¿qué conflicto? ¡Hablemos de lo que les interesa a los vascos!* Estamos pues donde estábamos; unos, sobrepreocupados por mantener la marca étnica de la diferencia como diría Frederick Barth, que añadiría que lo importante no es en qué radica la diferencia nosotros-ellos, sino que se tenga capacidad para mantenerla en el tiempo o en diferentes coyunturas; otros igual de atareados borrando insistentemente la línea que consideran inexistente, a la vez que presentan como normalización y como a-nacionalismo la restauración de símbolos que otrora lo fueron de anormalización y que ahora desean presentar como neutrales y des-nacionalizados.

¹ El Viceconsejero de Cultura del Gobierno Vasco, Antonio Rivera, en entrevista de 14 de noviembre de 2010, ante la pregunta de la periodista Eva Larrauri: *El Contrato Ciudadano por las Culturas, el plan estratégico que impulsa el departamento, va camino de no alcanzar el consenso, declaraba: Nuestra intención es que el Contrato salga adelante. El problema no es si de partida debe alcanzar un acuerdo mayoritario o no. Sabemos cuál es la posición de las Diputaciones, una postura estrictamente política, pero lo importante es que el documento se mejore con las aportaciones de los sectores, de la ciudadanía, del futuro Consejo Vasco de la Cultura, y que se ponga a funcionar. Discutimos y perdemos mucho tiempo en debates parapolíticos que no tienen esencia y retrasamos las oportunidades de desarrollo. El punto de confrontación es de referencias: nosotros hablamos de ciudadanos, y la palabra produce urticaria a los nacionalistas, que prefieren hablar de comunidad, palabra que a los que no somos nacionalistas nos genera cierta zozobra. ¿El que hace una película o edita libros tiene que estar dependiendo de si el Gobierno y la Diputación son partidarios de una cosa o de la otra?, El País del País Vasco, p. 6 (la negrita es nuestra).*

Bien, y ¿qué les interesa a los vascos? Pues mover la línea, cada uno para su lado, porque seguimos en un soterrado conflicto simbólico, entre un nacionalismo vasco que sobrelleva con cierto susto un proceso de implosión y un nacionalismo español que tras muchos años de espera desea presentarse con una propuesta inconfesada de post-nacionalismo, como si el discurso sobre los ciudadanos fuera a-ideológico. Me contaban recientemente que un cargo del nuevo gobierno socialista basó todo su discurso en una loa al País Vasco como sociedad de ciudadanos y, tras terminar, se dirigió al público diciendo *como veis, no he hecho un discurso ideológico*, como si el discurso sobre la ciudadanía fuera un discurso neutro. Y es que no hay mayor dificultad que descubrir la evidencia sobre la que se basa nuestro discurso evidente.

En suma, mientras movemos la línea desoímos el eco de la sociedad. Muchas veces parece que en Euskadi existe una conspiración de la política contra la sociedad, que hay una cierta obstinación en no querer trasladar al ordenamiento político lo que la sociedad vasca viene diciendo desde hace tiempo. Bueno, desde siempre. Si analizamos la evolución y las tendencias desde hace 30 años, observaremos que ha fracasado absolutamente la misión evangélica orientada a desequilibrar el peso porcentual de los bloques.

TABLA 1

Autoidentidad nacional declarada y escalas ideológica, nacionalista y de satisfacción con la situación económica y distancias entre extremos (Medias)

	<i>Izquierda- Derecha</i>	<i>Satisfacción con la situación económica</i>	<i>Abertzalismo- españolismo</i>
Sólo vasco	3,26	5,46	2,14
Más vasco que español	3,83	5,18	3,36
Identidad dual	4,30	5,34	4,98
Más español que vasco	4,67	5,01	6,29
Sólo español	4,38	5,09	7,34
Media CAPV	3,94	5,32	4,08
Distancia entre extremos	1,52	0,45	5,20

Fuente: Barómetro Ikuspegi, 2009.

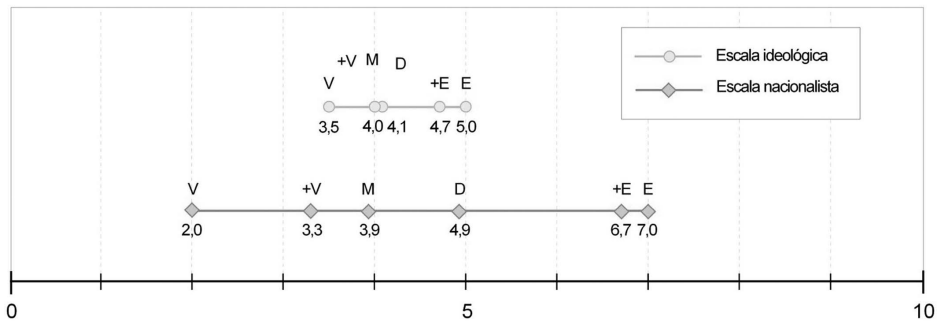
Comenzando con los datos, si cruzamos los de la identidad subjetiva elegida por la población vasca con la media que confiesan en la escala izquierda derecha, en la de satisfacción con la situación económica y en la de abertzalismo-españolismo podemos ver que hay muy poca variabilidad en la primera, muy poca en la segunda y una notable polarización en la tercera. Así,

- en la primera hay un 1,52 puntos de diferencia de un extremo a otro,
- en la segunda 0,45 puntos, y
- en la tercera 5,20 puntos.

Ahora bien esta escasa polarización ideológica y la mayor polarización identitaria se mantiene a lo largo de los años, de forma que si aportamos datos de 2007 veremos que la primera tiene un margen de variabilidad de 1,5 puntos y la segunda de 5.

GRÁFICO 1
Autoidentidad nacional declarada y escalas ideológica y nacionalista (Medias)

2007

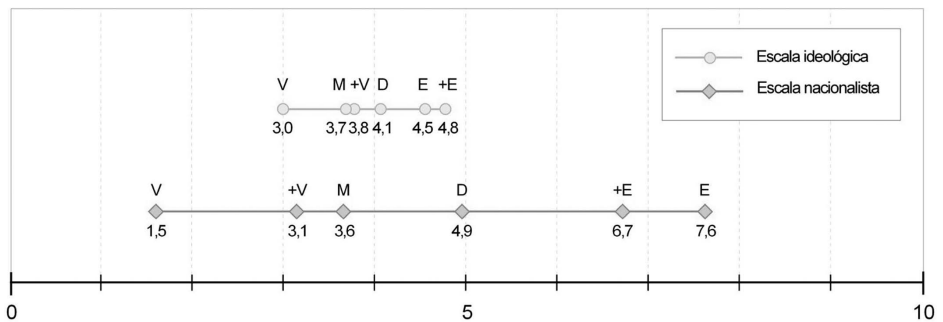


Fuente: Barómetro Ikuspegi, 2007.

Los datos de 2008 nos muestran una imagen similar con unas variabilidades de 1,8 y 6,1 puntos.

GRÁFICO 2
Autoidentidad nacional declarada y escalas ideológica y nacionalista (Medias)

2008



Fuente: Barómetro Ikuspegi, 2008.

Estas constantes en las puntuaciones de las dos distintas escalas a lo largo del tiempo nos están indicando que frente a la pretensión de aminoración del

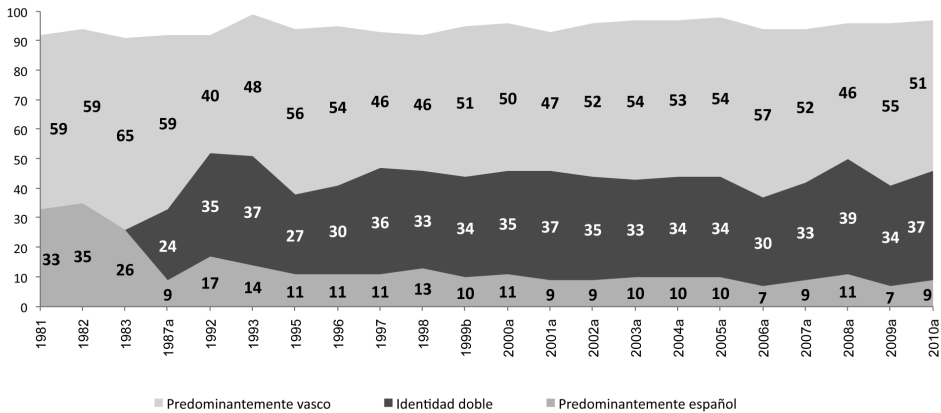
conflicto identitario y nacionalista a favor de una visión que se centraría en conflictos de recursos y de bienes económicos no ha lugar en el País Vasco. Dicho de otra manera, independientemente de que las diferencias sociales y de posiciones sean objetivamente mayores en el espacio social vasco² en términos de Bourdieu, las luchas simbólicas no se centran alrededor de disputas sobre estas posiciones o diferencias. Por el contrario, es la distancia recurrente que se encuentra en la escala nacionalista la que monopoliza no sólo las agendas política y mediática sino también la que opera socialmente. Es decir, socialmente pueden no darse conflictos sociales relevantes, porque en el fondo las posiciones sociales nos indican que estamos en una sociedad económicamente cohesionada y en donde las distancias sociales no tienen plasmación ideológica, ni probablemente pueden dar lugar a posiciones sociales e ideológicas polarizadas, pero sí subsiste la pretensión porque el País Vasco se organice nacionalmente de acuerdo con su propia identidad nacional. Desde una perspectiva estructural no están muy alejadas las poblaciones nacionalista vasca y nacionalista española, aunque la primera tenga globalmente una mejor posición de status. Ahora bien, las distancias económicas y de recursos no dan margen a que surja un conflicto ideológico porque son fácilmente subsumibles en el marco del actual arco parlamentario. Es más, la división electoral nos indica que no es la escala ideológica la que más condiciona sus opciones, sino que todavía subsiste una elección previa, en términos nacionalistas, vascos o españoles, que funciona a modo de filtro, y que demarca unos territorios de porosidad limitada. Como también dice Bourdieu, aunque las diferencias de clase no se manifiesten en términos de clase, las clases siguen existiendo tanto sobre el papel como en la práctica, pero no son las clases, en el caso vasco, las determinantes en las opciones políticas. Son los conflictos de identidad los que generan grupos, no los conflictos sociales.

Ahora bien, este conflicto de identidad que está en la base de los resultados electorales encuentra una difícil plasmación política, por lo que parece adecuado recurrir a la evolución de actitudes y posicionamientos políticos. Para ello hemos recurrido a las series del Euskobarómetro. En primer lugar, hemos

² El espacio social es el espacio de posiciones sociales resultante con base en los diferentes capitales (económico, cultural, social y político) de los que son portadores los diferentes segmentos sociales de población. Para Bourdieu, el espacio social es el espacio jerárquico de posiciones en un momento dado y el espacio simbólico, o conjunto de intentos discursivos dedicados a transformarlo en la dirección deseada por cada grupo. El *efecto teoría* o la labor de movilización política (hacer cosas con palabras) del que nos habla Bourdieu es la pretensión de *imponer una visión del mundo social, o, mejor aún, una manera de construirlo, en la percepción y en la realidad, y de construir las clases según las cuales puede ser distribuido*. BOURDIEU, Pierre, *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*, Barcelona: Anagrama, 1997.

recurrido a los datos de autoidentidad subjetiva, que nos indican que más del 50 % afirma de forma sostenida que es predominantemente vasco, entre el 35 % y el 40 % afirma tener una identidad doble (vasca y española) y menos del 10 % afirma ser predominantemente español. A grandes rasgos puede verse cómo la identidad predominantemente española va decreciendo y quizás volviéndose marginal y subsumiéndose en la identidad doble.

GRÁFICO 3
Evolución de la autoidentidad nacional subjetiva 1981-2010 (%)

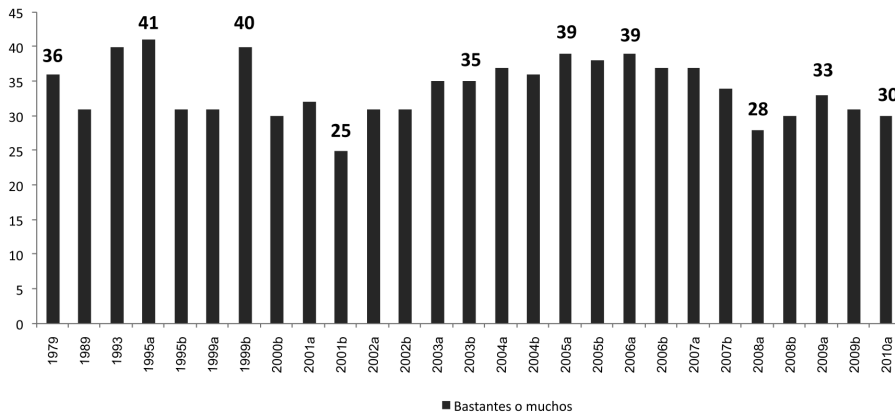


Fuente: Series del Euskobarómetro

Si preguntamos por la forma de estado deseada por la población vasca observamos que también hay grandes continuidades, aunque no pueden descartarse momentos de mayor o menor volubilidad. De todas formas, la opción centralista se ha vuelto absolutamente marginal y el juego se establece en primar o la forma autonomista o la federalista, porque la independencia es adoptada de forma relativamente estable por el 30 % de la población, otro 30 % opta por formas federalistas y alrededor del 35 % de forma igualmente constante por la autonomía. Si de alguna forma habría que buscar un punto virtuoso parecería que debería establecerse en lo que podríamos considerar como forma federalista. Incluso a pesar de que es muy difícil de concretar qué pueda ser la forma federal, y que incluso se tienda a equiparar el actual estado autonómico con el federalismo, sí parece que en las opciones realizadas por la población vasca no es ésta la lectura que se hace. De hecho, estimamos que tal equiparación actúa como dique de contención ante la reclamación independentista.

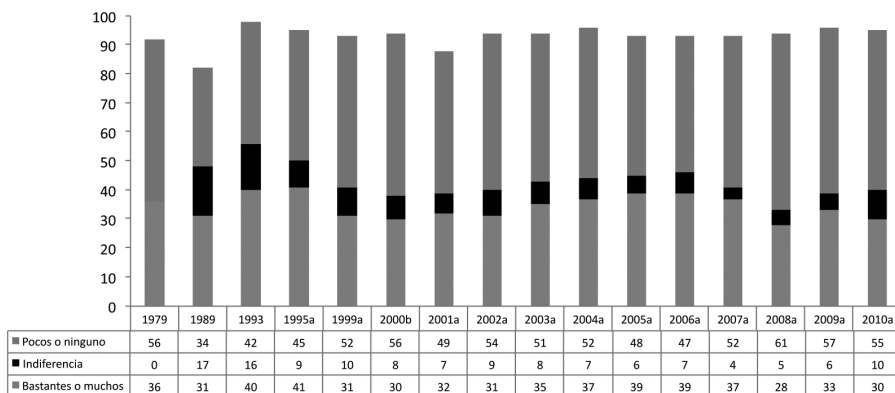
La reclamación independentista tiene un suelo firme en alrededor del 30 % como puede verse en el siguiente gráfico. Evidentemente sufre altibajos pero estimamos que alrededor de este porcentaje declara sentir tales deseos. Es una cifra relativamente consolidada.

GRÁFICO 4
Evolución del deseo de independencia 1979-2010 (%)



Fuente: Series del Euskobarómetro.

GRÁFICO 5
Evolución del deseo de independencia 1979-2010 (%)

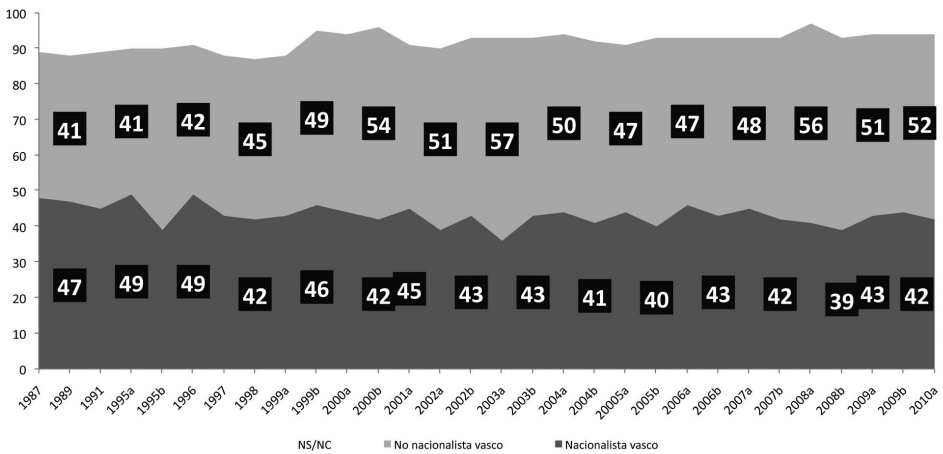


Fuente: Series del Euskobarómetro.

Junto a estos deseos de independencia alrededor o más del 40 % de la población afirma sentirse nacionalista vasca y alrededor del 50 % dice no serlo. Que sea, si nacionalista española o no, es un sentimiento más inconcreto y no nos atreveríamos a plantear una hipótesis definitiva. Es evidente que parte de esta población sí se sentirá nacionalista española y otra aparcará tal decisión en ausencia de situaciones límite, conviviendo su no nacionalismo vasco con una identidad subjetiva doble sin por ello sentirse directamente españolista. El posicionamiento en el sentimiento nacionalista debe adquirir por necesidad distintos gradientes, de forma que tampoco es cierto que todos los no nacionalistas vascos deben ser por negación nacionalistas españoles, como a veces se pretende desde las posiciones nacionalistas vascas, como tampoco es cierto que todos los que se declaran no nacionalistas vascos sean auténticos cosmopolitas desarraigados³. De todas formas, los datos de la evolución del sentimiento nacionalista vasco y del no nacionalista vasco son los que aparecen a continuación.

GRÁFICO 6

Población vasca con respecto al sentimiento nacionalista vasco 1987-2010 (%)



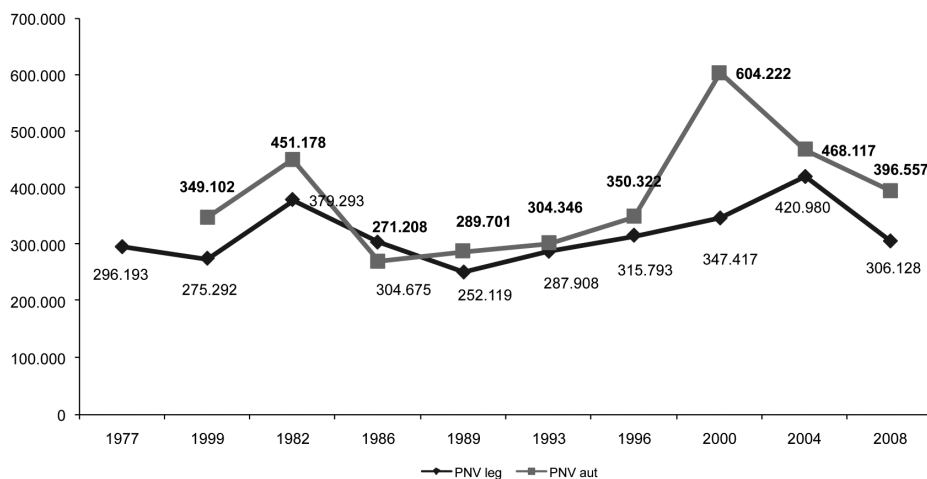
Fuente: Series del Euskobarómetro.

³ Confieso que comparto su postura [la de Michael Ignatieff]: soy escéptico frente a las concepciones excesivas a los grupos subnacionales; incluso soy, como él, escéptico, respecto al derecho de autodeterminación, que supuestamente está integrado en el derecho internacional; también, como él, soy un entusiasta moderado del Estado-nación y de los derechos civiles asociados al lugar más que a los ancestros. Y creo que es muy fácil descubrir por qué no nos son atractivos estos puntos de vista. Michael Ignatieff es un canadiense de ascendencia europeo-occidental, educado en Harvard y que vive

Evidentemente todos estos datos son muestra de que estamos ante una situación más compleja de la que habitualmente tiende a reconocerse y suele dar como consecuencia una serie de suelos y techos electorales que en el caso de los dos grandes partidos del País Vasco, PNV y PSE, son los que veremos en los siguientes gráficos.

GRÁFICO 7

Techo y suelo electoral del PNV en elecciones a los Parlamentos español y autonómico 1977-2009 (votos absolutos)

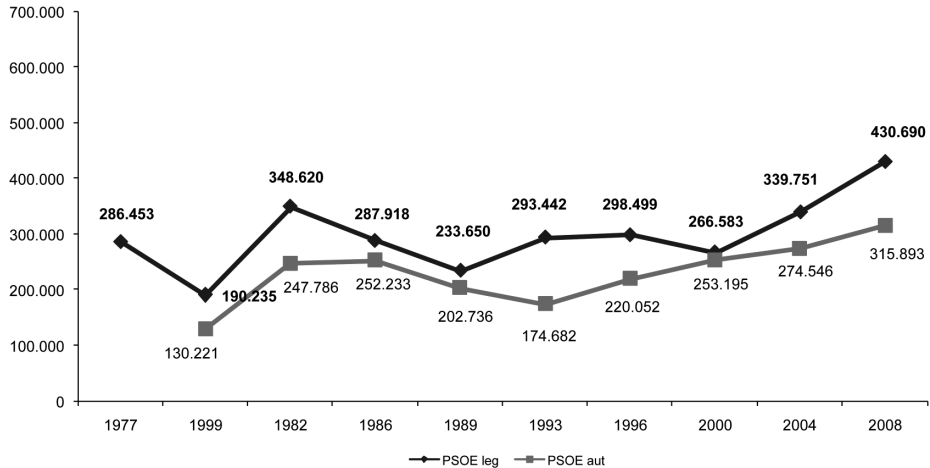


Fuente: Series del Euskobarómetro.

en Londres. En breve discutiré la obra de un intelectual ugandés de ascendencia asiática que fue su compañero de habitación en Harvard: un hombre que se ha trasladado recientemente de la Universidad de Ciudad del Cabo a la Universidad de Columbia. Yo mismo soy angloghanés; nacido en Londres y educado en Ghana, actualmente vivo en Boston. La semana anterior a la conferencia en la que se basa este ensayo viajé desde Kumasi, en Ghana, hasta la capital, Acra, en un coche en el que los idiomas que se empleaban eran el japonés, el inglés y el asante-twi, con un hombre que conocía desde la niñez, porque crecimos en la misma calle, y que ahora vive con su mujer japonesa en las afueras de Tokio. La última vez que Michael y yo nos encontramos fue en una universidad católica de Brabante, en Holanda, un país que aquí consideramos la sociedad protestante por antonomasia. Somos del tipo de viajeros internacionales que nuestros enemigos califican de «cosmopolitas desarraigados», que carecen de las auténticas identidades de grupo que permiten demandar derechos colectivos: somos personas inútiles para los intereses de los propios grupos porque nuestros propios movimientos a través de las fronteras de los Estados requiere de la protección de nuestras individualidades, no del reconocimiento de nuestros grupos. APPIAH, Kwane Anthony, Los fundamentos de los derechos humanos. En Ignatieff, Michael, Los derechos humanos como política e idolatría, Paidós, 2003.

GRÁFICO 8

Techo y suelo electoral del PSE-PSOE en elecciones a los Parlamentos español y autonómico 1977-2009 (votos absolutos)



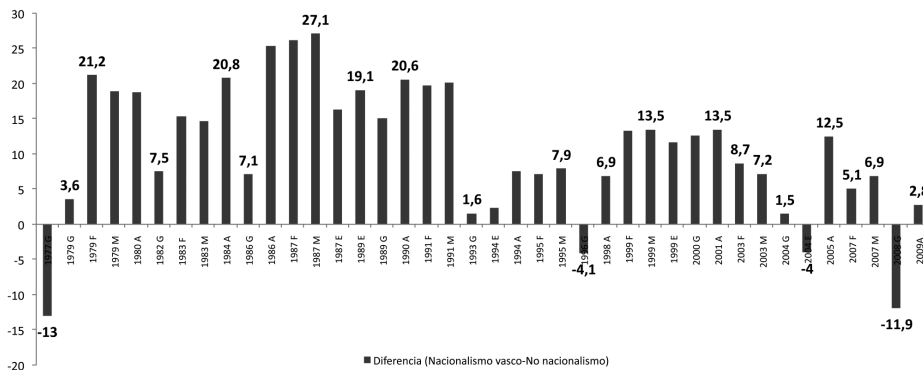
Fuente: Series del Euskobarómetro.

A grandes rasgos, podemos concluir que hasta la actualidad, y más allá de los votos prestados, las coaliciones, los momentos estelares o las situaciones de polarización, etc., el techo electoral del PNV se sitúa en alrededor de 400.000 votos, el del PSOE en alrededor de 300.000 votos, el del PP en menos de 200.000 votos, el de Batasuna en 200.000 y el del resto de partidos (extinta EE, EA, Aralar, IU-EB) en 100.000. Estos son los datos constantes, aunque una hipótesis más que previsible es que el bloque nacionalista vasco está siendo crecientemente más vulnerable. El gráfico 9 recoge este recorte de distancias producido en los últimos comicios, e indica que el nacionalismo vasco está experimentando un proceso de erosión o implosión en su representación electoral y en su presencia social.

Como puede verse, el proceso de erosión comienza a partir de los años 90. A nuestro juicio en ello influyen tres dinámicas complementarias. En primer lugar, el arrastre de la lógica española de la alternancia posible cuando el PP comienza a disputar de forma creíble la hegemonía del PSOE. Si hasta entonces Euskadi parecía una isla electoral poco influida por el tempo electoral español (el voto dual, por ejemplo, era residual en comparación con el caso catalán), la creciente pugna entre el PSOE y el PP (que llevaría finalmente a la victoria a este último en 1996) provocó una inercia en el contexto vasco que mejoró las posiciones electorales de ambos. En segundo lugar, al atractivo de la reivindi-

GRÁFICO 9

Diferencia entre el voto nacionalista vasco y el no nacionalista en los comicios celebrados entre 1977 y 2008 (% votos sobre censo)



Fuente: Series del Euskobarómetro.

cación nacional vasca durante los 80 (envuelta también en una épica antifranquista), sucedió un paulatino cansancio en los sectores menos comprometidos emocionalmente con el nacionalismo vasco, que empezó a verse más como una eterna queja insatisfecha (el llamado victimismo nacionalista). Por último, la presión del MLNV sobre la sociedad con su apuesta por la *socialización del sufrimiento*, y el momento álgido del asesinato por parte de ETA de Miguel Ángel Blanco, contribuyó a dar cohesión política y mayores incentivos de movilización electoral a los sectores sociales no nacionalistas o decididamente nacionalistas españoles. Es previsible también, que a este proceso de desgaste se añada a corto plazo una encarnizada lucha por la hegemonía en el espacio social del nacionalismo.

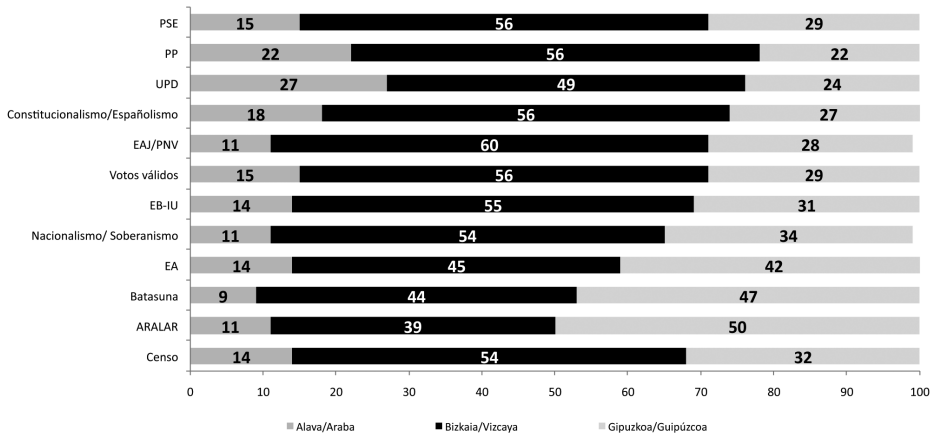
Asimismo, son interesantes de observar cuáles son los espacios geográficos de cada una de las distintas corrientes y de los diferentes partidos, de forma que si el censo está compuesto en un 14 % por la representación alavesa, el 54 % por la vizcaína y el 32 % restante, no se da esta misma proporcionalidad por territorios de los partidos.

Con base en el gráfico 10, podemos ver cómo si el 32 % de los votos sobre el censo corresponde a Gipuzkoa, por encima de este porcentaje obtienen sus votos en este territorio Aralar (el 50 %), Batasuna (47 %) y EA (42 %), así como el 34 % del nacionalismo/soberanismo. Por debajo de este porcentaje y en el polo nacionalista encontramos al PNV con un 28 %. El PNV evidentemente ob-

tiene seis de sus diez votos en Bizkaia. El constitucionalismo/españolismo tiene mayor presencia que la del censo en Álava y Bizkaia y menor en Gipuzkoa. Esta tendencia se agudiza en el caso del PP y UPD. El PSOE se reparte prácticamente como el censo y tiene una ligera menor presencia en Gipuzkoa, así como una mayor en Álava y Bizkaia.

GRÁFICO 10

Geografía del voto por partidos y corrientes y territorios históricos, 2008 (%)



Fuente: Series del Euskobarómetro.

SEGUNDA PARTE

En definitiva, la combinación de datos actitudinales y electorales nos muestra un juego de equilibrios en donde los datos de identidad no tienen una plasmación equivalente en las opciones políticas, ni en la articulación político-institucional. La sociedad vasca no sólo es plural, sino también compleja, dado el conjunto de afiliaciones que se superponen social e individualmente. En cambio, los discursos políticos e intelectuales nos quieren según *su* lógica, no según nuestras prácticas ni según nuestros deseos y se establece lo que Charles Taylor denominó la *alianza de neuróticos*, mecanismo según el cual *cada parte tiene tendencia a actuar inconscientemente sobre los temores del otro*⁴. Este mecanis-

⁴ Para los anglocanadienses, que son profundamente conscientes de la diversidad del país, de la débil e indefinible naturaleza de los lazos que unen a los habitantes, la cuestión de la unidad es de vital importancia. Que una parte de la sociedad canadiense demuestre su arraigo particular en detrimento del conjunto tiene para ellos un tufo a traición. El anglocanadiense es de la opinión de que, si ese senti-

mo hace posible que hoy por hoy todos se perciban como asediados en el País Vasco, tanto los nacionalistas como los no nacionalistas, los soberanistas como los constitucionalistas. Y muy cansados aquellos que no se adscriben a ninguna de estas clasificaciones.

Además, en la desatención que profesa la sociedad política a la sociedad social, hay dos actitudes igualmente lamentables:

1. A los nacionalistas no les interesa la sociedad vasca real, porque les gustaría imaginar una realidad homogénea en la que anclar el pluralismo. Les gustaría la pluralidad si tuvieran resuelto el tema del Estado-nación, porque el pluralismo siempre es mucho más fácil de sobrellevar e incluso aceptar cuando se posee un Estado nación (y en eso llevan razón). Así, el soberanismo en su versión *soft* parece pretender una lectura al alza de la autonomía realmente existente como vía de integración de sus aspiraciones sin romper el recipiente. En su versión *hard* enlaza con la tradición nacionalista vasca de la secesión y la constitución de un Estado-nación propio, porque en todo esto los nacionalistas sin Estado piden lo que hay y lo que hay es Estado-nación.
2. A los no nacionalistas/constitucionalistas o españolistas no les gusta la sociedad vasca real, la de la *boina* dicen ellos, porque la creen arcaica y, sobre todo, porque básicamente problematiza su situación cotidiana, razonablemente integrada en el Estado-nación realmente existente. Y tienen su razón, para qué cambiar lo que es suficientemente cómodo. Siempre es más estable un matrimonio aburrido que una aventura indeseada. Para evadirse de esta incertidumbre, la petición del Estado-nación de los otros les parece innecesaria y afirman que hoy por hoy el Estado es inadecuado por anémico y bulímico (anémico para lo grande y bulímico para lo pequeño) y porque los constitucionalistas tras un proceso alquímico fascinante han transformado *el etni(ci)smo* implícito en el Estado-nación realmente existente en una seductora *melodía patriótica*.

miento se generaliza, llevará a la confrontación. Así, toda manifestación que presente a la 'nación francocanadiense' como la receptora de la lealtad fundamental de los francocanadienses le pone nervioso. Apela con todas sus fuerzas a la unidad. Por su parte, el francocanadiense tiene una larga experiencia, ha sido a menudo arrastrado a una guerra o a algo similar por un socio más poderoso. Así que, cuando al anglocanadiense le da por reunirse e insistir sobre la unidad, los francocanadienses se inquietan. Un Canadá inglés sobreexcitado y decidido a hacer marcar el paso a todo el mundo despierta pésimos recuerdos. Los reflejos autonomistas se manifiestan. Lo que suscita, a su vez, la cólera de los anglocanadienses. Volvemos entonces al punto de partida. En TAYLOR, Charles, *Acercar las soledades. Federalismo y nacionalismo en Canadá*, San Sebastián: Gakoa, 1999, p. 70.

Este disgusto con lo existente da lugar al *centrifugismo* como lógica política, a la minusvaloración de las lógicas de estabilidad y a la búsqueda más o menos explícita, más o menos desesperada, del sueño de la pureza: constitucionalismo vs. soberanismo. Frente a esta pretensión sería mejor sacar conclusiones de los datos aportados, de su complejidad, y convenir con Imanol Zubero cuando afirmó que *Euskadi es un país por construir, pero no por descubrir*, puesto que *ya no quedan territorios políticos por conquistar*⁵.

Hace años, Walker Connor afirmaba que el *ciudadano típico* de una minoría nacional en el interior de un estado democrático moderno con base nacional mayoritaria diferente desea *la etnocracia, pero no la independencia*, y presentaba un modelo de trece actitudes. De ese modelo, entresacamos solamente las que nos parecen más relevantes y que pueden explicar lo que en parte sucede en nuestra sociedad (la numeración corresponde al orden establecido por Connor):

1. Los miembros de las minorías etnonacionales manifiestan sustancialmente menos afecto por el estado que los miembros del grupo dominante.
3. La mayoría de las personas, sin embargo, no perciben el asunto en términos de sí o no. Lazos afectivos hacia el estado coexisten con la conciencia etnonacional.
4. En muchos casos en que un movimiento separatista es activo, muchas personas, normalmente la mayoría del grupo implicado, no están a favor de la secesión.
6. Sin tener en cuenta su postura hacia la secesión, hay un número predominante que sí están a favor de cambios importantes en el sistema político que llevarían a una mayor autonomía.
7. En donde se permite a los partidos separatistas presentarse a elecciones, su voto no es un indicativo adecuado del sentimiento separatista.

Si este listado de actitudes es cierto, es probable que la sociedad vasca esté practicando un vasquismo inconsciente, pero que no termina de conseguir su reflejo en el plano político, porque a simple vista parece que las actitudes tipo, opiniones y sistema de partidos, se acomodan como guante a la mano. Contrariamente a la fecundación de lo político por lo social, la situación se asemeja más a una contaminación o determinación de lo social por lo político, lo que explica lo que afirmábamos más arriba: que todos los sectores se perciben a sí mismos como asediados.

⁵ ZUBERO, Imanol, Paisaje después de la batalla, *Sal Terrae*, Santander, 1999, pp. 243-256.

No le faltaba razón a Linz, eminente politólogo y poco proclive al nacionalismo sub-estatal, cuando decía que:

- A. *Todo sistema político democrático que funcione parte del supuesto de que la lealtad de los ciudadanos hacia el Estado, independientemente del régimen o gobierno que esté en el poder, tiene que ser mayor que su lealtad a otro Estado ya existente o en proceso de crearse.*
- B. *Lo que pasa es que el ámbito en el que se establecen las instituciones democráticas no se decide democráticamente. Es una realidad que viene impuesta por la historia, las circunstancias.*
- C. *La legitimidad del Estado dentro de sus límites territoriales es una condición previa a la legitimidad de cualquier régimen y es especialmente importante en el caso de una democracia que tiene que garantizar las libertades civiles a todos los ciudadanos... Un sistema político estable asume que los ciudadanos en todas las partes del país deberían sentirse obligados por las decisiones de las autoridades y no sentir lealtad a otro Estado⁶.*

Todo este conjunto de posiciones, actitudes y bloques electorales, se mantendrá mientras no se acepte la existencia de un doble conflicto: el *interior* que tiende a no reconocerlo o lo minusvalora el nacionalismo vasco, y el *exterior* que tiende a negarlo el no nacionalismo.

Las prácticas política e intelectual dominantes de la actualidad nos alejan del pluralismo complejo y nos mantienen en una pluralidad comunitarizada muy alejada del pluralismo y que no permite articular el vasquismo como objeto prepolítico de consenso. Deseamos creer en la posibilidad del vasquismo, pero cada sociedad tiene su propia historia, que permite o impide construir determinados objetos políticos. La historia vasca y las lógicas étnicas y políticas impidieron la confección del vasquismo a principios de la transición y a lo largo del último siglo de historia. De hecho, quien lo ha promovido ha terminado siendo engullido por ésta. Lo que en Cataluña es probablemente una obviedad, el catalanismo, es un objeto político deseado en el País Vasco por parte de algunos sectores, pero es hoy por hoy imposible. Fuera de él, no hay futuro razonable, y éste sólo puede ser transversal.

El vasquismo socio-cultural y prepolítico y el nacionalismo cívico vasco sólo serán posibles en un estado que como máximo aspire a un patriotismo político en el marco de una identidad superior, la europea. El nacionalismo vasco debe repensar su estatonacionalismo y el estatal su modalidad de patriotismo,

⁶ LINZ, Juan José, *La quiebra de las democracias*, Alianza: Madrid, 1993, pp. 111-118.

porque frente a quienes gustan distinguir entre nacionalismo cultural –el vasco– y el político –el español–, hay que afirmar que en este caso el cultural es eminentemente político y el estatal sólo obtendrá semi-lealtad por parte de los partidarios del cultural en la medida en que se restrinja a una interpretación literal del patriotismo constitucional. España tiene futuro en la medida en que sea un Estado de naciones, no una nación de naciones. No se debe olvidar la primera opinión recogida de Linz, según la cual la lealtad es previa a la forma de gobernarse. En consecuencia, y sabiendo que todo Estado desea ser nación y toda nación desea ser Estado:

1. El nacionalismo vasco debe abandonar
 - su marcada tendencia a buscar salidas *a-legales*,
 - su lógica étnica,
 - su tendencia a afrontar la ineludible construcción nacional mediante lo que no es sino restauración de un pasado inservible para tal fin,
 - la noción de nación hecha a favor de nación por hacer y, más concretamente,
 - el nacionalismo institucional debe abandonar su permanentemente *Síndrome de Penélope*, despreciando los fines de semana lo que ha gestionado durante muchos años los días laborables.
2. El no nacionalismo y el españolismo deben abandonar su tendencia a obviar la carga étnica incorporada en el Estado-nación (español). Muchas veces o en gran parte la formulación del patriotismo esconde mucho nacionalismo previo. En suma, debe abandonar su arrogancia, que no es sino un préstamo o una prolongación del poder emanado del Estado.
3. Un consenso básico exige al menos un acuerdo de mínimos entre PNV, PSOE e izquierdas abertzales.
4. Es más, si el nacionalismo vasco toma el criterio de la territorialidad en serio, es decir, la inclusión de Navarra, el consenso básico exige el concurso ineludible del PP-UPN.
5. En términos ideales el concurso del PP es imprescindible, pero está en sus manos participar o no en este fin.
6. Este acuerdo-consenso exige la suspensión parcial de la competición partidaria, porque es precisa al menos la lealtad de dos actores, uno por cada campo, aunque mejor de los cuatro.
7. Otra mecánica posible es que se lleguen a pactos previos dentro de cada campo y luego entre campos.

8. Pero no se debe minusvalorar la lucha brutal por la hegemonía que se está experimentando dentro de cada campo y en cada polo de cada campo.

En fin, los datos electorales y de actitudes nos indican que no hay atajos, que al menos hay cuatro actores fundamentales en este escenario y que en sus manos está contribuir o no políticamente a la demanda que la sociedad ha expresado con peticiones casi invariadas desde hace casi tres décadas.

ACTITUDES POLÍTICAS Y RESULTADOS ELECTORALES DE NAVARRA DESDE 1977

Nafarroako jarrera politikoak eta hauteskunderen emaitzak 1977tik

Political attitudes and the electoral results in Autonomous Community
of Navarre since 1977

Peio AYERDI ECHEVERRI

Universidad Pública de Navarra/Nafarroako Unibertsitate Publikoa

Fecha de recepción / Jasotze-data: 11-08-2010

Fecha de aceptación / Onartze-data: 20-08-2010

El objetivo de este trabajo es presentar información sociológica sobre la evolución de la vida política navarra en las últimas décadas, así como de sus espacios sociopolíticos y de su sistema de partidos. En primer lugar se considerarán las elecciones generales y a continuación se considerarán más detenidamente las elecciones propiamente navarras o lo que es lo mismo, las elecciones al Parlamento de Navarra. A continuación se describirá la institucionalización de la vida política navarra en su Parlamento y Gobierno. Seguidamente entraremos en el análisis de la geografía electoral de las últimas elecciones de 2007. Más tarde analizaremos las bases sociales de los diferentes electorados como, la *Marca de navarritas*, la religiosidad, los grupos de edad, la clase social, la autoubicación ideológica y por último el sentimiento identitario. Para terminar se interpretan diversos sondeos y se adelantan algunas predicciones para las elecciones del 2011.

Palabras clave: Comunidad Foral de Navarra. Actitudes políticas. Resultados electorales. 1977-2007. Sociología. Identidad.



Lan honen helburua Nafarroako bizitza politikoak azken hamarkadetan izan duen bilakaeraren gaineko informazio soziologikoa aurkeztea da, baita Nafarroako espazio soziopolitikoak eta alderdi sistema aztertzea ere. Lehenik eta behin, hauteskunde orokorrak izango ditugu kontuan eta, jarraian, Nafarroako bertako hauteskundeak aztertuko ditugu zehatzago, hau da, Nafarroako Parlamenturako hauteskundeak. Ondoren, Nafarroako bizitza politikoaren instituzionalizazioa deskribatuko dugu bertako parlamentua eta gobernua ardatz hartuta. Ostean, 2007ko hauteskundeek utzitako hauteskunde geografiaren azterketa egingo dugu. Ondoren, hautesleria ezberdinen oinarri sozialak aztertuko ditugu, adibidez, *nafartasun marka* erlijioa, adin taldeak, klase soziala, autokokapen ideologikoa eta identitate sentimendua. Amaitzeko, hainbat inkestaren interpretazioa egingo dugu eta 2011. urteko hauteskundeetarako aurreikuspenak emango ditugu.

Giltza hitzak: Nafarroako Foru Erkidegoa. Jarrera politikoak. Hauteskundeetako emaitzak. 1977-2007. Soziologia. Identidadea.



The aim of this paper is to present sociological information on the evolution of Navarre political life in recent decades, in addition to their socio-political spaces and their party systems. Firstly, general elections will be discussed and then the local Navarre elections will be considered more thoroughly or what are in fact the elections to the Parliament of Navarre. Next, the institutionalization of

Navarre political life in its Parliament and Government. Then, we will enter into the analysis of electoral geography in the last 2007 elections. Later, we shall analyse the social basis of the various electorates such as the *Mark of being from Navarre*, religiousness, age groups, social class, ideological self-placement and lastly the feeling of identity. To finish various polls are interpreted and some advance predictions for the 2011 elections are put forward.

Keywords: Autonomous Community of Navarre. Political attitudes. Electoral results. 1977-2007. Sociology. Identity.

* Gran parte de este trabajo no hubiera salido adelante sin el trabajo desinteresado y colaboración de Josetxo Herrero, profesional del Instituto de Estadística de Navarra, a quien doy mi más sincero agradecimiento.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. NAVARRA EN LAS CORTES GENERALES. III. NAVARRA EN SU PARLAMENTO DESDE 1979 A 2007. IV. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA VIDA POLÍTICA DE NAVARRA. V. LA GEOGRAFÍA ELECTORAL DE LAS ELECCIONES AL PARLAMENTO DE NAVARRA DE 2007. VI. BASES SOCIALES DE LOS ELECTORADOS DE CADA PARTIDO. VII. ALGUNAS PROSPECCIONES ELECTORALES Y DE GOBIERNO PARA LAS ELECCIONES DEL 2011. VIII. ANEXO. IX. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Navarra ha producido abundante información en los últimos tiempos. Resulta recurrente la Comunidad Foral de Navarra (CFN) como ejemplo de comunidad autónoma española, quizá no tanto como nacionalidad identitaria como por comunidad histórica. Un territorio al que se le atribuye una larga historia de instituciones particularistas (*Los Fueros*), con cotas de autogobierno, entre otras, la de hacienda y fiscalidad propia. La singularidad de Navarra no se acaba con el hecho de ser una comunidad autónoma uniprovincial. Encontramos en ella rasgos propios. Una sociedad localista con algunos rasgos nativistas, con geografías humanas muy diversas y en donde las costumbres y las tradiciones no acaban de ser apartadas por los medios de comunicación electrónicos y aún gozan de importante confianza social con las limitaciones de reflexividad social que dichas orientaciones al pasado no pocas veces conllevan. En las últimas décadas, la sociedad navarra ha sufrido cambios importantes que la han convertido en una sociedad homologada a las del mundo occidental. Hoy en día Navarra es una sociedad opulenta, tecnológicamente avanzada, de clases medias, con un potente sector industrial y también público, además de secularizada sobre todo en sus grupos de jóvenes y adultos¹. También, en los últimos años, se ha con-

¹ AYERDI, Peio, Algunas observaciones sobre la religiosidad en una sociedad secularizada. El caso navarro. En Díaz de Rada, Vidal (Dir.) *Los valores de la sociedad navarra en el umbral del siglo XXI*, Pamplona: Institución Futuro, 2005, pp. 185-210.

vertido en una sociedad cada vez más post-patriarcal. Una sociedad que tampoco está exenta de los riesgos derivados de nuestro propio desarrollo social científico y tecnológico. Una sociedad con importantes rasgos posmodernos como su gran pluralismo y diversidad cultural respecto a normas e ideologías. Finalmente, la sociedad navarra cada vez cuenta con mayor presencia de población inmigrante.

Y sin embargo, a no poca gente le sorprende que una de las sociedades más ricas y desarrolladas de nuestro entorno contenga un mapa político y electoral complejo y una vida política singular, no siempre ajena a divisiones y controversias. Todo ello llama aún más la atención por el reducido tamaño demográfico de una «sociedad» que entra al año 2010 con no más de 636.038 habitantes².

Lo que hemos hecho no es propiamente nuevo y hay antecedentes en ese sentido³. Así, el objetivo de este trabajo es presentar información sociológica

² Padrón de Navarra a 1 de enero de 2010. Instituto de Estadística de Navarra.

³ DÍAZ LÓPEZ, C. E., The Politicization of Galician Cleavages. En Rokkan, S. y Urwin, D. W. (ed.) *The Politics of Territorial Identity. Studies in European Regionalism*, London: Sage, 1982, pp. 389-424.

PORRAS, Antonio J., Geografía electoral de Andalucía, *REIS*, 28 (1984), pp. 151-169.

LLERA, Francisco J., El sistema de partidos vasco: Distancia ideológica y legitimación política, *REIS*, núm. 28 (1984), pp. 171-206.

-Continuidad y cambio en el sistema de partidos navarro: 1977-1987, *Revista Internacional de Sociología*, núm. 47 (1989), pp. 503-560.

-Los rendimientos de los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas: el predominio del bipartidismo imperfecto, *REIS*, 82 (1998), pp. 127-157.

VALENTÍN, Andrés, Materiales para un mapa electoral de Navarra, *REIS*, 51 (1991), pp. 121-170.

CAZORLA, José y MONTALBES, Juan, Resultados electorales y actitudes políticas en Andalucía (1990-1991), *REIS*, 56 (1991), pp. 7-33.

PULIDO, Manuel, La actividad de las Comunidades Autónomas: Navarra. En Aja, E. (dir.), *Informe Pi i Sunyer sobre las Comunidades Autónomas 1991*, Barcelona: Fundación Pi i Sunyer, 1992.

PALLARÉS, Francesc; SERRA, J.; GARRIDO, S., Las elecciones autonómicas de 1999 en Navarra. En Instituto de Derecho Público: *Informe comunidades autónomas, 1999*, Barcelona, 2000.

-Las elecciones autonómicas en España: 1980-1992. En Del Castillo, Pilar (ed.), *Comportamiento político y electoral*, Madrid: CIS, 1994, pp. 151-220.

-Las elecciones autonómicas de 1991 en Navarra, en Aja, E. (dir.), *Informe Pi i Sunyer sobre las Comunidades Autónomas 1991*, Barcelona: Fundación Pi i Sunyer, 1992.

PALLARÉS, Francesc; SERRA, J.; GARRIDO, S., Las elecciones autonómicas de 1999 en Navarra. En Instituto de Derecho Público: *Informe comunidades autónomas, 1999*, Barcelona, 2000.

MONTERO, José Ramón, El Debate sobre el sistema electoral: rendimientos, criterios y propuestas de reforma, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 95 (1997).

RUIZ OLABUÉNAGA, Jose Ignacio, et al., *Sociología electoral vasca*, Bilbao: Deusto, 1998.

MARTÍN, Arnau, Navarra. En Bartolomeus, Oriol (ed.) *La competencia política en la España de las Autonomías*, Barcelona: ICPS, 2003, pp. 280-295.

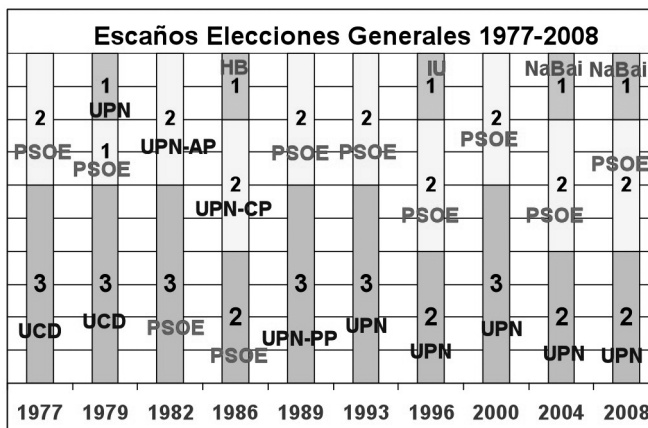
GONZÁLEZ, Juan Jesús, Las bases sociales de la política española, *RES*, núm. 4 (2004), pp. 119-142.

sobre la evolución de la vida política navarra en las últimas décadas, así como de sus espacios sociopolíticos y de su sistema de partidos. En primer lugar se considerarán las elecciones generales y a continuación se considerarán más detenidamente las elecciones propiamente navarras o lo que es lo mismo, las elecciones al Parlamento de Navarra. A continuación se describirá la institucionalización de la vida política navarra en su Parlamento y Gobierno. Seguidamente entraremos en el análisis de la geografía electoral de las últimas elecciones de 2007. Más tarde analizaremos las bases sociales de los diferentes electorados, como la Marca de navarridad, la religiosidad, los grupos de edad, la clase social, la autoubicación ideológica y, por último, el sentimiento identitario. Para terminar se interpretan diversos sondeos y se adelantan algunas predicciones electorales y de gobierno para las elecciones de 2011.

II. NAVARRA EN LAS CORTES GENERALES

Ya en el referéndum constitucional de 1978 (Sí: 68 %) se puso de manifiesto la profunda división política de Navarra al tenor de los contrastes entre la abstención y las apegos o desapegos a las cuestiones sometidas a plebiscito. A pesar de una gran dispersión del voto, en las elecciones de 1977 se fueron estableciendo dos fuerzas predominantes en torno a las cuales acabarían por articularse dos alternativas de gobierno: una derecha representada por UCD (46 % en 1977), que desde 1982 sería ocupada por UPN y un centro-izquierda socialista que en 1982 experimentó un fuerte estirón y se convirtió en el primer partido de Navarra, alcanzando el 38 % de los votos en las elecciones de 1982.

GRÁFICO 1

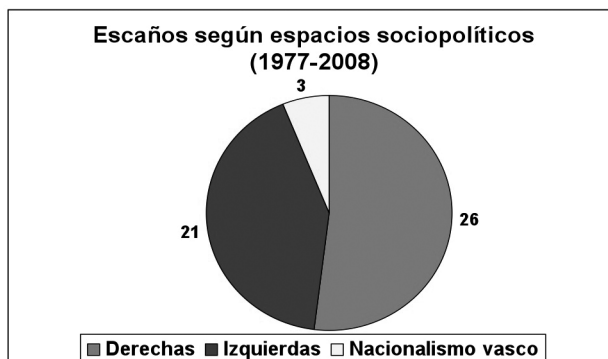


Los partidos nacionalistas comparecieron en 1977 agrupados en la Unión Autonomista Navarra (PNV+ESB+ANV) consiguieron el 5º puesto y un senador por el Frente Autonómico (Manuel Irujo); pero sería HB la que con el tiempo se implantaría hasta conseguir el tercer puesto en 1986 con un diputado. En general en los años 80 el mapa político de Navarra estaba muy influido por la dinámica política española. Donde existen unos partidos predominantes, UCD hasta que desaparece en 1983 y después el PSOE, hasta que a partir de 1989 entra fuertemente en escena UPN consiguiendo ser el partido más votado hasta nuestros días. Ya desde las primeras elecciones fueron configurándose tres espacios sociopolíticos: el de la derecha (UCD, AP, PDP, UDF y CDS, PP) liderado por UPN; el de la izquierda (PCE, ORT, ANIZ, IU) liderado por el PSOE; y el del Nacionalismo Vasco liderado por HB (PNV, EE, EA, UNAI, Bazarre, Auzolan) hasta el año 2003 cuando se configura la formación NaBai (Aralar+EA+PNV+ Bazarre+Independientes).

En cuanto al sistema de partidos, si bien la primera mirada a los resultados de las diez convocatorias consideradas denota una dinámica más bien bipartidista, un análisis más detenido de los votos no confirma la idea de bipartidismo. O sea, que la realidad socioelectoral de Navarra no es similar a las de otras regiones con un bipartidismo bastante acabado. Claro que mirando estas distribuciones de escaños tampoco podemos decir que –para el caso de las Elecciones Generales– estemos ante las mismas realidades tridimensionales que en Galicia, Cataluña y la CAV. Que esto es así lo avalan los 20 diputados conseguidos por el regionalismo navarrista y conservador, la UPN. Por otro lado, el PSOE obtendría otros 20 diputados. Y ya en magnitudes bastante más bajas tenemos un escaño para HB y otro para IU, y uno para NaBai en cada una de las dos últimas convocatorias.

Si los agrupamos por espacios sociopolíticos resulta que el nacionalismo vasco sólo obtiene 3 escaños (7 %), la izquierda navarra 21 escaños (42 %) y la derecha navarra 26 escaños (52 %), del total de 50 escaños en juego para las 10 convocatorias consideradas. Con todo, y en la medida en que no pocas veces la influencia de nuestros diputados navarros en Cortes no ha podido menos que diluirse en el amplio océano parlamentario de los dos grandes partidos nacional-españoles (PSOE y PP), han resultado muy significativas las labores de IU y aún más tarde la de NaBai, quien hasta cierto punto ha puesto en escena la voz de Navarra. Esto ha tenido efectos en la recomposición del sistema de partidos navarro y hasta cierto punto ha llevado a UPN a separarse del PP y a rediseñar su estrategia en el Congreso de los Diputados.

GRÁFICO 2



Para terminar este apartado diremos que la información sobre las elecciones generales de Navarra es del mayor interés desde una óptica española, pero quizás insuficiente si queremos conocer en profundidad el sistema de partidos, principios, imágenes y actitudes sociopolíticas de la población navarra. Por eso si me permiten me gustaría saltar a donde yo considero que residen muchas de las claves de la vida política navarra, y más en concreto a la esfera pública en donde se debaten los asuntos de interés general y de la que se deriva quién estará al mando de las instituciones navarras: el Parlamento de Navarra.

III. NAVARRA EN SU PARLAMENTO DESDE 1979 A 2007

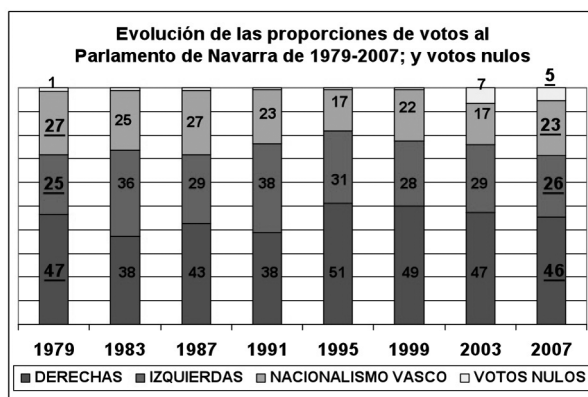
La transición política de Navarra fue peculiar respecto a la española y no ajena a lo que ocurría en la comunidad vecina, a la que en su momento algunos consideraron periferia de otra periferia: Navarra<País Vasco<España⁴. El sistema de partidos navarro se puede describir como un sistema pluralista polarizado extremado, aunque ya atenuado en la actualidad⁵. Su pluralismo se deriva de la fragmentación por la existencia de un elevado número de partidos relevantes: 5 partidos en 1979; 4 en 1983; 5 en 1987; 3 en 1991; 5 en 1995; 3 en 1999; 6 en 2003 y 3 en 2007. La polarización existe en la distancia ideológica que separa al conjunto de partidos del grupo más extremo –que sería un partido antisistema, HB– y en donde la distancia ideológica máxima es la existente entre UPN y HB.

⁴ LLERA, Francisco J., Continuidad y cambio, *op. cit.*, pp. 503-560. LINZ, Juan, *Conflicto en Euskadi*, Madrid: Espasa Calpe, 1986.

⁵ SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid: Alianza, 1980.

En las cinco elecciones anteriores al año 2003 se presentaron más de 10 formaciones a cada convocatoria autonómica, que se redujeron a siete en las dos últimas (2003 y 2007). Ninguno de los ocho Parlamentos de Navarra ha tenido menos de 5 formaciones políticas con representación parlamentaria. Además, sólo a partir de las elecciones de 1999 nos encontramos con algún partido que logra pasar del 40 % de los votos a candidaturas (Unión del Pueblo Navarro, en adelante UPN). Por otro lado, casi siempre nos encontramos con oposiciones bilaterales, mutuamente excluyentes. En primer lugar la oposición de los partidos de derecha navarrista y la de los nacionalistas vascos a los gobiernos del Partido Socialista de Navarra (en adelante PSN). Y posteriormente, la oposición del PSN y la de los nacionalistas vascos a los gobiernos de UPN.

GRÁFICO 3



Fuente: Elaboración propia. Datos del Instituto de Estadística de Navarra.

En este apartado vamos a considerar la evolución del voto a tres espacios sociopolíticos: Derechas⁶, Izquierdas⁷ y Nacionalismo vasco (NV)⁸. Que duda cabe que esta propuesta de tres espacios sociopolíticos puede llevar a una cierta

⁶ **Derechas.** 1979: UCD; UPN; IFN; AETE; AEPM; ANAI. 1983: UPN; AP-PDP-UL. 1987: UPN; CDS; UDF; FAP. 1991: UPN; CDS;PAG. 1995: UPN; CDN; PIE. 1999: UPN; CDN; IN. 2003: UPN; CDN; PH. 2007: UPN; CDN.

⁷ **Izquierdas.** 1979: PSOE; PCE; PTE; AETE. 1983: PSOE; PCE; LC. 1987: PSN-PSOE; IU; PTE-UCÉ. 1991: PSN-PSOE; IU. 1995: PSN-PSOE; IU-EB. 1999: PSN-PSOE; IU-EB. 2003: PSN-PSOE; IUN-NEB; 2007: PSN-PSOE; IUN-NEB.

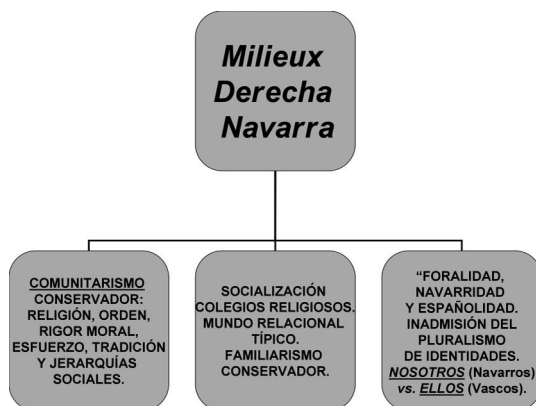
⁸ **Nacionalistas Vascos-Vasquistas (NV):** 1979: HB; NV; P. Carl; UNAI; ORHI-MENDI. 1983: HB; PNV; EE; AUZOLAN; P.Carl. 1987: HB; EA; EE; Batzarre; EAJ-PNV. 1991: HB ;EA; Batzarre; EE; EAJ-PNV; P. Carl. 1995: HB; EA; Batzarre; NA; P. Carl. 1999: EH; EA/EAJ-PNV; EKA. 2003: EA/EAJ-PNV; Batzarre; EKA; Aralar. 2007:Na-bai; EKA.

simplificación y reducción de la realidad, pero dado el grado de multipartidismo encontrado consideramos clarificador presentar la evolución en estos tres espacios, ya que apunta importantes rasgos significativos. A nadie se le escapa que algunos partidos que forman el tercer bloque (NV) son y se declaran como formaciones de izquierdas (Aralar, Batzarre e incluso EA). Pero sus prácticas políticas, la homologación con lo que ocurre en otras sociedades y, sobre todo, la exigua combinación entre los espacios de izquierda y el espacio de los nacionalistas vascos en Navarra, ha aconsejado definir a estos últimos tan singulares como para ubicarlos más allá del eje izquierda-derecha; considerándolos de esta forma por su característica más significativa: nacionalistas vascos.

De la información del Gráfico 3 se pueden extraer una serie de conclusiones. Una primera conclusión es que después de casi tres décadas de grandes cambios sociales, la proporcionalidad de los tres espacios sociopolíticos viene a ser bastante similar si al espacio nacionalista le añadimos los votos nulos del MLNV (HB) una vez restado el promedio de votos nulos hasta las elecciones del 2003 (aprox. 1 %). Una segunda y obvia conclusión es la fortaleza de la derecha navarra frente a sus espacios en competencia; con un promedio del 44,6 % del voto en ocho convocatorias. Como veremos más adelante (apartado sobre la institucionalización política), eso es lo que explica que haya gobernado en seis ocasiones de los nueve gobiernos autonómicos considerados. Detrás de la importante magnitud de voto a la derecha está el plano normativo e ideológico del ser de derechas, que en Navarra adquiere importantes rasgos de comunitarismo conservador, con unos formidables efectos de socialización ideológica en cuestiones temáticas como: la importancia de la religión, el orden y la seguridad, el rigor moral y el esfuerzo, la autoridad, la tradición y las jerarquías sociales. En Navarra, como en casi todas partes, esa cultura política está íntimamente conectada y se reproduce vía agencias de socialización como las tradiciones familiares, la educación (colegios religiosos) y el mundo relacional. Asuntos todos estos significativos en el caso de una sociedad tan localista como la navarra. Asimismo, hay cuestiones temáticas que son de interés, como la desconfianza respecto a los efectos sociales de la secularización, el antiabortismo y el familairismo de corte conservador.

En este terreno resultan de especial interés las disposiciones navarristas de lo que en este *milieux* sociopolítico se entiende como la defensa de la *Identidad de Navarra*. Bajo esta postulación está la defensa del grupo de pertenencia (Nosotros los navarros), así como la salvaguardia de su foralidad, navarritud y españolidad frente a lo que interpretan como la impostora estrategia de movilización social y adoctrinamiento exógeno del nacionalismo vasco o grupo de no pertenencia (Ellos los vascos), para escindir la sociedad navarra con el fin de que Navarra deje de ser Navarra. Esta cuestión se sustancia en unas disposiciones

electivas, prejuicios, opiniones y prácticas distintivas respecto al valor público otorgado a dos de los elementos principales del grupo de no-pertenencia, como son la cultura y la lengua vasca. O sea, que estamos ante un proceso de conversión de las virtudes del grupo de pertenencia en defectos del grupo de no-pertenencia en un juego de exclusivismo y de negación de la pluralidad de las diferentes formas de ser navarro⁹.

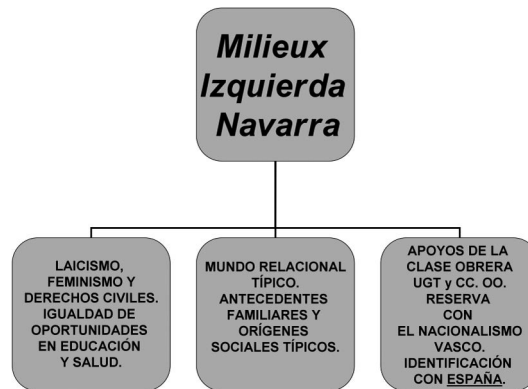


Así las cosas, y en la medida en que los partidos de la derecha navarra llevan gobernando desde 1991, no hay duda alguna de que un gran número de electores navarros (en torno a 150.000) tienen un óptimo balance retrospectivo de los sucesivos gobiernos forales. Esto supone una formidable cantidad de votantes satisfechos con la gestión pública de UPN. Votantes que vuelven, una y otra vez, a votar a la exitosa formación regionalista y con ello refuerzan en el tiempo su identificación con dicho partido. Unido a lo anterior hay que añadir los votos sensibles a lo que algunos consideran un buen desempeño de la gestión económica, y una razonable contención del gasto público y de los impuestos. Todo esto ha supuesto un proceso que con el paso del tiempo ha derivado en un partido predominante y hegemónico en la sociedad navarra: UPN. Este asunto se ha venido a problematizar con la separación de UPN y PPN. Sobre todo esto entraremos más adelante.

Otro espacio sociopolítico es el de la izquierda navarra. Está configurado principalmente (desde 1987) por los votos obtenidos en primer lugar por el PSN-PSOE y también por IU-EB de Navarra. Con un promedio comparativamente bajo en relación a otras comunidades autónomas (30 %), sólo llega a igualar a

⁹ MERTON, Robert K., Funciones de la orientación positiva hacia grupos a los que no se pertenece: socialización anticipatorio. En *Teoría y estructura sociales*, Madrid: FCE, 1980, pp. 345 y ss.

la derecha en las elecciones de 1995. Si lo comparamos con el volumen del voto de izquierdas de otras autonomías españolas (a excepción de Ceuta y Melilla) esta proporción resulta de las más bajas. Estos votos tienen que ver con la identificación de partido, con el PSOE, principalmente y también con Izquierda Unida. Identificación que, igualmente en Navarra, tiene que ver con determinadas tradiciones y antecedentes familiares¹⁰, y también con ciertos orígenes sociales típicos. Este espacio sociopolítico y socioelectoral se caracteriza por la defensa del valor de la igualdad por medio de políticas públicas redistributivas, por la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, por la igualdad de oportunidades de salud y de sanidad y también respecto a las oportunidades educativas. En el orden temático sobresale el valor otorgado a la enseñanza laica, el aprecio conferido al pluralismo normativo y cultural y al respeto a la identidad sexual. Una mayoría de los electores navarros dan por buenas todas estas cosas, pero sólo los navarros de izquierdas inciden en el hecho de *quiénes* son los que con mayor éxito forjarán sus deseos políticos: sus representantes del PSN-PSOE y IU-EB.



El tercer espacio sociopolítico considerado es el de los Nacionalistas vascos (NV), que con un promedio de apoyo en 8 convocatorias del 22,6 %, hasta ahora ha sido el menor de los tres espacios considerados. La defensa del reconocimiento, pervivencia de la identidad vasca de Navarra y de los derechos socioculturales que de ello piensan que se derivan, es algo substancial para el discurso de este electorado. Así mismo, apuestan por las máximas cuotas de autogobierno para Navarra, incluida la reforma del *Amejoramiento del Fuero*.

¹⁰ Me refiero a la memoria histórica de la gran catástrofe que supuso la Guerra de 1936 en Navarra. A pesar de haber pasado más de 70 años, los datos siguen hablando por sí solos: 4.484 navarros muertos en el ejército de Franco y 2.857 navarros asesinados en la retaguardia navarra. De cualquier forma, estos sentimientos enfrentados van claramente a menos con la llegada de las últimas generaciones navarras.

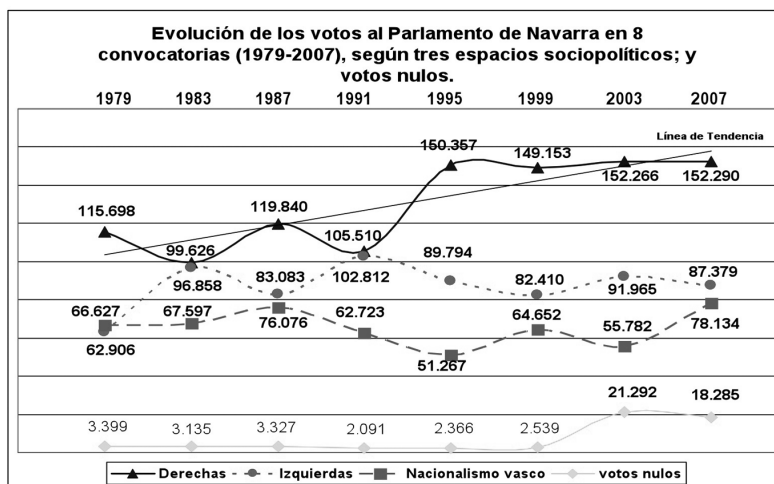
Como en los anteriores casos, la tradición familiar, la socialización del mundo relacional y el tipo de socialización educativa recibida (ikastolas) son elementos a tener en cuenta; así como una representación colectiva de una cierta identidad en la derrota.

La famosa, por comentada, «anexión a Euzkadi» nunca ha dejado de estar presente en este espacio sociopolítico. Ahora bien, en los últimos tiempos y dada la rotunda institucionalización política de Navarra en su Parlamento, Gobierno y sistema de partidos, por decadencia y también por realismo, esta cuestión va perdiendo presencia en la opinión de no pocos postuladores de este espacio sociopolítico. En la actualidad sólo los sectores más radicales del nacionalismo vasco en Navarra son los que, desde sus ya enraizadas posturas irredentas y casi proféticas, consideran la unión como algo innegociable. Viendo el extraordinario realce electoral que la temida anexión de Navarra a Euzkadi ha dado a la formación con más carisma y exclusividad navarrista (UPN), las nuevas posiciones del nacionalismo vasco en Navarra van asumiendo poco a poco las nuevas reglas de juego, admitiendo el sujeto colectivo en cuestión (sociedad navarra: pueblo navarro) y su plasmación política (Parlamento de Navarra) e institucional (Gobierno de Navarra).



Por otra parte, habida cuenta de que la mayoría de los partidos de este bloque nacionalista se declara de izquierdas, podemos añadir las preferencias del electorado de izquierdas comentadas anteriormente para el caso de la izquierda navarra. Circunstancia ésta que no es baladí ya que se reúnen votos vasquistas y votos de izquierda. Si en el otro extremo (UPN) también sucede lo recíproco, es decir, se confirma una reunión de votos navarristas y votos de derechas; esto fija una seria limitación de la magnitud de votos para la izquierda navarra. Lo que quizá explicaría el menor rendimiento electoral de los partidos de izquierdas, PSN e IUN.

GRÁFICO 4



Fuente: Elaboración propia. Datos del Instituto de Estadística de Navarra.

Aquí también se consideran los votos nulos, entre otras cosas por denotar un problema de ajuste político. Como se aprecia en el Gráfico 2, la magnitud de votos nulos se dispara en las elecciones al Parlamento de Navarra del 2003 (21.292) y, también aunque en menor medida, en las elecciones del 2007 (18.285). La significación de tales cantidades viene dada por el reducido tamaño poblacional de Navarra y su contexto sociopolítico. Dichos votos nulos forman la cuantía de votos asignable a la ilegalizada Batasuna, una formación que hasta el 2003 era la *marca* principal de los partidos nacionalistas vascos en Navarra. Estos votos nulos suponen en sí mismos seis (2003) y cuatro (2007) puntos porcentuales por encima de los de las elecciones anteriores, en donde nos encontramos un promedio de 1979 a 1999 de 2.810 votos nulos. Y dado que el coeficiente electoral simple o *Hare* es de 9.296 para el 2003 y 9.165 para el 2007; esto supone que, de haberse presentado una lista de Batasuna y de haber permanecido constante el reparto de votos del resto de los partidos, Batasuna hubiera sacado al menos 2 escaños de representación en cada uno de los dos parlamentos (2003-2007). Cualquiera que sea la realidad e importancia de todo esto, lo cierto es que todas las formaciones políticas navarras establecen sus estrategias considerando la magnitud, la distribución espacial y aún más, la evolución o no de esos votos nulos.

En otro orden de cosas, se observa que no todas las elecciones al Parlamento de Navarra han sido del mismo perfil. Una mirada al Gráfico 2 nos presenta unas elecciones más competitivas que otras (1983, 1991), algunas no muy competitivas (1995, 1999 y 2007) en las que la lista más votada arrolla a

sus adversarios. Como veremos más adelante las elecciones del 2007 tuvieron el carácter de críticas¹¹ por la situación electoral de UPN cerca de la mayoría absoluta; así como por la siempre dramática posibilidad de formación de alianzas de gobierno entre la izquierda navarra y el nacionalismo vasco.

Llegados aquí concluiremos con que a pesar de los grandes cambios económicos, culturales y sociales sobrellevados por la sociedad navarra, nos encontramos ante tres culturas políticas diferenciadas –relativamente estables– a lo largo de tres décadas. Un espacio sociopolítico preponderante de derechas, un sólido espacio de izquierdas pero –quizás– estancado, y un espacio nacionalista vasco más inestable y contingente que los anteriores, pero que de acuerdo a los datos últimamente goza de no mala salud electoral y quizá esté en alza. Tres espacios sociopolíticos segmentados, bien definidos y delimitados y que permanecen relativamente estables en su proporcionalidad electoral. O sea, que al igual que en la CAV, Cataluña, Canarias, Galicia y Canarias, la realidad socioelectoral de Navarra es tridimensional: conservadores, progresistas y partidos de identidad nacionalista. Un escenario en el que ninguno de los tres sectores considerados alcanza la cifra mágica del 50 % o más. Lo que, como veremos más adelante va más allá del eje izquierda-derecha y establece el juego de estrategias interpartidarias y en su caso origina un cierto cierre sociopolítico al tercer sector o nacionalismo vasco.

Cualquier análisis del voto electoral no es completo si no se tiene en cuenta el comportamiento alternativo de la gente que «no vota». En cualquier elección siempre nos encontramos con una proporción de personas no registradas y otras que deciden no votar. La proporción gira en torno al 5 % en los países donde el voto es obligatorio (Austria, Bélgica) y al 40 % o más en Suiza o en los EE. UU. Y es que la estabilidad de participación no guarda relación con el progreso económico y educativo, sino con la particular historia de cada país y la combinación única de factores históricos, culturales, políticos e institucionales. Además existen un sinfín de factores microsociológicos que dividen a la población entre los más propensos o menos propensos a votar.

TABLA 1

Censo electoral y participación en 8 elecciones al Parlamento de Navarra (1979-2007)

	1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007
Censo electoral	365.080	379.692	393.326	414.922	437.776	461.729	464.807	458.288
Participación	70,8	70,9	72,8	66,7	68,4	66,2	70,7	75,3
Part. Media en 13 autonomías		69,7	71,8	65	72,9	65,8	71,2	69,6

¹¹ KEY, Vladimir Orlando, A theory of Critical Elections, *Journal of Politics*, vol. 17 (1955), pp. 3-18.

En general, en Navarra los votantes con más años de educación, los de ingresos altos y medios participan más que los de menor instrucción y con ingresos bajos; así mismo, los votantes de mediana edad participan más que los más jóvenes y los más viejos. Estas pautas también son válidas para toda la sociedad española¹².

Los datos de la Tabla 1 confirman unos grados de participación bastante parecidos a las medias de participación de las elecciones autonómicas de las 13 autonomías españolas de convocatoria conjunta. De modo que en Navarra nos encontramos con un nivel de participación similar al español, es decir, proporciones muy bajas respecto a la mayoría de las sociedades europeas. El promedio de participación en las elecciones autonómicas navarras es del 70,2 %; 3,31 puntos más bajo que el promedio de participación en las elecciones generales españolas (73,51 %).

A lo largo de veintiocho años la abstención del cuerpo electoral navarro no sigue una tendencia lineal de aumento o disminución sistemática, y más bien parece que los altibajos se configuran en ciertos flujos cíclicos. Durante los años 90 bajó la participación. Esto puede que se explique por cierto grado de desencanto y crítica con los tiempos democráticos. En el caso de las elecciones de 1995 es posible que los escándalos que afectaron al PSN pudieran explicar esa caída de hasta 4,5 puntos del promedio español para esa convocatoria. Es muy posible que parte del electorado, sobre todo de tipo socialista, no se animara a votar en lo que consideró como tiempos de crisis política.

En las dos últimas elecciones, en cambio, ha aumentado el número de votantes. Llama la atención la gran participación en las últimas elecciones del 2007. En ellas se decidía si UPN convalidaba o no sus 16 años al frente del gobierno foral, que con cuatro años más harán en el 2011 veinte años de gobierno. Por otro lado, las continuas controversias y divisiones entre los espacios sociopolíticos *navarrista* y *vasquista* han pulsado emotivamente al electorado, hasta el punto de que casi ocho electores de cada diez acudieron a votar el 27 de mayo del 2007, en unas elecciones que podemos calificar de masivas para el contexto electoral navarro.

Hasta aquí hemos analizado el sistema de partidos navarro a lo largo de tres décadas. Se ha comentado su composición, sus dimensiones, sus apoyos e ideologías y sus formas de interacción. Pero el análisis no acaba aquí, y es necesario considerar también su institucionalización política. A continuación nos centramos en este importante asunto.

¹² DÍEZ NICOLÁS, Juan, El abstencionismo electoral, *Dédalo*, núm. 2 (1981). LÓPEZ PINTOR, Rafael, *La opinión pública española del Franquismo a la Democracia*, Madrid: CIS, 1982.

IV. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA VIDA POLÍTICA DE NAVARRA

A diferencia de las siguientes elecciones autonómicas, las primeras elecciones autonómicas, las de 1979, no tenían una única circunscripción (Navarra) sino seis demarcaciones electorales¹³. El cabeza de lista más votado en cada una de las cinco merindades era elegido Diputado de merindad, más Pamplona capital que aportaba dos diputados. El resultado no fue un Gobierno de Navarra, tal como lo fue a partir de las elecciones de 1983, sino una Diputación Foral de Navarra¹⁴. Este tipo de circunscripciones derivaba en una representatividad electoral (cinco merindades) que quizá sobrerrepresentaba el peso específico del espacio sociopolítico *vasquista*, respecto a la que desde 1983 sería una circunscripción única para toda Navarra. Sobre este asunto hay quienes opinan que con las circunscripciones de merindad, hasta cierto punto, estarían mejor expresados los intereses más locales y regionales, y también las diferentes representaciones de la geografía humana de Navarra.

Para nosotros, más allá de la regionalización histórica de Navarra, lo que importa democráticamente hablando es el peso demográfico. Este se equaliza perfectamente con una sola circunscripción para toda Navarra, tal como se establece a partir de las elecciones de 1983. De cualquier forma, las elecciones de 1979 supusieron una fragmentación partidista (15 candidaturas) extrema y hasta cierto punto un riesgo para lo que se consideraba como la necesaria estabilidad gubernamental después de largos años de régimen autócrata. En adelante dejaremos al margen las elecciones de 1979 por no ser perfectamente comparables y nos referiremos a las siete elecciones al Parlamento de Navarra.

Dado el sistema multipartidista, a excepción del gobierno del 2003, todos los gobiernos navarros restantes han gobernado en minoría. Algunos gobiernos, incluso, con escaños y apoyos electorales bajos (p. ej. 1987). Esto se explica por el ya caduco *procedimiento automático* de elección del Presidente de Gobierno. Una reglamentación que adjudicaba la presidencia al primer candidato de la lista más votada. A partir de 1993, en cambio, los sucesivos presidentes serán elegidos por la mayoría absoluta del Parlamento. El efecto de esto último es lo que ha llevado a gobiernos de acuerdo interpartidario en las dos últimas convocatorias

¹³ Según el Real Decreto de 1979 sobre elecciones locales y ordenación de Instituciones Forales de Navarra, que fijaba en setenta los miembros del Parlamento Foral: Pamplona capital (2 diputados) y las tradicionales 5 *merindades navarras* cada una con 1 diputado: Pamplona (Noroeste); Sangüesa (Noreste y Este); Olite (Navarra media central); Estella (Navarra media y Oeste) y Tudela (Sur).

¹⁴ La composición de la Diputación Foral, presidida por J. I. del Burgo (UCD), fue la siguiente: 3 diputados de UCD, 1 diputado del PSE, 1 diputado de Orhi Mendi y 1 diputado de Herri Batasuna. Aquí hay que apuntar que hasta 1982 el PSOE se presentaba en Navarra como el Partido Socialista de Euskadi (PSE), y como tal era partidario de la integración de Navarra con las tres provincias vascas.

TABLA 2
Parlamentos de Navarra (1983-2007)
Esaños: Partidos; Espacios sociopolíticos; y Espacios de identidades

1983		1987		1991		1995		1999		2003		2007	
Partidos	Esaños	Partidos	Esaños	Partidos	Esaños	Partidos	Esaños	Partidos	Esaños	Partidos	Esaños	Partidos	Esaños
PSN-PSOE	20	PSN-PSOE	15	UPN	20	UPN	17	UPN	22	UPN	23	UPN	22
UPN	13	UPN	14	PSN-PSOE	19	PSN-PSOE	11	PSN-PSOE	11	PSN-PSOE	11	NaBai	12
AP-PDP-UL	8	HB	7	HB	6	CDN	10	EH	8	IUN/NEB	4	PSN-PSOE	12
HB	6	CDS	4	EA	3	IU-EB	5	IU-EB	3	ARALAR	4	IUN-NEB	2
PNV	3	EA	4	IU	2	HB	5	CDN	3	CDN	4	CDN	2
		UDF	3			EA	2	EAEAJ-PNV	3	EAEAJ-PNV	4		
		FAP	2										
		EE	1										
GOBIERNO		GOBIERNO		GOBIERNO		GOBIERNO*		GOBIERNO		GOBIERNO		GOBIERNO	
PSN-PSOE		PSN-SOE		UPN		PSN+CDN+EA		UPN		UPN+CDN		UPN+CDN	
Minoría		Minoría		Minoría		Minoría		Minoría		Mayoría absoluta		Minoría	
35,9 % (v.c.)	22/50	28,1 % (v.c.)	15/50	35,4 % (v.c.)	20/50	44,9 % (v.c.)	23/50	42,4 % (v.c.)	22/50	50,3 % (v.c.)	27/50	47,2 % (v.c.)	24/50
Espacio sociopolítico		Espacio sociopolítico		Espacio sociopolítico		Espacio sociopolítico		Espacio sociopolítico		Espacio sociopolítico		Espacio sociopolítico	
Derecha	21	Derecha	23	Derecha	20	Derecha	27	Derecha	25	Derecha	27	Derecha	24
Izquierda	20	Izquierda	15	Izquierda	21	Izquierda	16	Izquierdas	14	Izquierda	15	Izquierda	14
Nacionalismo vasco	9	Nacionalismo vasco	12	Nacionalismo vasco	9	Nacionalismo vasco	7	Nacionalismo vasco	11	Nacionalismo vasco	8	Nacionalismo vasco	12

* Creemos que es significativo el hecho de que el Gobierno de acuerdo tripartito del PSN-CDN-EA de julio de 1995, justamente duró el ejercicio político de un año. Por cierto, el único de los ocho gobiernos navarros (se incluye el gobierno de UPN de 1996) en el que el nacionalismo (EA) logró gestionar una consejería. Este dato bastó para que UPN y sus importantes agencias mediáticas mostraran su más seria preocupación al respecto. Pero las cosas se fueron complicando todavía más cuando el gobierno que presidía Javier Otano consiguió que se aprobara en el Parlamento de Navarra (11-06-1996) el Protocolo declarativo de intenciones del Acuerdo de Cooperación que persigue un órgano Permanente de Encuentro (lit.), vendido mediáticamente a la opinión pública navarra como el Órgano Común Permanente entre la CFN y la CAV que llevaría a la segura anexión de Navarra. Justo una semana después de la aprobación de dicho Protocolo, en el Diario de Navarra salta la noticia de que el Presidente Otano tiene unas cuentas secretas en Suiza; quien ese mismo día dimite como presidente de Navarra, como secretario del PSN y como parlamentario foral. En semejante situación interviene el PSOE y forma una gestora que finalmente recomendó que en octubre del 1996 tomara el relevo de gobierno la UPN. Esta formación gobernaría hasta el final de la legislatura con 17 de 50 parlamentarios y con un apoyo electoral del 32 % del voto a candidaturas.

(igualmente en la del efímero gobierno de 1995). Lo contrario, es decir un gobierno de una sola formación, ya es muy difícil y cada vez lo será más, dado el carácter multipartidista del actual sistema de partidos navarro. Es decir, una sola formación para gobernar sola debería obtener un escaño más que el resto de candidaturas juntas, lo que por fuerza obliga a obtener proporciones de votos muy aproximadas al 50 % o más por una sola candidatura. Dadas las condiciones de reparto del apoyo electoral en los nuevos votantes –tal como veremos más adelante– y en condiciones normalizadas (es decir en elecciones no plebiscitarias) este hecho no tiene ninguna probabilidad de cumplirse.

Considerando los datos que se presentan en la Tabla 2, podemos hablar de un partido preponderante y en cierta manera un partido institucional: UPN. Formación que durante 17 años y desde el pacto de 1991 hasta octubre de 2008 recogió y administró los votos al Partido Popular en las elecciones autonómicas de la CFN. Recíprocamente, el peso electoral de UPN en las Elecciones Generales en Navarra vendría a estar representado en los votos al Partido Popular en Navarra.

Este pacto entre las dos derechas navarras hasta el momento de la separación en la votación a los PGE para 2009, resultó en una óptima inversión de rendimiento electoral, ya que garantizaba la mayor proporción de votos obtenida por una sola formación¹⁵. Bien es verdad que desde que declinó el procedimiento automático de asignar la presidencia de gobierno navarro a la lista más votada, eligiéndose el presidente por mayoría absoluta (1993), su oportunidad empezó a estar en declive y ya se visualizó que en un futuro próximo no serían tan improbables ciertas bifurcaciones entre los dos partidos coaligados. Dos partidos que habían logrado mantener una mutua y beneficiosa cohesión, amén de algunas pequeñas controversias sobre el papel de España en política exterior, y más en concreto respecto a la pertinencia o no de la invasión de Irak del 20 de marzo del 2003 y lo que después se ha derivado como la guerra de Irak. Posteriormente, en el verano del 2007, UPN solicitó al PP una importante diferenciación, como es la potestad de poder disponer de grupo parlamentario navarro en el Congreso de los Diputados. Finalmente, no llegó a cristalizarse dicha demanda en el Parlamento español derivado de las elecciones generales del 9-M del 2008.

Este proceso de desencuentros culminó en septiembre de 2008 cuando el Comité Político de UPN de manera calculada decidió abstenerse en la votación

¹⁵ En las Elecciones Generales el rendimiento del pacto entre UPN y PP no fue desde luego menor, ya que facilitó no pocas veces (1989, 1993 y 2000) el tan preciado tercer parlamentario de los 5 que corresponden a Navarra en el Congreso de los Diputados. En este caso la ley de d'Hont favorece a la lista más votada (PP) hasta el punto que podríamos decir que las Elecciones Generales en Navarra, aún siendo de carácter proporcional, también tienen un sensible componente mayoritario.

de las enmiendas a la totalidad de los PGE del 2009¹⁶. Con esta decisión, UPN rompió el pacto con su socio de la calle Génova, tratando con ello de preservar su acuerdo de gobernabilidad con el PSN para la legislatura foral de las elecciones de 2007. E incluso preparar la antesala de un pacto de gobierno o en su defecto de gobernabilidad con el PSN para las elecciones del 2011; y con ello blindar la consecución de su primordial objetivo desde su misma fundación como partido hace ya 30 años: apartar a los nacionalistas vascos de la gobernabilidad de Navarra. En el momento en que se redacta este documento la opinión pública navarra da por hecho un pacto entre UPN y PSN para la futura legislatura del 2011. En el último apartado entraremos en este importante asunto.

Respecto al segundo espacio sociopolítico de las izquierdas navarras, a partir de 1995 sus logros en asientos parlamentarios son sustancialmente menores. El número de escaños se ha estabilizado en torno a 15 parlamentarios. En las elecciones del 2003 el PSN obtuvo 11 escaños e Izquierda Unida, 4. En las elecciones del 2007, el PSN subió a 12 escaños, pero Izquierda Unida bajó a 2, en total 14 escaños. Muy lejos de los 22 que obtuvo UPN. En el apartado de las elecciones del 2007 volveremos a tratar éste y otros asuntos de interés; pero tal y como hemos comentado más arriba, el hecho de que el espacio sociopolítico de NaBai sea un espacio nacionalista de izquierdas supone un serio obstáculo al crecimiento del apoyo electoral de la izquierda navarra. Lo cual, para el caso del propio PSE, lejos de allanar el camino supone un motivo más de desánimo al establecimiento de pactos con el nacionalismo vasco de Navarra.

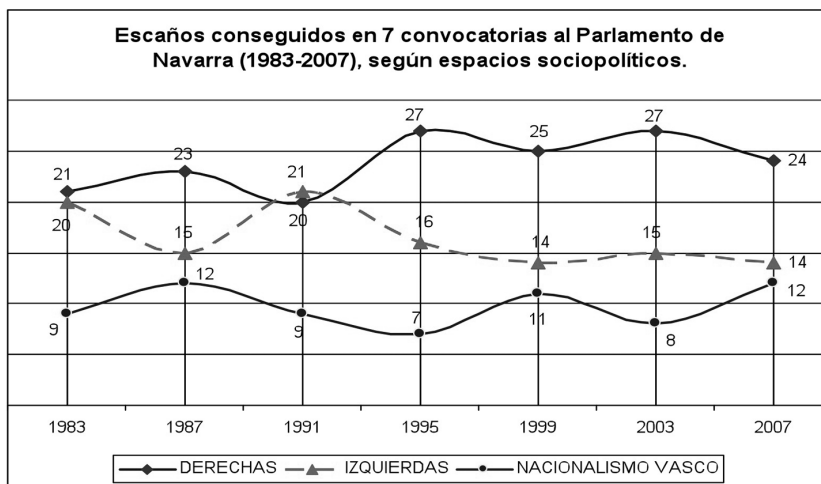
El espacio sociopolítico aquí denominado como nacionalistas vascos ocupa el tercer puesto en todas y cada una de las convocatorias. Resumiendo, y en relación con los espacios de identidades (navarristas-vasquistas), diremos que los datos son muy claros. Una abrumadora mayoría de navarros apoya a partidos navarristas. Ello quizá ayude a explicar el hecho de que los partidos vasco-navarros sólo hayan conseguido tocar poder de gobierno en una ocasión, con una sola consejería y con una duración de un año. Bien es verdad que la línea de tendencia de las últimas elecciones del 2007 apunta a un realce electoral en el apoyo obtenido por el nacionalismo vasco. En esta convocatoria los partidos Aralar (escisión de Batasuna), Batzarre, EA, PNV e independientes decidieron presentarse como coalición en la candidatura NaBai. Un buen negocio táctico que ha supuesto un mayor rendimiento electoral al agrupar los votos de los cuatro partidos en una sola lista¹⁷, e incluso han sido recompensados con un extra

¹⁶ En realidad, finalmente solo uno de dos diputados de UPN en el Congreso de los Diputados se abstuvo. El otro diputado votó en línea con el PP a favor de las enmiendas contra las cuentas públicas. El resultado de todo lo anterior fue la suspensión del pacto UPN-PP.

¹⁷ Presentados como cuatro partidos aislados en conjunto obtendrían en torno a nueve escaños o quizás un décimo escaño, pero con bastante improbabilidad.

de votos sustraídos a otros partidos, principalmente a IUN y también PSN. Es de esperar, entonces, que se mantenga a corto plazo esta candidatura. Lo que no impide tener presente que se trata de una candidatura de cuatro partidos y no un partido. Si dentro de un partido ocurren numerosos desacuerdos y tensiones; dentro de una formación interpartidaria no tienen por qué ocurrir menos. Además la siempre posible entrada a la coalición NaBai de la autodenominada Izquierda Abertzale supondría en sí mismo la salida del PNV, de Batzarre y de una porción importante de independientes. Este es un dato que pensamos será significativo al menos a corto y medio plazo.

GRÁFICO 5



Fuente: Elaboración propia. Datos del Instituto de Estadística de Navarra.

Habrá que esperar a las elecciones del 2011 para confirmar o no lo que puede ser una continuada tendencia de voto al alza de este espacio sociopolítico, en el caso de que no se llegue a la ruptura entre los partidos que componen la coalición. De cualquier forma la obtención del poder ejecutivo en sistemas parlamentarios no se logra indefectiblemente ni completamente en las elecciones. En unas elecciones muy competidas y con resultados tan ajustados que a nadie permitan obtener la ansiada mayoría absoluta, no es nada extraño que surjan plausibles posibilidades de acuerdos parlamentarios de gobierno compartido entre espacios sociopolíticos segmentados y alternativos. Aquí, desde el obligado pragmatismo surgen los consabidos pactos de gobierno y de gobernabilidad entre partidos. Sea UPN con PPN o UPN con PSN. Y por otra parte, PSN con UPN, o PSN con NaBai e IU. La cifra mágica para llegar a estos pactos en posición privilegiada está en torno a 16-17 parlamentarios (el 33 % de votos válidos).

A este asunto también daremos entrada en el último apartado del documento. A continuación nos centraremos en el análisis de las últimas elecciones de 2007 en su configuración geográfica.

V. LA GEOGRAFÍA ELECTORAL DE LAS ELECCIONES AL PARLAMENTO DE NAVARRA DE 2007

La geografía electoral proporciona una perspectiva espacial de los resultados electorales. Aquí son de principal importancia las variaciones espaciales en el apoyo que reciben los diferentes partidos y candidatos, así como la geografía de la representación política y también la geografía del poder político navarro.

También en Navarra los partidos obtienen sus apoyos en diferentes *milieux* espaciales. No hay que olvidar que Navarra es una sociedad muy diversa. La diferenciación sociogeográfica y humana es importante, pero la diferenciación en comportamiento político según zonas no es menor.

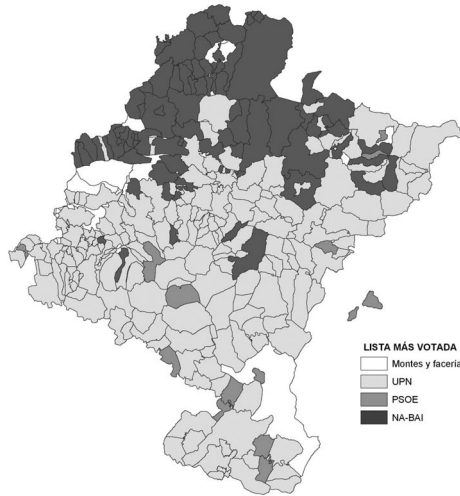
Para el caso de UPN diremos que la geografía de sus votos es la más extensiva. Estamos ante una fuerza política preponderante en las capitales (históricas) de merindad navarras; o sea, Pamplona, Sangüesa, Estella, Olite y Tudela. En las cuencas prepirenaicas, Tierra Estella y Navarra Media Oriental su presencia también es hegemónica. Además tiene fuerte presencia en las dos Riberas Navarras. Por otra parte, UPN recibe importantes apoyos tanto en entornos urbanos (Pamplona y comarca) como en entornos rurales. Este color político es el único con un apoyo significativo en todas las zonas geográficas de Navarra, pero su peso disminuye a medida que nos acercamos a la muga con Guipúzcoa. El partido regionalista es la lista más votada en 179 de los 272 municipios de Navarra.

El apoyo del PSN se presenta en la Ribera Estellesa y en la Ribera Tudelana, (muga con La Rioja) y en torno al río Ebro en general. También tiene apoyos en la Zona Media coincidente con la Merindad de Olite. Su presencia no es tan importante en Pamplona capital (3ª fuerza), pero sí en municipios de su comarca, con fuerte presencia de la clase obrera como son Antsoain, Berriozar y Burlada, aunque en ninguno de ellos ocupa el primer lugar.

Sin embargo, a diferencia de su gran competidor (UPN), el PSN carece prácticamente de apoyo electoral en el norte de Navarra (excepto Altsasu). Algunas poblaciones con predominio socialista son: Azagra, Cabanillas, Castejón, Ribaforada y Valtierra, todas ellas ubicadas en la Ribera de Navarra.

Por su parte, la plataforma socioelectoral nacionalista de NaBai está implantada en lo que es la Merindad de Pamplona (Navarra «Húmeda» o Noroeste), pero su mayor peso electoral lo encontramos en el ámbito urbano de la Comarca de Pamplona. La influencia de este espacio sociopolítico se va desdibujando

FIGURA 1
Elecciones Autonómicas de 2007 según municipios



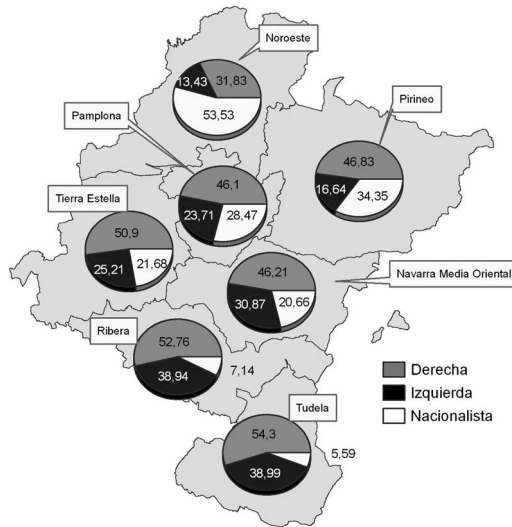
conforme nos introducimos en los Valles Pirenaicos, donde surge con más fuerza el sector electoral de UPN. Al sur de Pamplona su presencia es claramente menor y en la Ribera de Navarra es muy minoritaria donde el nacionalismo no cuenta con el suficiente poder simbólico de atracción y legitimación. La coalición de partidos nacionalistas (NaBai) es la lista más votada en 81 de los 272 municipios de Navarra.

El problema del enfoque ecológico como el aquí empleado es que, en tanto que opera con indicadores sociales y políticos no muy precisos, las motivaciones y actitudes electorales de los grupos descritos espacialmente están rodeadas de ambigüedades¹⁸. Con todo, la influencia simbólica que tiene en Navarra ganar en ciertas zonas y pueblos es socialmente significativa ya que, en cierta manera, nos muestra también una geografía del poder y del contrapoder. Por otra parte, la polarización de la representación existente entre la Ribera navarra pro-UPN y la merindad de Pamplona pro-NaBai, puede que también refleje cierta geografía de las políticas públicas del Gobierno de Navarra.

A continuación nos ocuparemos del voto urbano navarro y en concreto de los votos al Parlamento de Navarra del 2007 en la Comarca de Pamplona. En un eje de centro/periferia la comarca de Pamplona sería el centro y las zonas rurales

¹⁸ STOKES, Donald E., Comportamiento electoral. En *Enciclopedia de las Ciencias Sociales*, Madrid: Aguilar, 1973, pp. 537-545.

FIGURA 2
Elecciones Autonómicas de 2007 según zonas Navarra-2000

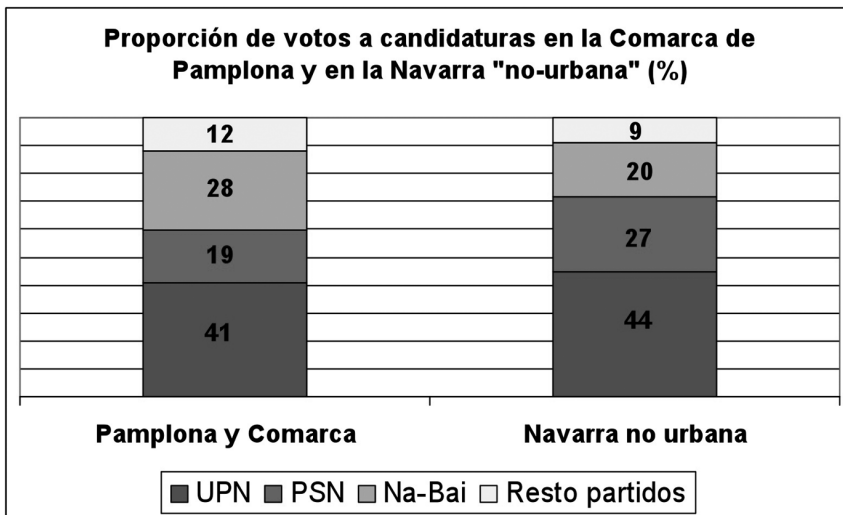


de Navarra la periferia. Evitamos aquí comentar la gran diferenciación social entre estas, hasta cierto punto, dos sociedades navarras. La conurbación de Pamplona recoge casi la mitad de la población navarra y sus votos a candidaturas suponen el 49,6 % de todos los votos a candidaturas. Ateniéndonos al Gráfico 4 resalta la sobrerrepresentación del voto de NaBai en la comarca de Pamplona (+8 puntos) respecto a sus resultados en la Navarra no-urbana. Justamente al revés de lo que ocurre con los votos del PSN, con una infrarrepresentación (-8 puntos) en la comarca de Pamplona respecto a lo que obtiene en el resto de Navarra o Navarra no-urbana. En la Navarra urbana UPN también obtiene importantes réditos electorales, aunque en menor medida que en la Navarra rural.

En la Comarca de Pamplona (*Iruñerria*) estamos ante una conurbación con subpoblaciones bastante diferenciadas en sus composiciones ocupacionales y en sus posiciones socioeconómicas. En algunos municipios –como se ha dicho–, residen importantes contingentes de personas de clase obrera, como Burlada, Antsoain, Beriáin y Berriozar. En otros encontramos una gran presencia de las nuevas clases medias altas como Egüés y Zizur Mayor con directivos, altos profesionales y empresarios (clase de servicio). La composición demográfica de la población tampoco es similar en todos los municipios. Pamplona presenta la población más envejecida de la comarca, y Zizur Mayor la menos envejecida. Más adelante se analizará la relación entre edad e intención de voto en el apartado de las bases sociales de apoyo a los partidos.

Si bien en nuestras sociedades de hoy en día se difumina un poco la división entre campo y ciudad por la mejora de las comunicaciones y el surgimiento de la sociedad de la información; conviene insistir en la importancia sociológica de la vida social en ciudades y espacios urbanos con unos hábitos, formas de conducta y pautas de pensamiento que representan una fuente de dinamismo, de creatividad cultural y donde surgen muchas modas, innovaciones sociales y corrientes de opinión. Es ahí donde residen la mayoría de los servicios tecnológicos, de investigación, asistenciales, políticos, financieros, educativos, y culturales. Además en el entorno urbano es donde transcurre la gran parte de la actividad formativa, laboral, del consumo y del uso del tiempo libre en una vida comparativamente más impersonal, más industriosa y animada que el ritmo más lento, más tradicional, más apacible y menos individualista de los entornos rurales. Es en este entorno urbano en donde va cuajándose con la mayor normalidad el pluralismo político navarro en donde conviven los tres espacios sociopolíticos considerados: conservadores, progresistas y nacionalismo vasco. Pero no conviene olvidar las diferentes proporciones de cada uno de estos espacios y sus posibles futuros efectos en cuanto al grado de arraigo e influencia en la sociedad navarra.

GRÁFICO 6



FUENTE: Elaboración propia. Datos del Instituto de Estadística de Navarra.

Llegados aquí, el desenlace al que llegamos es que la interacción entre las personas de la misma área geográfica o entorno social refuerza el punto de vista predominante en ella. Esto es así porque la mayoría de los contactos de

una persona comparten un mismo punto de vista. Igualmente, en los espacios en los que el apoyo a un punto de vista (identificación de partido) es débil, existen incentivos decrecientes para aquellos que están en minoría por no votar a los partidos de más arraigo.

FIGURA 3
Elecciones Autonómicas del 2007 en la Comarca de Pamplona

Mun	UPN	PSN	NA-BAI	Resto
Ansoáin	21,23	28,27	37,74	12,76
Aranguren	43,54	15,49	26,90	14,07
Burlada	32,50	23,15	30,26	14,09
Cizur	54,86	13,55	20,32	11,27
Egüés	54,06	12,70	21,61	11,63
Noáin	46,38	19,41	22,49	11,73
Galar	34,59	17,30	31,55	16,57
Huarte	33,45	16,02	37,45	13,08
Olza	41,95	13,27	33,56	11,22
Pamplona	43,26	18,11	27,43	11,20
Villava	31,00	16,18	40,31	12,51
Barañáin	38,40	20,98	28,16	12,47
Berrioplano	40,01	16,53	30,51	12,95
Berriozar	28,35	22,59	31,18	17,88
Beriáin	41,35	27,40	17,25	14,00
Orkoien	30,99	20,35	26,26	22,40
Zizur Mayor	36,86	17,83	32,12	13,20

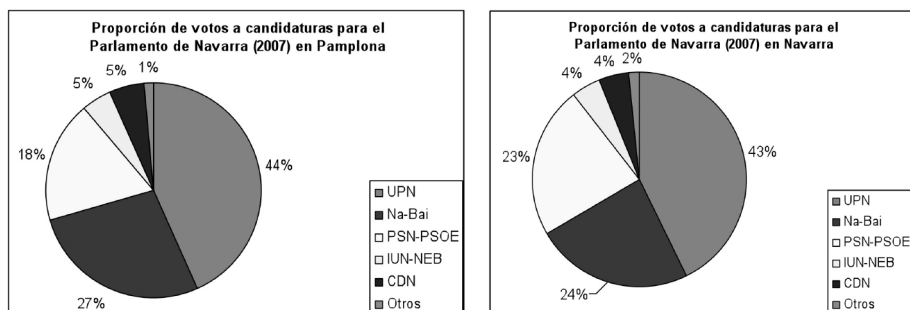


Fuente: Elaboración propia. Datos del Instituto de Estadística de Navarra.

Hasta aquí hemos descrito la geografía de la representación al Parlamento de Navarra del 2007, es decir sus votos, sus variaciones e influencias locales en las decisiones del voto. Posteriormente analizaremos el mapa electoral foral de la capital navarra.

Pamplona, como la sociedad navarra en su conjunto, posee un sistema de partidos pluralista. Y en ambos espacios socioelectorales nos encontramos con una formación predominante, UPN, con más del 40 % de los votos a candidatura. De igual forma son tres las candidaturas más importantes que inducen a considerar también Pamplona como un pluripartidismo tridimensional bastante asimétrico: UPN (44 %), NaBai (27 %) y PSN-PSOE (18 %). En ese sentido llama la atención la diferencia de 5 puntos entre la proporción de votos socialistas en Pamplona y la proporción de votos socialistas en Navarra. A la consideración simbólica de ser la capital del viejo Reino de Navarra, le podríamos añadir el hecho de que la distribución de votos en Pamplona es muy aproximada a la distribución de votos en Navarra. Esto es así principalmente por el gran peso demográfico de Pamplona en Navarra.

GRÁFICOS 7 Y 8



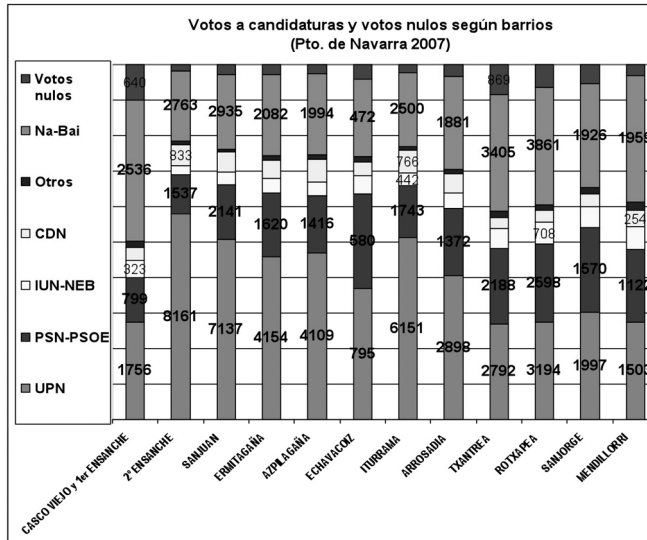
Fuente: Elaboración propia. Datos del Instituto de Estadística de Navarra.

Y, sin embargo, la sociedad pamplonesa es diferente a la sociedad navarra en general. O lo que es lo mismo, los votos pamploneses son votos urbanos y nos encontramos con votos de personas con mayor formación educativa, y con votos de personas con más diferenciación respecto a grupos de edad. Son votos de diferentes grupos ocupacionales y, en consecuencia, son votos de diferentes posiciones de clase y entre ellas de importantes magnitudes de votos de las nuevas clases medias navarras. Dicho de otra forma, la mejor manera de ganar las elecciones forales es no perderlas en Pamplona.

Detrás de todas estas diferenciaciones de comportamiento político por barrios (ver Gráfico 9) están algunos factores hasta cierto punto un poco difusos pero significativos, como el efecto de la edad (barrios viejos y barrios nuevos), o la composición socioeconómica de los barrios (barrios altos y barrios bajos). Simplificando las cosas podríamos decir que UPN es la fuerza política que gana en 8 de los 12 barrios pamploneses (Segundo Ensanche, Iturrama, San Juan, Ermitagaña, Azpilagaña, Arrosadia, Echavacoiz y San Jorge). O lo que es lo mismo UPN se impone en barrios altos, viejos y bajos. La coalición nacionalista NaBai, en cambio, gana en 4 de los 12 barrios considerados (Casco viejo y Primer Ensanche, Txantrea, Rotxapea y Mendillorri). O sea, que NaBai vence sobretodo en barrios bajos, viejos y nuevos.

Esto es así porque Pamplona es la síntesis de Navarra, donde hay gente de todas las regiones navarras como resultado de continuos procesos migratorios de concentración de población urbana como consecuencia del éxodo rural navarro. Y en donde, curiosamente, no pocos inmigrantes pamploneses de origen navarro tienen tendencia a residir en barrios orientados en tanto que mejor conectados con sus pueblos de origen a los que no pocos vuelven (segunda residencia y población itinerante: jubilados), y en todo caso para los que subsiste potentes significados en torno a su distintiva procedencia navarra.

GRÁFICO 9



Fuente: Elaboración propia. Datos del Instituto de Estadística de Navarra.

Como conclusión a este apartado de la geografía electoral de Navarra quiero destacar un asunto de especial significación es la sobrerrepresentación del nacionalismo vasco en la Navarra urbana, o sea en Pamplona y su comarca. Este factor puede que tenga que ver con la diferente composición demográfica de la Navarra urbana (menos envejecida) respecto de la Navarra rural en la medida en que el voto nacionalista no es un voto de mayores de 55 años pero sí de jóvenes, tal como veremos más adelante en el apartado de bases sociales de los electorados de los partidos. Otra variable a considerar es la implantación del modelo D (sólo euskera con una asignatura de castellano) como resultado de la gran capacidad organizativa del movimiento euskaltzale en una zona lingüística considerada como mixta y a la que significativos componentes de las clases medias urbanas han dado buena acogida. Otro factor explicativo pudiera ser el hecho de que el grueso de la inmigración del noroeste navarro y de los valles pirenaicos se concentre históricamente en Pamplona y su comarca. O simplemente porque en Iruñerria la identidad vasca siempre ha estado mucho más representada que en otras muchas zonas de Navarra a excepción del noroeste navarro, al que por cierto se le ha denotado históricamente como la *Merindad de Pamplona*.

Particular consideración tiene también el hecho de que el nacionalismo vasco en Navarra de las últimas décadas y aún el actual es un nacionalismo girado a la izquierda. Esta característica creemos que es significativa a la hora de

explicar el casi flojo apoyo electoral que tiene la izquierda en el noroeste navarro y en los valles pirenaicos; y por los mismos motivos que estamos comentando hasta cierto punto también en la propia comarca de Pamplona, donde la izquierda no vasca obtiene sus mejores resultados en los grupos de clase obrera de emigración española.

VI. BASES SOCIALES DE LOS ELECTORADOS DE CADA PARTIDO

Con el paso del tiempo toda una serie de factores, desde los mensajes de los partidos a las corrientes de opinión pública políticamente mediatizada y sus temas estrella (dentro y fuera de Navarra), pasando por el sistema de partidos navarro y la institucionalización de la política en tareas de Gobierno durante 18 años (así como las sucesivas decisiones y gestiones públicas), han dado como resultado un partido predominante en Navarra: la UPN. Lo cual resulta un buen ejemplo de cómo la competición y el ejercicio del poder puede tener importantes efectos sobre la estructura política de las oportunidades, es decir, de cómo ideología, partidos e instituciones se influyen mutuamente en un proceso de construcción de las reglas de gobierno.

Y es que la trayectoria de apoyo a UPN está íntimamente asociada a la de un partido considerado con la favorable etiqueta del exclusivo, *el propio* de Navarra. Un partido identificado con el sello de, por y para Navarra. Las ventajas electorales del énfasis navarro son importantes, y no pocas veces funcionan como la autopredicción que se cumple a sí misma. Para las otras opciones políticas y aún más para el PSN este monopolio de la navarridad supone serias limitaciones electorales, ya que difícilmente pueden competir con la marca navarra de UPN, un partido donde muchos de sus afiliados afirman que el navarrismo no existe, sólo existe Navarra. O lo que es lo mismo, gran parte del electorado sensible a la unicidad de Navarra y la gran postulación del pleonismo Navarra es Navarra, pudiendo elegir el original (UPN), hasta cierto punto prescinde del valor de lo que no pocas veces se considera una copia (PSN). Esto lleva a unos escenarios electorales donde de entrada el partido de gobierno es UPN y el partido de la responsabilidad institucional es el PSN, a quien una y otra vez la adjudicación de estas etiquetas le aleja de la imagen de partido de alternativa de gobierno. Nadie sabe mejor esto que los propios líderes de ambos partidos navarros. Y una y otra vez UPN gestiona estratégicamente este asunto como *la diferencia* electoral definitiva. Quizá también por eso, en la última década UPN es el ganador de todas las elecciones navarras (forales, municipales, generales). En relación a sus competidores es el partido más aventajado. Y desde 1991 gobierna Navarra o lo que es lo mismo, es el partido institucional.

Respecto a la relación entre religiosidad y el voto a cada partido, de acuerdo a los datos de la Encuesta Postelectoral 2718 del CIS, los creyentes apoyan en mucho mayor grado a UPN; y los no creyentes sobretodo a NaBai y también a IU. El PSN-PSOE, en cambio, recibe apoyos de creyentes y no creyentes en magnitudes similares. Dicho de otra manera, en Navarra gran parte del electorado de UPN está asociado con las disposiciones y motivaciones del hecho de ser creyente.

Para la mayoría del comunitarismo conservador del navarrismo la religión es uno de los rasgos propios de Navarra. Hay que tener en cuenta la formidable influencia social de la Iglesia Católica, hasta un pasado relativamente reciente en una sociedad poco abierta y plural como la Navarra de años atrás. Un vestigio de todo ello son el sinfín de romerías y costumbres religiosas populares y simbólicamente exitosas procesiones con las vírgenes o los santos y santas de la localidad, como auténticas demostraciones cívico-festivas y fuente de identidad social y prestigio comunitario. Quizá resulte sorprendente esta singular pervivencia de estos rasgos simbólicos-comunitarios tradicionales en una sociedad avanzada, occidental y europea. Navarra se está secularizando desde hace décadas y últimamente cada vez más aceleradamente. Eso no quiere decir que la religiosidad (comportamiento religioso) tenga una fecha de caducidad cierta. El sentimiento religioso sigue teniendo interés para no pocos navarros y navarras de derechas. La sociedad navarra, en cambio, ya es una sociedad secularizada y en su organización y cambio social no influye la religión tanto como antaño. Esta tendencia, hasta cierto punto, es irreversible¹⁹.

En el caso del nacionalismo vasco en Navarra, por el contrario, se confía menos en los predicamentos de la Iglesia y no atraen tanto las prácticas religiosas, con la excepción de las personas de más edad. Con lo que todo parece indicar que estamos ante una desafección del vasquismo navarro con la religión que ya no sería referente significativo de los postuladores de la identidad vasca de Navarra en el siglo XXI. O sea, que un punto en común que históricamente compartían el navarrismo conservador y el nacionalismo vasco en Navarra, también se ha ido evaporando poco a poco hasta dejar de existir.

Los grupos de edad de las personas que componen las diferentes etapas del ciclo vital no pocas veces se derivan en diferenciaciones generacionales. De acuerdo a nuestros datos, existe una importante relación entre grupos de edad y apoyo partidario en Navarra, en la que incide el efecto cohorte o comúnmente

¹⁹ AYERDI, Peio, Algunas observaciones sobre la religiosidad en una sociedad secularizada. El caso navarro. En Díaz de Rada, Vidal (Dir.) *Los valores de la sociedad navarra en el umbral del siglo XXI*, Pamplona: Institución Futuro, 2005, pp. 185-210.

conocido como quinta, el efecto biográfico y –como decimos– el relativo a las influencias sociales de las diversas etapas del ciclo de vida como juventud, adultez y tercera edad.

Vayamos al análisis del voto por grupos de edad (Gráfico 10). Si bien todos los partidos reciben votos de todos los grupos de edad, las proporciones son diferentes. El caso de UPN es muy llamativo, ya que obtiene altas proporciones de votos en todos los grupos de edad pero sólo este partido recibe un fuerte apoyo de las generaciones más veteranas de más de 55 años, fuertemente socializadas en el bastión del catolicismo que era la Navarra del régimen franquista al que el navarrismo político nunca se opuso de forma significativa²⁰. En cambio, los más jóvenes (18-24 años), los que no han conocido otros gobiernos que los de UPN, se identifican en mayor grado con el nacionalismo vasco que representa NaBai. Otro dato curioso es la menor adhesión que tienen con UPN las personas que vivieron la transición política en edad juvenil, los nacidos entre 1953 y 1962²¹.

El voto al PSN es principalmente un voto de personas de más de 45 años. En las generaciones más jóvenes nos encontramos con mayor apoyo a NaBai, quien a su vez pierde mucho respaldo en la gente mayor de 55 años. A la luz de estos datos bien pudiéramos pensar que la edad pueda suponer un factor de cambio sociopolítico a medio y largo plazo en Navarra²². O lo que es lo mismo, en el autobús del electorado navarro viajan votantes muy variopintos y, sin embargo, los que se bajan del autobús y los que suben a él se diferencian en sus proporciones de voto a los partidos: salen más votantes de UPN de los que entran.

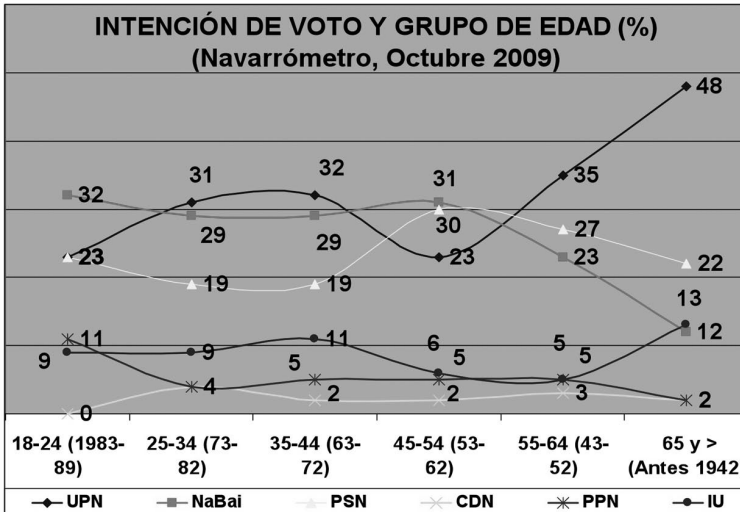
El efecto de todo lo anterior aun siendo significativo no es tan evidente como puede parecer a simple vista, pues no pocos nuevos votantes con posterioridad cambian su voto o se abstienen. O en su caso, siempre hay personas que conforme van haciéndose mayores se hacen más conservadoras. Si a esto le unimos la creciente esperanza de vida, el efecto electoral en el tiempo de la di-

²⁰ DE BLAS, Andrés, Navarrismo. En *Enciclopedia del Nacionalismo*, Madrid: Tecnos, 1997, pp. 353-356.

²¹ ¿Una generación más crítica que quizás no ha borrado de su memoria histórica la singular transición navarra? Veamos: (1) El asesinato de Germán Rodríguez el 8 de julio de 1978; (2) La expulsión por parte del presidente de la Diputación Foral de 18 parlamentarios nacionalistas a cuenta del caso Fasa-Del Burgo en diciembre de 1980; (3) La aprobación de la Ikurriña como una bandera del ayuntamiento de Pamplona con los votos del grupo del propio alcalde (PSE) en 1979 y su posterior desaparición con los votos de UCD, UPN (partido que postuló el No a la Constitución de 1978) y de nuevo por el propio Partido Socialista en diciembre de 1981, el año del Tejerazo; (4) El estatuto de autonomía de Navarra nunca consensuado con el nacionalismo vasco ni tampoco refrendado como *Amejoramiento del Fuero* aprobado en agosto de 1982.

²² GONZÁLEZ, Juan Jesús, Las bases sociales de la política española, *RES*, núm. 4 (2004), p. 119.

GRÁFICO 10



ferenciación por grupos de edad se desdibuja un poco²³. Con todo, ningún grupo de edad vota a UPN con la pujanza que lo hacen las personas mayores, con lo que en un contexto de elecciones ajustadas, este factor siempre se deberá considerar en alguna medida, aunque sea por el hecho cierto de que la participación electoral de este grupo de edad es muchísimo más alta de lo que a simple vista pudiéramos pensar que se deriva de su edad cronológica.

La relación del voto y la clase de pertenencia en sociedades como las nuestras cada vez es más problemática pero no hasta el punto de no ser explicativa²⁴. Las tres clases consideradas están construidas de acuerdo al sistema ocupacional. En ese sentido, constituyen un buen resumen del nivel de ingresos, prestigio y poder que tienen las personas y del que a su vez se deriva una estratificación o jerarquía de ventajas y desventajas en oportunidades vitales²⁵. Aquí lo que podemos afirmar es que si bien todas las formaciones políticas obtienen votos de todas las clases, las proporciones a cada partido, si embargo, son sensiblemente diferentes. Así, UPN obtiene un gran apoyo de la clase de servicio

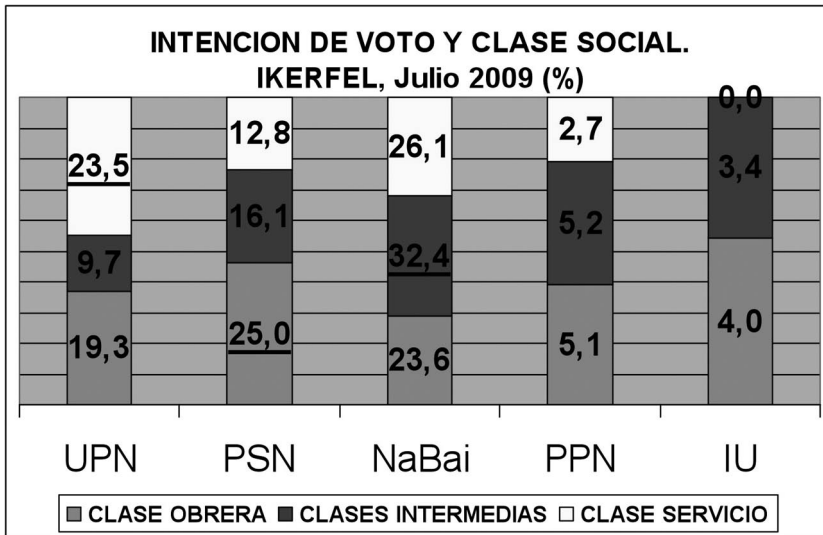
²³ De acuerdo a los datos referidos al 1/01/2008, en Navarra tendríamos 107.019 electores de más de 65 años, lo que supone un 22,6 % del censo electoral de 2008 (474.058 en marzo). Esta proporción irá creciendo cada vez más hasta configurarse en torno a un tercio del censo electoral de sociedades occidentales como EE. UU., Japón, Alemania, Reino Unido, Italia, Francia.

²⁴ AYERDI, Peio, El debate sobre la desigualdad en las sociedades avanzadas: actuales controversias sobre el análisis de clases, *Inguruak*, 2000, pp. 7-31.

²⁵ GOLDTHORPE, John H., Class and politics in advanced industrial societies. En Lee D. J. y Turner, B. S., *Conflicts about Class*, London: Longman, 1996, pp. 196-208.

(directivos, altos profesionales y empresarios). En cambio, la identificación de las clases intermedias (técnicos y cuadros medios y empleados de oficinas) con el partido regionalista es muy reducida. Por último, el apoyo que concede la clase obrera (trabajadores manuales con y sin cualificación) a UPN, aun siendo significativo, tal como se podía esperar es de carácter menor.

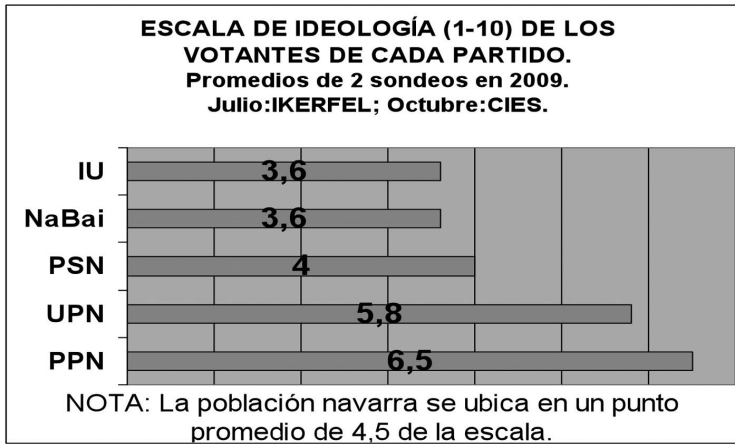
GRÁFICO 11



El perfil de apoyos según clases del PSN es hasta cierto punto el anverso al de UPN. Los socialistas navarros obtienen sus principales activos electorales de la clase obrera, y ya en grado menor de las clases intermedias y un apoyo ciertamente bajo de la clase de servicio. La tipología de NaBai tampoco es igual a la de los anteriores, pues consigue apoyos de las tres clases consideradas, pero mucho más de las clases intermedias. En ese sentido, las proporciones de las bases socioeconómicas de NaBai son las más equalizadas o, por decirlo de otra manera, el voto que recibe la coalición nacionalista es el más interclasista de las tres formaciones aquí consideradas.

A continuación nos ocupamos de otra base social importante a la hora de explicar el voto interpartidario: la auto-ubicación ideológica de los votantes de cada partido. A la luz de los datos presentados en el Gráfico 12, la población navarra se ubica en un punto promedio del 4,5 del centro/centro-izquierda; donde 1 sería la extrema izquierda y 10 sería la extrema derecha. A la derecha de ese promedio está UPN con un 5,8 y aún más allá el PPN con un 6,2. Por la izquierda y por orden de más proximidad a este hipotético centro ideológico, tenemos al PSN en el valor 4; y a NaBai y a IU ambos en el valor 3,6.

GRÁFICO 12

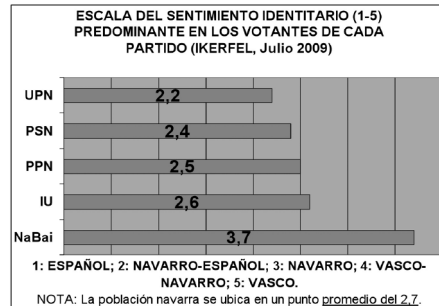
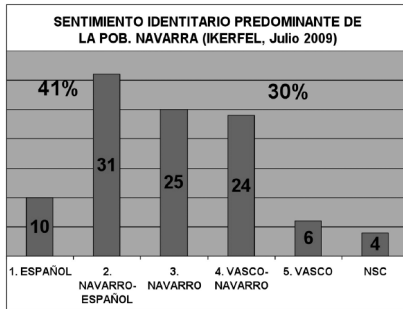


Como en todas las sociedades de nuestro entorno aquí también nos encontramos con una casi nula identificación con los dos extremos ideológicos de la escala (1-2 y 9-10). Los electorados de IU y de NaBai serían los más izquierdistas, seguidos del electorado del PSN. Estas tres formaciones acaparan todo el centro izquierda que suponen los valores 3-4. Esto, hasta cierto punto, puede que no impida sino que facilite posibles pactos de gobierno entre las tres formaciones. Pero sólo UPN acapara el centro (5-6), con una puntuación promediada de 5,8. A nadie se le escapa que este es el perfil de partido más beneficiado de votos y el que puede pactar a su izquierda y a su derecha, que es donde se sitúan los votantes del PPN.

En este apartado de las bases sociales de apoyo partidario también consideramos los activos electorales que obtienen las formaciones consideradas respecto a los diferentes sentimientos identitarios de la población navarra. En nuestro caso las identidades colectivas están muy conectadas con los entramados sociopolíticos. El método que las encuestas establecen para medirlos es segmentar en un continuo de cinco tramos: principalmente vasco, principalmente vasco-navarro, principalmente navarro, principalmente navarro-español y principalmente español; en función de la ubicación expresada por los encuestados. De acuerdo al Gráfico 13, el 30 % se siente vasco o vasco-navarro, el 25 % navarro y el 41 % navarro-español y español. Vemos entonces como aún con grandes cambios sociales la identificación con la *propia* tierra no decae y el sentimiento de navaridad está muy arraigado. Esto es así hasta el punto de que 8 de cada 10 personas consultadas se sienten, de alguna manera o de otra, navarras.

Esto coincide con los sentimientos predominantes en las diversas zonas de Navarra: el vasco-navarro predomina en el noroeste y Pirineo; el navarro-es-

GRÁFICOS 13 Y 14

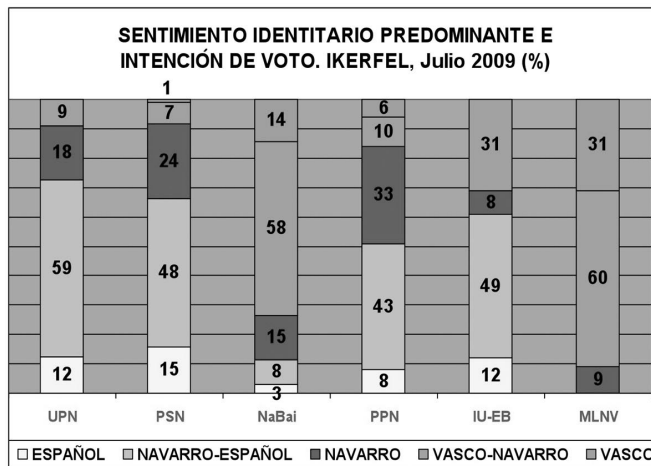


pañol en la zona de Tudela, la Ribera alta y Estella; el sentimiento predominante de sentirse sólo y principalmente navarro, lo encontramos en mayor medida en la Navarra media oriental. Y en Pamplona, como síntesis de toda Navarra, nos encontramos con una segmentación e incluso cierta división de identidades.

A la hora de ubicar a los electores de cada formación (Gráfico 14) en esa distribución de 1 a 5; donde 1 sería español y 5 vasco, llama la atención la dispersión que de un punto promedio imaginado 2,7 tienen los dos partidos con más peso electoral. En primer lugar la UPN que parece desviarse de este imaginario centro de identidades (2,7) con una puntuación del 2,2 (-0,5), pero la formación nacionalista NaBai aún se aleja mucho más del promedio (+1) con un 3,7. Sólo IU se acerca a este punto imaginario.

Puestas así las cosas es posible que por pragmatismo o por las propias reglas de la mera necesidad todos los partidos vayan lanzando mensajes hacia las

GRÁFICO 15



zonas más templadas de esta distribución identitaria, donde la autolimitación de expectativas, la tolerancia y el valor otorgado a las coincidencias obliguen a un respeto entre identidades y a un mutuo reconocimiento también en sus diferencias; entre otras cosas porque el pluralismo de identidades en Navarra, tal como saben sus habitantes, persistirá durante muchos años²⁶.

Como conclusión a este apartado sobre las bases sociales de los partidos diremos que aun siendo significativas, ninguna de ellas es definitiva por sí misma, entre otras cosas porque tampoco lo son consideradas en su conjunto. Esto es así por las pequeñas distancias electorales que actualmente se llevan las tres opciones más importantes, UPN, NaBai y PSN, tal como veremos en el siguiente apartado. Y sin embargo, justamente en esa tan alta competencia electoral es donde más atención hay que prestar a la proporción de votos-grupo conseguidos respecto a las proporciones de votos-grupo de los demás partidos. Esto obliga a desplegar la mayor atención a las expectativas y deseos de la ciudadanía navarra plasmados en unas bases sociales que no pocas veces en su forma más acabada se configuran también como grupos con ideologías e intereses típicos²⁷.

VII. ALGUNAS PROSPECCIONES ELECTORALES Y DE GOBIERNO PARA LAS ELECCIONES DEL 2011

A diferencia de elecciones y sistemas de partidos de corte bipartidista, dada la fragmentación del voto en candidaturas en la CFN, no es precisamente sencillo el establecimiento de pronósticos vía sondeos. A pesar de eso y habida cuenta de que el electorado aun con cambios también tiene tendencias sostenidas o permanencias, sí que se puede pronosticar aproximaciones relativamente certeras. De hecho, los anteriores sondeos preelectorales de las elecciones del 2007 acertaron en su conjunto. La prueba de este hecho se evidencia en la confirmación de los promedios de los pronósticos de los siete sondeos con la distribución real de los escaños.

Para el caso de las últimas elecciones al Parlamento de Navarra de 2007, en ninguno de los de los 7 sondeos considerados (Tabla 3) se apuntaba la menor probabilidad de una mayoría absoluta para cualquiera de las formaciones en liza. Esto no debe de sorprendernos pues en ninguna de las 7 convocatorias autonómicas (1983-2007) nunca partido alguno alcanzó la mayoría absoluta, tal como se describe en el anterior apartado de la Institucionalización política navarra.

²⁶ AYERDI, Peio, *Identidades en Navarra*, *Hermes*, Sabino Arana Fundazioa, 2009, pp. 40-46.

²⁷ GRANADOS, Francisco J. y KNOKE, David, *Organized Interest Groups and Policy Networks*. En Janoski, Thomas et al. (ed.) *The Handbook of Political Sociology*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005, pp. 287-309.

Con todo, sólo el sondeo del CIES apuntaba hacia una muy improbable mayoría absoluta (> 25 escaños) en la suma de los escaños obtenidos por los anteriores socios de gobierno del 2003: UPN: 21-23 y CDN: 2-3.

Al final los resultados corroboraron las predicciones de los sondeos y UPN obtuvo 22 escaños y CDN 2 escaños, quedándose ambos a 2 escaños de la mayoría absoluta. La coalición nacionalista NaBai entró en arena parlamentaria con 12 escaños y se convirtió en segunda fuerza electoral. El PSN tuvo que aceptar la no muy estupenda tercera posición electoral a cuenta del resultado de las nuevas reglas del sistema de partidos navarro (Aralar+EA+PNV+Batzarre+Independientes=NaBai). Y por último, se confirmó la tendencia a la baja de dos formaciones, CDN (2) y IUN (2), que en sus mejores tiempos alcanzaron 10 y 5 escaños respectivamente en las elecciones de 1995.

Finalmente, después de un montón de turbulencias en el verano del 2007, entró a gobernar UPN con CDN después que el PSN se abstuviera en la investidura en la elección del presidente del gobierno y llegara a un pacto de gobernabilidad con UPN. Más tarde, en septiembre de 2008, al objeto de allanar el apoyo del PSN, la UPN rompió el pacto que tenía con el PP desde hacía 17 años. Un año más tarde, el presidente Sanz aprovechó un desencuentro en temas de la zonificación mixta del euskera para evacuar del Gobierno de Navarra a los dos consejeros de CDN. Curiosamente, todo ello en un momento en el que los sondeos pronostican la desaparición del CDN del futuro parlamento navarro del 2011.

Así las cosas, todo parece indicar que UPN está pensando en gobernar con un pacto de gobierno o, lo que es más probable, con un pacto de gobernabilidad con el PSN o con el PPN. Esto es cada vez más plausible y lo vienen a confirmar los tres sondeos apuntados en el cuadro de abajo, en los que UPN obtendría 17/18 escaños (-5/-4), NaBai 13 (+1); PSN 12 (=); PPN 5; IU 2 (=) y CDN 0 (-2). Todavía es muy pronto para esclarecer pronósticos, pero ya podemos apuntar algunos bosquejos de la nueva situación de la vida política navarra de mayo de 2011: (1) que la derecha no sale más fuerte de su divorcio político; (2) que NaBai se estabiliza a pesar de las serias controversias entre los partidos que la componen, con la más seria amenaza de una ruptura de la coalición; (3) asunto éste último que el PSN no acaba de aprovechar así como tampoco la ruptura de la derecha navarra, con lo que los activos electorales del socialismo navarro se estancan y poco a poco se va desdibujando su imagen de alternativa de cambio; (4) el PPN entra en escena con 5 escaños y si dura el contexto de crisis económica hasta mayo del 2011 es posible que cuando se active la campaña mediático-electoral incluso suba algún escaño más; (5) IU aguanta el tirón a la baja y homologa sus dos escaños; y (6) CDN, el partido del centro navarro, después de 16 años, quizás desaparezca del Parlamento de Navarra.

TABLA 3

SONDEOS DE LAS ELECCIONES DE MAYO DE 2007
SONDEOS PARA LAS ELECCIONES DE 2011

	D. NAVARRA CIES	D ^o NOTICIAS QUOR	EL PAÍS OPINA	EL MUNDO SIGMA DOS	ANTENA 3 DEMOSCOPIA	LA SER OPINA	CIS	ESCAÑOS	D. NAVARRA CIES SEPT. 08	IKERPEL NAVARRÓMETRO JULIO. 09 CIES OCT. 09
UPN	21-23	20-21	22	23-24	22-23	21	20/21	22	17	16
Na-Bai	12-13	12	12	10-11	10-11	13	13/14	12	12	13
PSN	11-12	11-13	14	11-13	10-11	13	10	12	13	12
IUN	2-3	3	2	3	4	3	3	2	2	2
CDN	2-3	2	0	1	2	0	3	2	1	0
PPN								5	4	5
MLNV										3

Fuente: Elaboración propia.

TABLA 4

Matriz de adscripción de escaños en las Elecciones al Parlamento de Navarra de 2007

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23
UPN	138031	69015	46103	34507	27606	23005	19719	17254	15337	13803	12548	11503	10618	9859	9202	8627	8119	7668	7265	6901	6573	6274	6001
NaBai	77625	38812	25875	19406	15525	12937	11089	9703	8625	7762	7057	6469	5971										
PSN	73135	36567	24378	18284	14627	12189	10448	9142	8126	7313	6649	6095	5626										
CDN	14259	7129	4753																				
IUN	14244	7122	4748																				
UPN	1°	2°	3°	4°	5°	6°	7°	8°	9°	10°	11°	12°	13°	14°	15°	16°	17°	18°	19°	20°	21°	22°	23°
NaBai	1°	4°	5°	8°	9°	12°	13°	16°	18°	22°	24°	26°	28°	30°	32°	34°	37°	39°	41°	45°	47°	49°	
PSN	2°	6°	10°	14°	17°	23°	27°	31°	35°	38°	44°	48°											
CDN	3°	7°	11°	15°	19°	25°	29°	33°	36°	40°	46°	50°											
IUN	20°	42°	43°																				

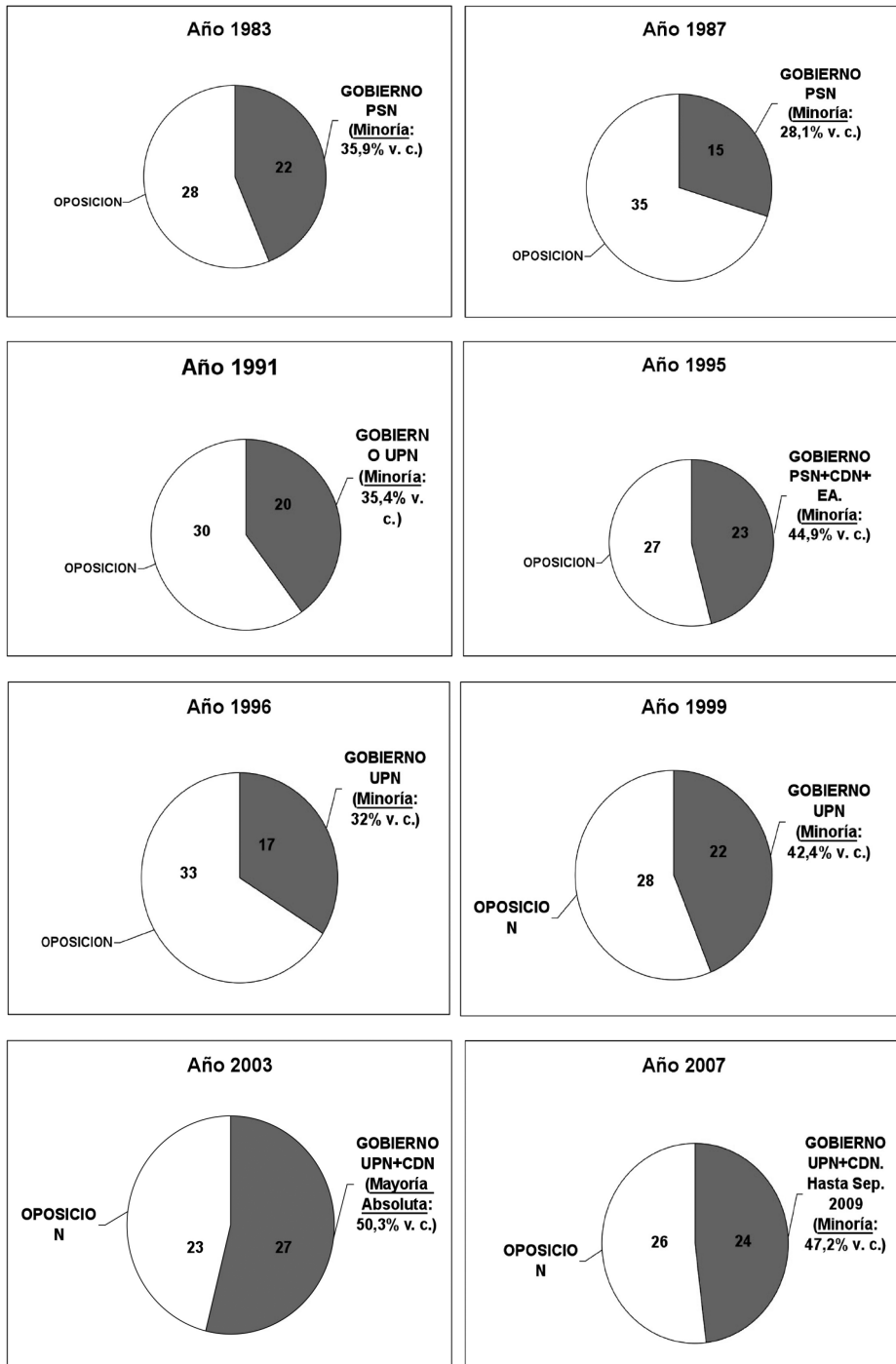
Fuente: Elaboración propia.

Para terminar y como conclusión diremos que, a pesar de grandes e importantes cambios sociales, si nos atenemos al actual escenario y clima de opinión pública navarra, y de acuerdo a los antecedentes electorales e institucionalizacionales hasta aquí considerados; todo lleva a pensar que en mayo de 2011 si no se alcanza la cifra de 26 parlamentarios entre UPN y PPN, casi seguro estaremos una vez más ante la nueva edición de los viejos y ventajosos compromisos entre UPN-PSN (Aizpún-Urralburu, ver Anexo); con pactos de gobernabilidad no publicitados y con pactos presupuestarios tan bien calculados como perfectamente dramatizados ante la opinión pública navarra. Por otra parte, dado el desgaste electoral sufrido por PSOE por los dramáticos efectos de la crisis económica, así como sus severas medidas de ajuste, su reforma laboral antisindical y la impopular alteración del sistema del cómputo de las pensiones; nada invita a pensar que el PSN-PSOE cuente con mucho más apoyo electoral que en las elecciones del 2007. Asimismo de continuar la coalición electoral NaBai en las mismas condiciones que en el 2007 (Aralar+EA+Batzarre+PNV+Independientes), dado los extremos desencuentros entre por un lado Aralar y EA y por otro PNV, Batzarre e Independientes; no es probable que sea la primera fuerza electoral. Sería UPN quien obtendría, entonces, la lista más votada y por ello ganaría el gobierno resultante de las elecciones forales de 2011. Antecedentes de esto los tenemos en todas las elecciones forales menos en las de 2003 (ver Tabla 2 y Anexo). Y aún más claro en las elecciones de 1987, con un gobierno del PSN con 15 parlamentarios, y también en el año 1996 cuando, después de la ruptura del gobierno tripartito de 1995 como consecuencia de la dimisión del Presidente del Gobierno (ver Tabla 2 y Anexo), UPN gobernó hasta 1999 con sólo 17 parlamentarios.

Esta estrategia de cierre ha dado históricamente un resultado óptimo para los dos grandes partidos navarros; formaciones que curiosamente no dejan de ser máximas competidoras electorales e incluso representan fielmente a la derecha y a la izquierda sociológicas de Navarra. Un modelo que sería aún más refinado y efectivo si la UPN llegara a gobernar con el PSN (Barcina-Jiménez), asunto éste demasiado problemático pero no imposible. Con lo que una vez más, estaríamos ante un cierre institucional que evita que el nacionalismo vasco entre en la gobernanza navarra. Este cierre o exclusión lo podemos describir como un proceso mediante el cual la lista más votada (UPN/PSN) se asegura una posición privilegiada –monopolizar oportunidades de gobierno– a expensas de subordinar a otros –nacionalismo vasco–, limitando su acceso al poder social institucionalizado de la CFN.

Éste sería, al final, uno de los contrastes más característicos de cómo se genera, mantiene, transforma y se reproduce el particular sistema de partidos de la que por otra parte se ha venido a denotar oficialmente como «Reyno de Navarra. Tierra de Diversidad».

VIII. ANEXO





El entendimiento UPN-PSOE «ha garantizado la gobernabilidad de Navarra» (lit.) (*Anuario Diario de Navarra*, 1991, p. 7). En la imagen, Urralburu y Aizpún caminando juntos por una calle de Elizondo.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- AYERDI, Peio, El debate sobre la desigualdad en las sociedades avanzadas: actuales controversias sobre el análisis de clases, *Inguruak* (2000), pp. 7-31.
- Algunas observaciones sobre la religiosidad en una sociedad secularizada. El caso navarro. En Díaz de Rada, Vidal (Dir.) *Los valores de la sociedad navarra en el umbral del siglo XXI*, Pamplona: Institución Futuro, 2005, pp. 185-210.
- Identidades en Navarra, *Hermes*, Sabino Arana Fundazioa, 2009, pp. 40-46.
- CAZORLA, José y MONTALBES, Juan, Resultados electorales y actitudes políticas en Andalucía (1990-1991), *REIS*, 56 (1991), pp. 7-33.
- DE BLAS, Andrés, Navarrismo. En *Enciclopedia del Nacionalismo*, Madrid: Tecnos, 1997, pp. 353-356.
- DÍAZ LÓPEZ, C. E., The Politicization of Galician Cleavages. En Rokkan, S. y Urwin, D. W. (ed.) *The Politics of Territorial Identity. Studies in European Regionalism*, London: Sage, 1982, pp. 389-424.
- DÍEZ NICOLÁS, Juan, El abstencionismo electoral, *Dédalo*, núm. 2 (1981).
- EUSKO IKASKUNTZA *Identidades y cultura vascas a comienzos del siglo XXI*, Donostia: Eusko Ikaskuntza, 2006.
- GOLDTHORPE, John H., Class and politics in advanced industrial societies. En Lee D. J. y Turner, B. S., *Conflicts about Class*, London: Longman, 1996, pp. 196-208.
- GONZÁLEZ, Juan Jesús, Las bases sociales de la política española, *RES*, núm. 4 (2004), pp. 119-142.
- GRANADOS, Francisco J. y KNOKE, David, Organized Interest Groups and Policy Networks. En Janoski, Thomas et al. (ed.) *The Handbook of Political Sociology*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005, pp. 287-309.
- KEY, Vladimir Orlando, A theory of Critical Elections, *Journal of Politics*, vol. 17 (1955), pp. 3-18.
- LINZ, Juan, *Conflicto en Euskadi*, Madrid: Espasa Calpe, 1986.
- LLERA, Francisco J., El sistema de partidos vasco: Distancia ideológica y legitimación política, *REIS*, núm. 28 (1984), pp. 171-206.
- Continuidad y cambio en el sistema de partidos navarro: 1977-1987, *Revista Internacional de Sociología*, núm. 47 (1989), pp. 503-560.
- Los rendimientos de los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas: el predominio del bipartidismo imperfecto, *REIS*, 82 (1998), pp. 127-157.

- LÓPEZ PINTOR, Rafael, *La Opinión Pública Española del Franquismo a la Democracia*, Madrid: CIS, 1982.
- MARTÍN, Arnau, Navarra. En Bartolomeus, Oriol (ed.) *La competencia política en la España de las Autonomías*, Barcelona: ICPS, 2003, pp. 280-295.
- MERTON, Robert K., Funciones de la orientación positiva hacia grupos a los que no se pertenece: socialización anticipatorio. En *Teoría y estructura sociales*, Madrid: FCE, 1980, pp. 345 y ss.
- MONTERO, José Ramón, El Debate sobre el sistema electoral: rendimientos, criterios y propuestas de reforma, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 95 (1997).
- PADRÓN de NAVARRA a 1 enero 2010. Instituto de Estadística de Navarra.
- PALLARÉS, Francesc, Las elecciones autonómicas en España: 1980-1992. En Del Castillo, Pilar (ed.), *Comportamiento político y electoral*, Madrid: CIS, 1994, pp. 151-220.
- Las elecciones autonómicas de 1991 en Navarra, en Aja, E. (dir.), *Informe Pi i Sunyer sobre las Comunidades Autónomas 1991*, Barcelona: Fundación Pi i Sunyer, 1992.
- PALLARÉS, Francesc; SERRA, J.; GARRIDO, S., Las elecciones autonómicas de 1999 en Navarra. En Instituto de Derecho Público: *Informe comunidades autónomas, 1999*, Barcelona, 2000.
- PORRAS, Antonio J., Geografía electoral de Andalucía, *REIS*, 28 (1984), pp. 151-169.
- PULIDO, Manuel, La actividad de las Comunidades Autónomas: Navarra. En Aja, E. (dir.), *Informe Pi i Sunyer sobre las Comunidades Autónomas 1991*, Barcelona: Fundación Pi i Sunyer, 1992.
- RUIZ OLABUÉNAGA, Jose Ignacio, et al., *Sociología electoral vasca*, Bilbao: Deusto, 1998.
- SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid: Alianza, 1980.
- STOKES, Donald E., Comportamiento electoral. En *Enciclopedia de las Ciencias Sociales*, Madrid: Aguilar, 1973, pp. 537-545.
- VALENTÍN, Andrés, Materiales para un mapa electoral de Navarra, *REIS*, 51 (1991), pp. 121-170.

DÉSIR D'IDENTITÉ ET REVENDICATION INSTITUTIONNELLE EN PAYS BASQUE FRANÇAIS

Aspiraciones identitarias y reivindicación institucional en el País Vasco-francés

Asmo identitarioak eta aldarrikapen instituzionala Ipar Euskal Herrian

Identitaries hopes and institucional request in French-Basque Country

Francis JAURÉGUIBERRY
Université de Pau et des Pays de l' Adour

Fecha de recepción / Jasotze-data: 18-09-2010

Fecha de aceptación / Onartze-data: 04-10-2010

La vida hipermoderna del hombre denota hoy un sentimiento de curiosidad y de amplitud de miras, a través del cual se plantea vivir lo más intensamente posible en un mundo globalizado. Con la confluencia de múltiples redes, proliferan sus pertenencias, conocimientos, experiencia y visitas. Sin embargo, en un mundo en el que todo se desparrama, se fragmenta y se acelera, el hombre también necesita un punto de arraigamiento, una identidad intangible y una fidelidad social e histórica. Los comportamientos identitarios del País Vasco francés nacen de dicha lógica de arraigamiento así como de una simple lógica de reproducción natural. Palabras clave: País Vasco-francés. Hipermodernidad. Globalización. Identidad. Sociología.



Gizakiaren bizitza hipermodernoak jakin-mina eta ikuspegiak zabaltzeko nahia erakusten ditu, eta, haien bitartez, mundu globalizatuan ahalik eta modurik gogotsuenean bizitzeko nahia azaleratzen da. Hainbat sareren bidez, gizakiak jabetza, ezagutza, esperientzia eta bisitatutako tokiak biderkatu egin ditu. Nolanahi ere, guztiak gainez egiten digun mundu honetan, guztia apurtu eta bizkortu egiten den honetan, gizakiak erroak ere beharrezkoak ditu; nortasun ukiezin bat eta fideltasun soziala eta historikoa, hain justu ere. Ipar Euskal Herriko nortasun portaerak errotze-logika horren ondorioz sortuak dira, logikaren eta erreprodukzio naturalaren logika hutsaz.

Giltza hitzak: Ipar Euskal Herria. Hipermodernitatea. Globalizazioa. Identitatea. Soziologia.



Man's hypermodern life nowadays denotes a sense of curiosity and open-mindedness, through which man contemplates living life as intensely as possible in a globalized world. With the convergence of multiple networks, their memberships, knowledge, experience and visits proliferate. However, in a world in which everything is scattered, fragmented and accelerated, man also requires a point to which he is rooted, an intangible identity and a social and historical fidelity. Identity behaviours in the French-Basque Country arise from said logic of rootedness in addition to a simple logic of natural reproduction.

Keywords: French-Basque Country. Identity. Hypermodernity. Globalization. Identity. Sociology.

SOMMAIRE

I. LE RENOUVEAU IDENTITAIRE BASQUE. II. REVENDICATION INSTITUTIONNELLE. III. UN DÉsir D'ANCRAGE DANS UNE SOCIÉTÉ DE MOBILITÉ. IV. LE SENTIMENT D'APPARTENANCE BASQUE. V. UNE NOUVELLE SITUATION HISTORIQUE.

Dans quelle mesure le titre de ce colloque « sociétés plurinationales et changement constitutionnel » s'applique-t-il au Pays Basque français ? La réponse est : très peu. En effet, si l'idée de nation renvoie bien à un sentiment identificatoire de type différentiateur dont la traduction politique vise à faire de la nation un sujet historique, alors force est de reconnaître que l'idée de nation basque rencontre peu d'écho en Pays Basque français¹. Jamais les nationalistes basques n'y ont dépassé 15 % des votes exprimés lors des différentes élections. De même, la réforme de la constitution française à partir d'une revendication nationale basque ne suscite aucune mobilisation en dehors, bien évidemment, des nationalistes basques eux-mêmes. Pourtant, et nous verrons que ceci ne constitue pas un paradoxe, nous assistons, depuis une quinzaine d'années, à une multiplication de pratiques identitaires basques et de mobilisations visant la reconnaissance institutionnelle du Pays Basque en France. De même, la revendication d'une reconnaissance institutionnelle de la langue basque dans la constitution française rencontre un indéniable succès.

La situation du Pays basque français est en cela bien différente de celle qui caractérise le Pays Basque espagnol où une partie importante de la population ne s'identifie pas à l'ensemble « Espagne ». Et c'est parce que cette partie de la population est suffisamment nombreuse, si ce n'est majoritaire, que le problème se pose en termes de rupture, c'est-à-dire d'autodétermination. Tandis qu'en Pays Basque français, l'identification au Pays Basque est très majoritaire-

¹ Certains parlent de « Pays Basque nord », de « Pays Basque continental », de « Pays Basque de France ». En plus du fait qu'elle est de très loin la plus employée, l'appellation « Pays Basque français » semble la mieux correspondre à la réalité : l'adjectif « français » indique le simple fait que cette partie du Pays Basque est sous juridiction française.

ment non exclusive de celle à la France. Le problème est plutôt de concilier les deux appartenances, l'identité basque devenant une revendication démocratique à l'intérieur de l'ensemble France.

I. LE RENOUVEAU IDENTITAIRE BASQUE

L'essentiel des mobilisations identitaires basques actuelles ne relèvent ni du folklore, ni du nationalisme. Le folklore renvoie plutôt aux traditions, us et coutumes et à leur reproduction. Il s'agit de conserver une singularité populaire par la préservation de chants, danses, contes, récits, musique et croyances. Le folklore vise plus au maintien d'une originalité et à la perpétuation de particularités qu'à la création culturelle et à l'innovation. Il n'est pas étonnant que le seul espace laissé à la culture basque dans le discours officiel français ait été, précisément, celui du folklore. Le folklore ne dérange pas, il distrait. Il est d'entrée considéré comme marque du passé. Au mieux il se maintient, au pire il disparaît. Dans tous les cas, il est inoffensif et la plupart du temps traité avec condescendance.

Le folklore mérite pourtant tout le respect. Sans aller jusqu'au qualificatif de « génie du peuple » que lui donnait Herder, on peut en parler comme d'un héritage qui peut être vécu comme une richesse. Le travail souvent remarquable de ténacité et d'abnégation de ceux qui ont répertorié et continué à faire vivre le folklore doit être souligné. Mais c'est moins de ce folklore-là, profond et quasi ethnographique, dont il a été question durant tout le XX^e siècle en Pays Basque (jusqu'aux années 1970 et sauf exception) que d'un folklore de peccadille tournant autour de quelques clichés perçus comme touristiquement porteurs. Le béret, les espadrilles, la pelote, le fandango, la force et les chœurs basques, voilà à quoi était réduite la culture basque ! Les Basques eux-mêmes, longtemps enfermés dans ce cliché rétrograde qui faisait d'eux « un petit peuple original qui chantait et dansait au pied des Pyrénées », n'ont pas su s'en défaire. Non pas en rejetant leur passé, mais en montrant, par leurs pratiques et créations, que leur culture ne saurait s'y résumer.

Pas plus que folkloriques, les mobilisations identitaires basques actuelles ne sont nationales. Les nationalistes, bien que très actifs dans la société civile basque, sont, on l'a indiqué plus haut, tout à fait minoritaires. S'il n'y avait que les nationalistes pour agiter des drapeaux basques lors de matchs de rugby, pour mettre leurs enfants dans des filières bilingues, pour apprendre la langue ou les danses basques, alors on ne pourrait en aucun cas parler de renouveau identitaire basque, parce qu'il serait négligeable.

Ni simple folklore comme reproduction culturelle du passé, ni pure expression nationale comme production politique du futur, ces pratiques renvoient

majoritairement à quelque chose de beaucoup plus vaste, volontaire et serein : un désir de *basquitude* qui n'oblige pas mais permet d'être.

Nous pourrions définir la basquitude comme l'ensemble des marqueurs de la singularité basque. Il ne servirait à rien de vouloir établir trop précisément une liste de ces marqueurs dans le but de cerner la nature même de la basquitude. Ce qui importe n'est en effet pas tant son contenu précis que l'acte d'énonciation et d'assignation dont elle est l'objet. Individuellement, elle renvoie à la perception et à la volonté d'être basque quelque part en soi et, collectivement, au constat et au sentiment d'être basque dans le monde. La basquitude est la réponse qui est donnée à la question de savoir de quoi est faite cette part de soi et cette originalité au monde. On comprend que le contenu de la basquitude puisse être très différent selon les individus. Pour certains, leur basquitude peut se résumer à afficher un drapeau basque sur leur voiture, tandis que pour d'autres la connaissance de la langue basque leur paraît indispensable. De la même façon, les contours de la basquitude peuvent historiquement changer. En quelques décennies, la filiation a ainsi perdu beaucoup de poids dans la définition collective de la singularité basque alors que l'expression symbolique en a gagné.

La basquitude *peut* renvoyer directement aux mêmes contenus que le folklore : par exemple au répertoire de chants traditionnels ou à certains pas de danses typiquement basques. Mais elle n'en recouvre jamais la surface : ses marqueurs peuvent être très en deçà (agiter un drapeau basque durant un match de rugby ne fait pas vraiment partie du capital folklorique basque...) ou au-delà par la création de marqueurs identitaires *sui generis* (par exemple, en quelques années seulement, le rock basque). La basquitude *peut* de la même façon renvoyer directement au nationalisme. Mais elle ne saurait s'y conformer. Le drapeau basque est par exemple une pure création du nationalisme, mais tous ceux qui l'arborent aujourd'hui sont loin d'être nationalistes ! Inversement, tous les nationalistes sont très loin de savoir la langue basque qu'ils revendiquent pourtant comme l'un des marqueurs centraux de la nation. On le voit, la basquitude croise le folklore et le nationalisme mais son parcours en excède de loin les limites. Elle est toujours liée à un vouloir être basque qui peut certes se concrétiser par des pratiques directement empruntées au folklore, ou conduire au nationalisme, mais elle ne saurait s'y résumer.

II. REVENDICATION INSTITUTIONNELLE

En l'espace de vingt ans, la majorité de la population du Pays Basque français est passée d'un désintérêt plutôt négatif envers la revendication départementaliste, jusqu'alors assimilée à du lobbying économique, du folklorisme ou du nationalisme basque, à un désintérêt plutôt positif, puis, dernièrement, à

une attitude ouvertement positive. Ainsi, le pourcentage de la population qui se déclare favorable à la création d'un département Pays Basque passe-t-il de 21 % en 1993 à 64 % en 1997 et à 66 % en 2000, tandis que les sans opinion passent de 40 % en 1993 à 10 % en 1997 et 5 % en 2000)².

La revendication départementaliste basque n'est pas nouvelle³. Ses promoteurs se sont à maintes reprises mobilisés pour en faire partager l'idée par la majorité de la population basque, mais... toujours en vain. Les positions politiques minoritaires de certains (et en particulier des nationalistes basques) ou les arguments économiquement orientés de quelques autres (et en particulier de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Bayonne) ne se sont jamais convertis en opinion publique majoritaire. L'explication du changement récent a d'abord été cherchée dans l'organisation du mouvement même, dans sa capacité de mobilisation et dans l'originalité de ses arguments. Il y a comme une obsession à penser que les raisons du succès d'un mouvement résident dans son organisation : c'est parce que l'organisation est plus forte ou mieux structurée que le mouvement est plus vaste. Ceci est évidemment en partie vrai, et une bonne connaissance des rouages internes du mouvement est sans doute nécessaire. Mais elle apparaît singulièrement insuffisante en la matière : les départementalistes d'aujourd'hui ne sont pas plus intelligents, politiquement plus habiles ou mieux structurés que ceux d'hier. Pour la plupart, il s'agit au demeurant des mêmes et leurs organisations n'ont que peu changé. De fait, l'analyse interne du mouvement ne fait qu'amplifier la question de départ en la précisant : pourquoi un même message, délivré régulièrement depuis des décennies, rencontre-t-il, depuis quelque temps, un tel écho avec de tels effets ?

L'explication « interne » ne suffisant pas, la prise en compte de deux phénomènes externes à l'organisation même du mouvement, les deux considérables à leur échelle respective, semble indispensable. Le premier est d'ordre général et dépasse de loin le Pays Basque. Il renvoie à un réinvestissement récent de la « chose locale » par toute une partie de la population et doit être rapporté à une problématique de l'identité dans nos sociétés ces dernières années. Le second est par contre spécifique à la société basque bien que pouvant être *mutatis mutandis* appliqués à d'autres régions de France. Il a trait au dépassement d'un traumatisme produit par un vécu négatif du fait différenciateur basque, en particulier

² Enquête CODI-Ikas-bi pour 1993, CSA-La semaine du Pays Basque pour avril 1997 et septembre 2000. Il faut rester prudent sur les chiffres du sondage de 1993 : l'échantillon n'était pas représentatif de l'ensemble de la population du Pays Basque mais composé de parents d'élèves à la sortie des classes (184 hommes et 614 femmes). Les deux autres ont, par contre, été menées selon les règles de l'art.

³ L'ouvrage de Jean-Daniel CHAUSSIER (*Quel territoire pour le Pays Basque ?*, Paris: l'Harmattan, 2000) présente très bien son histoire.

linguistique. En l'espace de vingt ans (1970-1990), un phénomène d'inversion s'est produit : les symboles basques, folklorisés ou négativement perçus ont été réinvestis selon une nouvelle logique de valorisation et de gratification. C'est la réunion de la capacité interne forte du mouvement avec ces deux phénomènes qui explique en grande partie le développement de la revendication départementaliste et le succès des marqueurs identitaires basques (à partir de 1990).

III. UN DÉSIR D'ANCRAGE DANS UNE SOCIÉTÉ DE MOBILITÉ

Dans un monde où le mouvement et le changement sont hyper valorisés, la conscience de l'aléatoire et de l'éphémère qu'ils provoquent n'est pas toujours grisante et jouissive : elle donne aussi le vertige et la chute n'est pas exclue. Dans un environnement où tout s'éparpille, se fragmente et s'accélère, l'individu en ce début de siècle hésite. Dans son doute, il cherche un élément stable sur lequel il puisse s'appuyer pour se construire en tant que personne. Pour lui, le local *peut* jouer ce rôle. Bien sûr, d'autres pôles identificatoires (en particulier non spatialisés) existent, mais le désir d'ancrage territorial est très fort dans le discours de ceux qui subissent cette accélération. Le local est alors pensé (toujours avec une charge émotive) comme lieu unique (territoire géographiquement restreint : quartier, canton, vallée) censé incarner une forme de vérité, d'authenticité et de sensibilité. Le local est pressenti ou, selon, présenté, dans sa capacité de résister au « tout équivalent territorial » produit par la sorte de *zapping* universel que les technologies de l'information et de la communication, en particulier la télévision et l'Internet, symbolisent bien.

Cet appel au local est avant tout un désir de paix, de stabilité, de sincérité et d'authenticité. Il faut y lire comme une réaction à la forme de société informationnelle que Jacques Attali, même s'il ne la souhaite pas, prévoit : une société où « l'homme, comme l'objet, sera nomade, sans adresse ni famille stable, porteur sur lui, en lui, de tout ce qui fera sa valeur sociale » et où « l'éphémère sera le rythme de la loi (et) le narcissisme la source majeure du désir »⁴. Le local auquel aspirent ceux qui désirent le réinvestir est au contraire construit contre cet éphémère et ce nomadisme, contre l'urgence, le stress et le *zapping*. La préposition « contre » renvoyant ici tout autant à son acception « à côté de » qu'à celle de « opposée à ». Il s'agit souvent d'un contrepoids face aux excès ressentis de notre société de mobilités accélérées. L'appel au local renvoie à un désir de permanence, à ce qui fut avant et sera après soi : ce ne sont pas les lieux qui sont éphémères, mais ceux qui y passent. Ici, l'aune de la réflexion n'est pas

⁴ ATTALI, Jacques, *Lignes d'horizon*, Paris: Fayard, 1990, p. 50.

l'heure, le jour ou la semaine mais la vie ou, en tout cas, une grande partie de celle-ci. Partout, une sorte d'équivalence universelle, dictée par un pragmatisme fonctionnel est vérifiable. Dictée par la loi du marché, la mondialisation est plus souvent synonyme d'uniformisation identitaire que d'ouverture à l'altérité. Contre ce nivellement, le local fantasmé est au contraire unique et incomparable. C'est un lieu qui respire et qui vit dans son originalité. Il renvoie à la sensibilité et non à l'efficacité, à l'appartenance et non à l'errance. Le local est alors, selon les cas, pensé comme « refuge », transcendance identitaire ou métaphore spatiale de la stabilité à côté de l'agitation et de la possible dispersion dans les réseaux. Ce n'est pas le « village mondial » cher à Marshall Mc Luhan qui est ici recherché, mais bien plutôt le monde du village, c'est-à-dire, en définitive, celui de l'interconnaissance.

Rien ne permet pour l'instant d'imaginer les retombées d'un tel désir d'ancrage que les sociologues commencent à bien percevoir. Il est toutefois possible d'emprunter deux pistes prospectives. La première conduit à une situation défensive et d'enfermement : la traduction par l'individu de désir d'ancrage en une action visant à projeter en un seul lieu toute sa subjectivité laissée pour compte par son activité de zappeur. Ce lieu serait pour lui une sorte d'île d'authenticité où il pourrait laisser libre cours à sa spontanéité, à son affect et même à ses penchants d'irrationalité. Une telle conception insulaire du local a de quoi effrayer. Sa réalisation signifierait en effet la dissociation réussie entre, d'une part un lieu central de subjectivité, où le seul mode de communication serait la communion : avec la nature, avec son « être profond », avec sa famille ou ses égaux (la communauté, l'ethnie) et, d'autre part, des lieux éclatés d'instrumentalité (en particulier professionnels) vécus comme espaces d'affrontements civilisés entre intérêts particuliers (la société comme pur marché). L'actuelle sectorisation spatiale de grandes métropoles selon les appartenances ethniques, les niveaux de vie ou les échelles de goûts s'accommoderait parfaitement d'un tel néo-communautarisme doublé d'un utilitarisme cynique. De même, la façon dont certains investissent le Pays Basque le temps d'un week-end ou d'une semaine de vacances ou encore en y achetant une résidence secondaire va dans cette direction. On peut cependant entretenir quelque espoir quant à la non-réalisation — ou tout au moins à la non-extension — d'une telle perspective. Celle-ci implique en effet que l'individu trouve entièrement son compte affectif dans le vécu d'un tel local insularisé. Or l'expérience concrète de ce local risque fort de lui faire apparaître l'écart entre le local désiré (auquel il est demandé d'être authentique et unique) et le local réel (qui est toujours un mélange de particularisme et d'universalisme) : la réification de l'authenticité ne peut que décevoir. La prise de conscience de cet écart pourrait alors s'avérer positive car elle permettrait de rompre la dichotomisation trop bien pensée entre vie privée,

locale, affective et authentique d'un côté et vie publique, *zappée*, rationnelle et instrumentale de l'autre.

La seconde piste conduit à la possibilité d'une nouvelle solidarité locale. Alors que la mobilité a tendance à produire un désengagement, un refus de participer aux choses locales autrement que sur le mode éphémère de la consommation (« nous usons les lieux et nous nous en débarrassons tout comme nous jetons kleenex et canettes de bière » écrivait Alvin Toffler il y a quelques années)⁵, l'appel au local pourrait aussi se traduire par un attachement producteur d'une réelle implication. Se sentir affectivement, poétiquement, avec émotion, bref subjectivement lié à un territoire, définit une situation en quelque sorte asociale mais vitale sur laquelle l'acteur peut s'ancrer pour penser le social qui s'y déroule autrement que de façon rentabiliste. Se sentir ainsi être d'un territoire, c'est la possibilité de s'en considérer responsable, ce qui veut dire aussi à l'écoute et solidaire de ceux qui y vivent. On voit que cette seconde piste va dans une direction opposée à celle de la première (vision insulaire du local). Il ne s'agit pas de revenir au local pour y vivre un enfermement individuel ou communautaire concomitant d'une utilisation rentabiliste de réseaux universels, mais de vivre le local comme élément de renforcement de la personnalité permettant à l'individu de se concevoir comme acteur. Ce qui renvoie en définitive à la figure d'un sujet capable de penser et de vivre sa particularité face au « système global » tout en étant un acteur de ce système : attitude qui politiquement renvoie à une citoyenneté active.

IV. LE SENTIMENT D'APPARTENANCE BASQUE

Le désir d'ancrage dont il vient d'être question conduit ceux qui le vivent à subjectivement investir des lieux presque toujours spatialement restreints (maison, quartier, village). Si l'on se place du point de vue de la première logique d'ancrage local, le Pays Basque peut n'être vécu que comme réceptacle de ces lieux particuliers. Il n'est alors que l'appellation de la région dans laquelle leur domicile se trouve et envers laquelle ils se positionnent avant tout comme des consommateurs (d'infrastructures, de services, de paysages ou d'images de marque). Toutes choses égales par ailleurs, ils pourraient habiter n'importe quelle autre région pourvu que celle-ci leur soit tout aussi pratique, agréable ou distinguante. Mais l'immense majorité des habitants du Pays Basque dépassent cette simple approche instrumentale pour y superposer une dimension affective et symbolique forte. Celle-ci ne renvoie pas automatiquement à la seconde logi-

⁵ TOFFLER, Alvin, *Le choc du futur*, Paris: Denoël, 1971, p. 90.

que (celle de la citoyenneté), mais alimente le sentiment partagé d'appartenance basque. Le fait même d'habiter le Pays Basque offre la possibilité de se charger d'une part (tout à fait variable) de sa singularité : voilà peut-être la principale originalité du Pays Basque en ce début du XX^e siècle !

Celui-ci possède en effet tout un ensemble de marqueurs identitaires forts et dans lequel chacun (qu'il soit d'ascendance basque ou pas) peut puiser pour se dire ou en tout cas (et c'est ce qui importe ici) se sentir basque. La particularité du Pays Basque est d'offrir, sous forme d'évidence positive, un pôle identificatoire fort et très accessible. Le Pays Basque n'est alors plus une simple dénomination géographique, mais un ensemble territorial d'identification. Il cristallise les appels au local et les focalise sur son nom. Et, en retour, le nom « Pays Basque » offre à ceux qui s'y identifient tout un ensemble de symboles pour marquer, dire et vivre leur différence. Il joue un rôle de ressources identitaires. Chacun peut y puiser selon son désir et ses besoins, et signifier ainsi sa basquitude. L'action qui en découle peut se faire sans effort (coller un petit drapeau basque sur la carrosserie de sa voiture ou en agiter un plus grand lors d'un match de rugby), avec un peu plus de volonté (apprendre des chansons en basque, connaître certaines coutumes) ou avec persévérance (étudier la langue basque ou l'utiliser lorsqu'on la sait). De folklorique ou trace d'un passé désuet il y a encore trois décennies, ces symboles se sont convertis en une ressource identitaire positive, non exclusive et ouverte, que chacun peut investir pour se penser dans son originalité avec la sensation d'avoir une identité partagée.

La particularité de cette identité est d'être très élastique, « à la carte » pourrait-on dire. Certains nationalistes basques regardent avec quelque condescendance ce type d'identification : la conscience politique envers la patrie y est en effet à peu près nulle, et le fait d'agiter un drapeau basque durant un match de rugby frise pour eux le blasphème... Mais c'est pourtant là, dans ces petites identifications symboliques, que se joue pour beaucoup le sentiment d'appartenance au Pays Basque. Celui-ci n'est en rien exclusif d'autres appartenances, et c'est pour cela que les reproches d'enfermement ou communautarisme sont tout à fait déplacés. Car, précisément, si les marqueurs basques étaient synonymes d'enfermement et de choix communautariste, ils ne seraient pas investis de la sorte. C'est au contraire dans la mesure où ils permettent d'être à la fois basque et autres choses qu'ils ont du succès.

V. UNE NOUVELLE SITUATION HISTORIQUE

La grande nouveauté de ces dernières années est que cette dimension symbolique et cet élan identificatoire alimentent une revendication institutionnelle ou, en tout cas, une attitude favorable envers elle : celle du département

Pays Basque. Bien sûr, pour certains promoteurs du département, il s'agit avant tout de mettre en place un dispositif de gestion et de développement territorial. Pour d'autres, il s'agit d'une étape vers l'autonomie, voire l'indépendance. Des arguments économiques, démographiques et même culturels sont avancés, des scénarios de développement et des outils de gestion proposés. Une démarche rationnelle est empruntée et une logique instrumentale et parfois technicienne anime les acteurs du projet. Mais, pour la majorité de la population, ce ne sont pas ces arguments et ces moyens qui motivent son adhésion au projet départementaliste (même si, en un second temps, il n'est pas exclu qu'elle les juge opportuns). Ainsi, si l'on regarde en détail le sondage de 1997, on s'aperçoit que seulement 3 % des personnes interrogées se déclarent « très bien informées » sur le projet d'un département Pays Basque (27 % « assez bien », 48 % « pas très bien » et 22 % « pas bien du tout ») et que seulement 8 % se sont « beaucoup intéressés » au débat d'opinion sur ce projet (31 % « un peu », 27 % « pas tellement » et 34 % « pas du tout »). L'adhésion à l'idée d'un département Pays basque semble donc beaucoup plus subjective que rationnelle, identitaire que pratique, affective que politique. La revendication départementaliste est avant tout une exigence de reconnaissance de quelque chose qui est désormais majoritairement vécu : un sentiment d'appartenance différenciateur.

Or, la seule réponse à ce souci identitaire apporté par l'État est celle d'un non-recevoir. Si l'on suit une pure logique d'efficacité, on comprend mal un tel refus. En effet, les départements sont en France les outils de la gestion territoriale de l'État. En créant un département réclamé par les habitants d'un territoire, l'État n'en serait que plus proche. Et l'on peut penser qu'en retour, ses citoyens auraient le sentiment d'être à la fois mieux entendus et mieux représentés. La raison du refus semble avant tout symbolique. Pour la République, les départements ne sont pas des territoires identitaires. Même si leurs limites recoupent finalement assez bien celles des anciennes provinces, la priorité n'était pas, lors de leur création, de les définir à partir d'identités déjà existantes, mais de la nécessité pratique de contrôler et de gérer le territoire de la République en le morcelant de façon pratique⁶. Le seul territoire identitaire reconnu est celui qui a pour frontières celles de la République. À l'intérieur de celles-ci la nation se doit d'être homogène et solidaire. Il ne saurait y avoir de frontières internes. Certes, les différences et particularités, par exemple linguistiques, sont autorisées mais à condition qu'elles demeurent privées.

⁶ L'idée de géométriquement partager le territoire en carrés identiques a même été un moment envisagé. A l'Assemblée constituante (septembre 1789), Thouret s'opposa sur ce point à Mirabeau. Le premier proposait de découper la France en 80 départements carrés de 80 Km de côté chacun. Le second, sans doute plus réaliste et soucieux de pas heurter de front l'héritage géographique du passé, partait des anciennes provinces et l'emporta.

D'un point de vue politique, ces principes étaient justes car leur but était d'arracher des populations entières à des dépendances et féodalités locales souvent synonymes d'enfermement et d'exploitation pour les plonger dans un milieu inédit de liberté et d'égalité. Mais, d'un point de vue culturel, il s'agissait d'une négation, d'un refus radical de l'altérité, et donc de l'incapacité à dissocier identité culturelle et participation politique. L'enthousiasme révolutionnaire a confondu privilèges locaux et cultures locales, archaïsmes et traditions. La traduction des lois et décrets de la République en basque (breton, corse, etc.) a vite cessé devant le constat jacobin selon lequel ce n'était pas à l'État de faire l'effort pour se faire comprendre des populations mais bien le contraire. Ceux qui ne parlaient pas le français devaient l'apprendre et se fondre ainsi dans le corps de la nation pour accéder à la liberté et à l'égalité. La facilité de l'homogène l'a emporté sur la difficulté de la complexité. Et l'histoire de la France est aussi celle du recouvrement des principes démocratiques par l'idéologie nationale française, moins soucieuse de la formation de citoyens libres et égaux que de la loyauté de sujets fidèles et conformes. Cette idéologie a d'entrée visé l'homogénéisation du corps de la nation et n'a cessé de s'alimenter d'un désir d'unité et de puissance. Le couple État-citoyens constitutif de la nation politique s'est souvent effacé devant l'unité État-patriotes à la recherche de la nation empirique. Dans cette célébration de la nation et de la grandeur de la France, il n'y a plus d'espace pour l'altérité autre que folklorique.

Ce ne sont donc pas les Basques qui doivent changer dans leur revendication identitaire et institutionnelle, mais l'État français. Il y a comme une incapacité chez lui à admettre que l'on puisse se sentir à la fois basque et français. Toutes les recherches sociologiques de ces vingt dernières années montrent pourtant que nos contemporains ne relèvent plus d'une seule identité ou seul d'un milieu, et qu'il est donc inutile de vouloir les enfermer dans des appartenances exclusives. Au contraire, leur vie est faite d'expériences hétérogènes, de diversités et d'éclats identitaires auxquels ils s'efforcent de donner une forme praticable. Il n'y a donc pas de raison de penser l'identité en termes d'exclusivité. Les formes mêmes de la basquitude en sont la démonstration et en Pays Basque, le plus grand nombre des habitants se considèrent sans grandes contradictions à la fois basques et français⁷. L'impératif devrait donc être de donner à chacun le droit de vivre selon sa propre subjectivité ces deux identités. À procéder autrement, il y a toute chance de voir apparaître une résistance et une crispation autour des problèmes identitaires. Le danger serait alors que cette réaction conduise

⁷ 45 % se considèrent à la fois basque et français, 11 % uniquement basque, 36 % uniquement français, 7 % autres et 1 % sans réponse (enquête Enquête Stat'Adour - Institut culturel basque, novembre 2004).

à une fermeture identitaire là où la recherche de l'unité et de l'homogénéité l'emporterait sur la complexité et la diversité. Afin d'éviter de telles situations de confrontation qui déboucheraient sans doute sur des conduites de séparation et d'opposition où chacun serait sommé de choisir, il convient d'inlassablement prôner l'ouverture et le respect identitaire.

**LA CONSTRUCTION POLITIQUE DU TERRITOIRE
EN PAYS BASQUE NORD : VERS UN AGENDA DE
RECHERCHE**

La construcción política del territorio en el País Vasco Norte: hacia una agenda
de investigación

Lurraldearen eraikuntza politikoa Ipar Euskal Herrian: ikerbide zenbait

The political construction of territory in the French-Basque Country: towards
a research agenda

Xabier ITÇAINA
SPIRIT, Sciences Po Bordeaux, Université de Bordeaux

Fecha de recepción / Jasotze-data: 18-09-2010

Fecha de aceptación / Onartze-data: 04-10-2010

En esta ponencia se estudiarán las dinámicas territoriales contemporáneas del País Vasco francés y se tratarán dos puntos de vista complementarios. El primer punto será el proceso de institucionalización del territorio que se manifiesta desde principios de los 90 a través de un proceso original basado en la representación y la mediación entre actores de la sociedad civil, electos y representantes de la administración. El segundo se centra en algunas de las movilizaciones que se originan en la sociedad civil (en especial en el sector agrícola); movilizaciones que persiguen intereses sectoriales y territoriales.

Palabras clave: País Vasco Norte. Territorio. Sociedad civil. Agricultores.



Hitzaldi honetan Ipar Euskal Herrian bizi diren lurralde dinamikak aztertuko ditugu, eta bi ikuspuntu osagarri jorratuko. Lehenik eta behin, 90eko hamarkadaren hasieratik nabari den lurraldearen instituzionalizazio prozesuari helduko diogu; instituzionalizazio prozesu horrek gizarte zibileko eragileen, hautetsien eta administrazioko ordezkarien ordezkariak eta bitartekotza du oinarri. Bigarrenik, gizarte zibilak bizi dituen mobilizazioak izango ditugu ardatz (batez ere nekazaritza sektorean bizi dituztenak). Mugimendu horiek interes sektorialak eta lurraldekoak dituzte.

Giltza hitzak: Ipar Euskal Herria. Lurraldea. Gizarte zibila. Nekazariak.



This paper will deal with contemporary regional dynamics in the French Basque Country and two complementary points of view will be discussed. The first point shall be the institutionalization of the region which has manifested from the early 90's through a unique process based on the representation and mediation between civil society actors, elected officials and administration representatives. The second focuses on some of the mobilizations originating in the civil society (especially in the agricultural sector); mobilizations pursuing sectorial and regional interests.

Keywords: French-Basque Country. Territory. Civil society. Farmers.

SOMMAIRE

I. UNE PERSPECTIVE TERRITORIALE : UN PROCESSUS ORIGINAL DE CONSTRUCTION TERRITORIALE. 1. Une société civile mobilisée. 2. Le tournant territorial des politiques publiques. II. UNE PERSPECTIVE SECTORIELLE : LES JEUX D'ÉCHELLES DU SECTEUR AGRICOLE. 1. La « question agricole » comme enjeu territorial. 2. Laborantza ganbara : une proposition alternative. 3. La juridicisation d'une controverse territoriale. III. CONCLUSION. IV. RÉFÉRENCES.

Traiter¹ d'une étude de cas située en France dans un congrès consacré aux « Sociétés plurinationales et changement constitutionnel » relève toujours de la gageure. Il est en effet classiquement postulé que le modèle stato-national français se singularise à l'échelle européenne par l'homogénéité de sa construction historique et la puissance du modèle d'intégration républicaine. A titre de comparaison récurrente, le contraste avec une construction stationationale espagnole plus heurtée a été souligné à plusieurs reprises par les observateurs². Le contraste entre les deux pays a d'ailleurs pu servir à Juan Linz pour appuyer sa thèse de la distinction entre les processus de construction étatique et nationale³. Le cas d'identités territoriales transfrontalières, comme en Pays Basque⁴ ou en Catalogne, permet tout aussi classiquement de faire contraster deux trajectoires politiques fortement influencées par l'évolution de leurs Etats respectifs. De fait, selon cette logique centrée sur la capacité politique formelle des institutions territoriales, les dynamiques politiques du Pays Basque sud seraient davantage « comparables » aux dy-

¹ Ce texte développe une analyse présentée à l'occasion du *VII Simposio de Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, Donostia, 26-27/11/2009* « *Sociedades plurinacionales y cambio constitucional* ». Je remercie les organisateurs et tout particulièrement Gregorio Monreal et Roldán Jimeno pour leur invitation.

² PÉRÈS, H., DARVICHE, M.-S., Comparing the dynamics of identity: the cases of Spain and France, in Darviche M.-S., Genieys W. (eds.), *Multinational state-building. Considering and continuing the work of Juan Linz*, Montpellier: Pôle Sud, 2008, pp. 61-89.

³ LINZ J. J., State building and Nation building, *European Review*, 1 (4) (1993), pp. 355-369.

⁴ LINZ J. J., *Conflicto en Euskadi*, Madrid: Espasa Calpe, 1986.

namiques observables en Ecosse, Québec ou Flandres, qu'à celles du Pays Basque français⁵. L'approche comparative permet ainsi de mettre à jour les grands contrastes entre cas. Elle court cependant le risque de schématiser les parties comparées en les réduisant à leurs caractéristiques les plus visibles. En l'occurrence, les données d'une enquête transfrontalière importante menée en 2005⁶ ont pu conduire certains commentateurs à faire contraster une appartenance identitaire basque plus « volontariste » côté Sud et plus « primordialiste » côté Nord. Or, ces données non contextualisées informent peu quant à la construction historique des appartenances et des dynamiques sociopolitiques. En ce sens, il serait réducteur de vouloir analyser les dynamiques territoriales observables en Pays Basque français ou Iparralde au prisme des seules théories du nationalisme. Les dynamiques territoriales ont leur logique propre, qui renvoie tout autant à des jeux d'échelles complexes entre le local, le régional, le national et l'europpéen qu'à une lecture univoque en termes de rapports centre/périphérie. La variable identitaire basque ne constitue que l'un des facteurs parmi d'autres contribuant à la construction des problèmes publics territoriaux. L'identité peut informer sur des mobilisations territoriales généralistes, elle peut ne constituer qu'un facteur marginal pour d'autres types d'action collective⁷. Se pencher sur des mobilisations sectorielles permet, du même coup, de relativiser l'impression de singularité fréquemment accolée à ce territoire. En ce sens, nous proposons dans ce texte de réfléchir à ce que pourrait être un agenda de recherche sur les dynamiques de construction politique du territoire d'Iparralde. Un examen (non exhaustif⁸) de quelques travaux de sociologie politique⁹ consacrés au Pays Basque français met à jour deux directions de recherche. Un premier

⁵ On utilisera dans cet article indifféremment les expressions « Pays Basque français », « Pays Basque nord », « Iparralde ».

⁶ BAXOK, E., ETXEGOIN, P., LEKUMBERRI, T., MARTINEZ DE LUNA, I., MENDIZABAL, L., AHEDO, I., ITÇAINA, X., JIMENO, R., *Euskal nortasuna eta kultura XXI. mendearen hasieran. Identidad y cultura vascas a comienzos del siglo XXI. Identité et culture basques au début du XXI. siècle*, Saint-Sébastien: Eusko Ikaskuntza, 2006.

⁷ ITÇAINA, X., L'identité au travail. Mobilisations économiques et territoire en Pays Basque français, dans D.-C. Martin (dir.), *Identités en jeux Pouvoirs, identifications, mobilisations*, Paris: Karthala, 2010, pp. 379-399.

⁸ Dû notamment au fait que bon nombre d'excellents mémoires de recherche menés sur le cas basque français restent tributaires d'une éventuelle publication, et restent à ce titre peu visibles.

⁹ Les travaux de sociologie politique sur le Pays Basque français restent moins fournis que les approches ethnologiques et anthropologiques, non recensées ici. Les approches ethnologiques classiques du Pays basque nord, questionnées dès la thèse en sociologie de Pierre Bidart sur le pouvoir politique à Baigorri (BIDART, P., *Le pouvoir politique à Baigorri, village basque*, Bayonne : Ipar, 1977), se sont largement renouvelées depuis. Voir entre autres, les travaux de Terexa Lekumberr, Denis Laborde et Zoé Bray.

ensemble concerne les approches de la construction politique du territoire, au croisement entre approche institutionnaliste du développement territorial et analyse des mobilisations sociétales. Une deuxième série de recherches quitte le niveau d'observation généraliste du territoire pour se pencher sur des dynamiques sectorielles. Les jeux d'échelles qui s'y jouent renvoient du même coup à des analyses plus complexes, qui nécessitent de prendre en compte à la fois les territoires infra - et supra - « basques » pour saisir les logiques à l'œuvre. On illustrera ce dernier point avec le cas de mobilisations propres au milieu agricole.

I. UNE PERSPECTIVE TERRITORIALE : UN PROCESSUS ORIGINAL DE CONSTRUCTION TERRITORIALE

Nul ne saurait dénier au processus de construction sociopolitique du territoire basque français son caractère singulier, du moins à l'échelle française. La façon dont s'articulent ici des mobilisations « par le bas » (*bottom up*) et la réception/traduction de politiques de décentralisation « descendantes » (*top down*) a produit une dynamique territoriale originale et, partant, difficilement reproductible.

1. Une société civile mobilisée

Dans la lignée des travaux sur le nationalisme, bon nombre d'observateurs ont souligné, d'une part, la vigueur des mobilisations sociétales en Pays Basque français. Depuis les années 1960 en particulier, se déploie sur ce territoire un faisceau d'initiatives politiques, socio-économiques et culturelles portées par des mouvements sociaux à la fois généralistes et spécialisés.

La traduction proprement politique de ces mouvements sous l'étiquette *abertzale*¹⁰ a été très largement étudiée dans ses diverses séquences historiques. L'historien Jean-Claude Larronde, en particulier, a souligné le rôle fondateur du personnalisme chrétien dans les années 1930, et notamment du mouvement *Aintzina*, dans la structuration de ce qui deviendrait plus tard le

¹⁰ La traduction française d'« *abertzale* » pose problème. La traduction par « nationaliste basque » est récusée par les *abertzale*, qui se réfèrent plutôt à l'étymologie de ce néologisme de la fin du XIXe siècle (« patriote » de *aberria* : patrie). Pour éviter tout effet d'assignation, nous conserverons le terme *abertzale* dans le reste du texte pour désigner l'ensemble des mouvements politiques basant leurs revendications généralistes et sectorielles sur la demande de reconnaissance politique d'un fait différentiel basque.

mouvement *abertzale* proprement dit¹¹. L'émergence et le développement d'Enbata à partir de 1960, puis le fourmillement d'organisations et de partis *abertzale* dans les années 1980-2000 ont été analysées dans le détail par bon nombre de travaux, notamment dans les thèses de Jean-Paul Malherbe¹² et de James E. Jacob¹³. S'inspirant des approches en termes de centre-périphérie, des travaux plus récents sont venus interroger non seulement le poids politique des *abertzale*, mais aussi les débats internes au mouvement, les scissions, réorganisations et éclatement des formes du militantisme¹⁴, l'implantation transfrontalière de certains partis *abertzale*¹⁵, analyse de l'agenda politique et institutionnel des formations *abertzale*¹⁶, etc.

La mobilisation territoriale ne se réduit pas à sa dimension proprement politique, au sens restreint du terme. Le virage à gauche du mouvement *abertzale*, et du mouvement Enbata en particulier, à la fin des années 1960 s'est également traduit par des mobilisations sociétales diffuses, dans des secteurs aussi différents que la culture, le développement économique, voire au sein de l'Église catholique. Le renouveau des mobilisations sociétales sectorielles depuis les années 1970 a également été souligné par bon nombre de travaux. La longue histoire des mobilisations en faveur de l'*euskera* et de la culture basque est désormais bien documentée, notamment grâce aux acteurs eux-mêmes¹⁷. L'influence croisée du politique et du religieux a également fait l'objet de recherches, en particulier sur la période troublée

¹¹ LARRONDE, J.-C., *Le mouvement Eskualerriste (1932-1937), Eskualerri-zaleen biltzarra, El movimiento Eskualerrista*, Bilbao: Fondation Sabino Arana, 1994.

¹² MALHERBE, J.-P., *Le nationalisme basque en France (1933-1976)*, Thèse de 3e cycle en science politique, Université des sciences sociales, Toulouse, 1977.

¹³ JACOB, J. E., *Hills of conflict. Basque nationalism in France*, Reno: University of Nevada Press, 1994.

¹⁴ IZQUIERDO, J.-M., *Le Pays Basque de France*, Paris: L'Harmattan, 2001. AHEDO, I., *El viaje de la identidad y el nacionalismo vasco en Iparralde (1789-2005)*, Vitoria-Gasteiz: Eusko Jaurilaritza-Gobierno Vasco, 2006. LACROIX, I., *Actions militantes et identités basques. Trajectoires d'engagement, socialisations militantes et constructions identitaires dans les organisations nationalistes (et non nationalistes) au Pays Basque français*, thèse pour le doctorat en sociologie, Université Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines, UFR Sciences sociales et humanités, Laboratoire Printemps, 2009.

¹⁵ IZQUIERDO, J.-M., Rôle(s) et statut(s) du Parti nationaliste basque en Pays Basque français et espagnol. L'incarnation du paradoxe régionaliste des trajectoires françaises et espagnoles, in Delwit P. (dir.), *Les partis régionalistes en Europe. Des acteurs en développement?*, Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles, 2005, pp. 197-218.

¹⁶ MASSIAS, J.-P., Reflexiones sobre el estatuto jurídico del País Vasco Norte. Las propuestas institucionales de los partidos abertzales, in Letamendia, F., Ahedo, I., Zelaia, M. (coord.), *Democracia, ciudadanía y territorialidad*, Bilbao: IVAP, 2008, pp. 408-431, pp. 359-390.

¹⁷ BORTAYROU, J., ETCHEVERRY-AINCHART, P., GARAT, M. and al. *Le mouvement culturel basque. 1951-2001, t. 2 : filières bilingues, Seaska, AEK*, Bayonne: Elkar, 2005. ORONOS, M., *Le*

pour l'Église basque s'ouvrant à la fin des années 1960¹⁸. Sur le plan des mobilisations économiques, la genèse du clivage syndical en milieu agricole a été étudiée dans le détail¹⁹. D'autres milieux économiques ont été innervés par cette dynamique de mobilisation. C'est le cas en particulier des expériences hétérogènes mais répondant à un impératif éthique commun, dites d'« économie sociale et solidaire », depuis le mouvement des coopératives de production dans les années 1970-1980 jusqu'aux expériences contemporaines de micro-finance, de commerce équitable ou de certains dispositifs d'aides à la création d'entreprises²⁰. En dépit de leur apparent éclatement sectoriel, ces mobilisations présentent quatre caractéristiques communes : a) elles sont souvent portées par des militants à la fois spécialisés et généralistes, dont l'engagement porte sur plusieurs « fronts » (il n'est pas rare, dans les années 1980, de retrouver par exemple tel militant comme enseignant dans une *ikastola*, fondateur d'une coopérative agricole, et animateur d'un groupe de chrétiens engagés) ; b) elles se fondent sur une idéologie autogestionnaire, qui fonde autant les premières coopératives que les *ikastola* (qui se développent à partir de 1969) ; c) elles tirent leur inspiration à la fois de modèles basques du Sud et de courants et doctrines politiques et socio-économiques français et transnationaux ; d) cette capacité à l'auto-organisation sociétale renvoie en creux à un rapport conflictuel à l'État et aux institutions publiques. On a pu développer l'hypothèse selon laquelle cette capacité politique à l'auto-structuration, loin d'avoir surgi *ex nihilo* avec le tournant autogestionnaire et socialiste du nationalisme basque, plongeait aussi dans des racines historiques plus profondes. Un certain catholicisme intransigeant remontant à la III^e République (1870-1940) avait pu d'ores et déjà doter le Pays Basque français d'un *habitus* de l'auto-structuration ayant abouti à la mise en place de cadres sociaux alternatifs à la matrice étatique²¹. L'histoire du rôle de l'Action catholique rurale dans la modernisation de l'agriculture,

mouvement culturel basque. 1951-2001, Bayonne: Elkar, 2002. GARAT, M., AIRE X., *Seaska 40 urte euskararen alde*, Bayonne: Elkar, 2009.

¹⁸ ORONOS, M., *Jalons pour une histoire de l'Église catholique en Pays Basque Nord de 1965 à 1977*, Bayonne, non publié, 1982. ELGOYHEN, M., *Le clergé du diocèse de Bayonne face à la question basque (1964-1998)*, Toulouse: G.R.H.I, 2001. ITÇAINA, X., *Les virtuoses de l'identité. Religion et politique en Pays Basque*, Rennes: Presses universitaires de Rennes, 2007.

¹⁹ SISTIAGUE, M., *ELB, Ipar Euskal Herriko laborarien oihartzuna*, Baiona: Gatuzain, 1999. MAYTE, P., *L'Eskualdun gazteria (JAC-JACF-MRJC) des années 1930 à la fin des années 1970*, Mémoire de maîtrise d'histoire, Université de Bordeaux III, 1992.

²⁰ ITÇAINA X., Les régimes territoriaux de l'économie sociale et solidaire : le cas du Pays Basque français, *Géographie, économie et société*, 12 (1) (2010), pp. 71-87.

²¹ ITÇAINA, X., *Les virtuoses de l'identité...*, *op. cit.*

dans le développement du coopérativisme et du syndicalisme agricoles, en dit long à ce sujet²².

Ce mouvement qui présente indéniablement une forte unité en dépit de son positionnement multi-sectoriel, ne représente pas *l'ensemble* de la société basque française. Loin s'en faut pour que l'image d'une société collectivement mobilisée traduise la réalité d'une fragmentation sociale et politique. On a pu dresser ailleurs²³ l'hypothèse d'un pluralisme des figures de la citoyenneté en Iparralde, dont l'origine remonte aussi à la IIIe république²⁴. Coexistent ainsi sur ce territoire au moins quatre figures citoyennes. La figure *abertzale* en constitue l'une des variantes, électoralement subordonnée mais certainement la plus étudiée par les observateurs. La figure conservatrice catholique constituerait la seconde de ses figures. Largement dominante en Pays Basque dit « intérieur », les articulations entre le catholicisme et les droites, dans toutes leurs variantes (bonapartisme, orléanisme, démocratie chrétienne, extrême-droite, ...) ont été assez peu considérées en dépit de leur poids politique essentiel²⁵. Viendrait ensuite une figure républicaine française, dans ses deux variantes : celle s'exprimant par un « nationalisme banal » (sport, culture, langue, école, symboles nationaux, etc.)²⁶ tellement intériorisé qu'il en devient invisible, et celle d'un jacobinisme à nouveau militant depuis quelques années comme réaction à l'amorce d'institutionnalisation territoriale du Pays Basque français²⁷. Enfin, la figure « dissidente », empruntée à l'historien Jean-François

²² MAYTE, P., *L'Eskualdun gazteria...*, op. cit.

²³ ITÇAINA, X., Ciudadanías, sociedad civil y movilizaciones colectivas en Iparralde, in Francisco Letamendia, Igor Ahedo, Maite Zelaia (coord.), *Democracia, ciudadanía y territorialidad*, Bilbao: IVAP, 2008, pp. 408-431.

²⁴ Sur la cristallisation historique du clivage entre cléricaux et anticléricaux sous la IIIe République dans le domaine de la culture basque, voir. BIDART, P., *La singularité basque. Généalogie et usages*, Paris: Presses universitaires de France, 2001.

²⁵ Le dossier a été largement entamé par plusieurs biographies de leaders politiques de la droite traditionnaliste (comme le député Jean Ybarnégaray. MENU, J., *Jean Ybarnégaray*, Mémoire de recherche, Bordeaux: Institut d'études politiques de Bordeaux, 1972) ou démocrate-chrétiennes (Jean Errecart – DARRETCHÉ, B., *Jean Errecart*, Mémoire de recherche, Bordeaux: Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux, 1975 – ou Michel Labéguerie – ITZAINA, M., *Mixel Labeguerie. Kantu berritzaila eta politika gizona*, Bayonne: Elkar, 1999 –), mais manque à l'appel une synthèse sur les droites et sur le centrisme basques.

²⁶ BILLIG, M., *Banal Nationalism*, London: Sage, 2005.

²⁷ THOMAS, P., Usage et dénonciation de la notion d'ethnie basque par l'anti-départementalisme en Pays Basque nord, *Lapurdum*, 10 (2005), pp. 233-246; *Controverses institutionnelles en Pays Basque de France. Usages politiques et déconstructions des préjugés socioculturels*, Paris: L'Harmattan, 2010.

Soulet²⁸, renvoie à la fraction de la population ayant résisté passivement ou activement aux manifestations concrètes de la pénétration de l'Etat et du droit tout au long du XIXe et au début du XXe siècle, soit le code forestier, le code civil en matière successorale, la conscription, le régime frontalier ou la fiscalité unifiée. *Dissidence* n'équivaut pas à *résistance*, ni à une nécessaire politisation, à la différence des figures précédentes. Ces quatre figures ont coexisté – et coexistent toujours en partie – sur un territoire définitivement pluriel. Les mobilisations repérées plus haut, plutôt reliées à la nébuleuse *abertzale*²⁹ ne représentent donc qu'une partie, fût-elle active et structurée, de la société locale. Enfin, comme l'a souligné Francis Jauréguiberry³⁰, ces mobilisations sociales structurées autour d'enjeux précis et encadrées par des appareils militants ne doivent pas être confondues avec un climat sociétal tendant ces dernières années à la récupération d'une identité basque désormais délestée de ses anciens stigmates. Ce « désir » de langue et d'identité, porté par des milieux très hétérogènes – sportifs, culturels, commerciaux... – n'est pas à confondre avec des constructions proprement militantes de l'identité, elles-mêmes plurielles, notamment parmi les mouvements de jeunesse³¹.

2. Le tournant territorial des politiques publiques

Il serait réducteur de se représenter des pouvoirs publics uniquement hostiles ou inertes face à ces mobilisations de la société civile. Les expériences d'économie sociale, et le mouvement coopératif au premier chef, tout en se posant en postures alternatives, ont bénéficié du soutien étatique au coopérativisme, un soutien réaffirmé avec la loi sur les SCOP³² de 1978 puis l'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981. De même, l'engagement des pouvoirs publics locaux en matière de développement territorial ne date-t-il pas d'hier. Dès les années 1970, plusieurs dynamiques contractuelles territoriales parviennent à mobiliser, au-delà des seuls cercles d'élus et d'experts,

²⁸ SOULET, J.-F., *Les Pyrénées au XIXe siècle. L'éveil d'une société civile*, Bordeaux: Sud-Ouest, 2004.

²⁹ LACROIX, I., *Actions militantes et identités basques*, *op. cit.*

³⁰ JAURÉGUIBERRY, F., Democracia y sentimiento de pertenencia en el País Vasco Norte, in F. Letamendia, I. Ahedo, M. Zelaia (coords.), *Democracia, ciudadanía y territorialidad*, Bilbao: IVAP, Gobierno Vasco, 2008, pp. 391-406.

³¹ BRAY, Z., Basque militant youths in France: new experiences of ethnonational identity in the European context, *Nationalism and ethnic politics*, 12 (2006), pp. 533-553. LACROIX, I., *op. cit.*

³² Sociétés coopératives ouvrières de production.

représentants des milieux socioprofessionnels et acteurs associatifs. Singulièrement, la province de Soule est particulièrement innovante en matière de modèle participatif de développement, avec un premier « contrat de pays » dès le milieu des années 1970³³. Une identité infrabasque, renforcée par une différenciation linguistique, contribue ici à instaurer la base de confiance entre acteurs, nécessaire à toute démarche territoriale³⁴. L'imaginaire économique des anciennes solidarités collectives, notamment en matière de pastoralisme est symboliquement mobilisé dans les représentations des développeurs souletins³⁵. Des démarches du même ordre ont lieu en pays de Mixe et Ostabarret à la fin des années 1970 et début des années 1980. Il faudra cependant attendre la fin des années 1980 pour que s'initie, à l'initiative de l'État, une véritable démarche prospective à l'échelle du Pays Basque français, avec les travaux des assises « Pays Basque 2010 ». Ceux-ci mettront en branle une dynamique territoriale originale, associant sphère politico-administrative et représentants de la société civile. De cette démarche naîtront des institutions spécifiques, le Conseil de développement du Pays Basque en 1994 et le Conseil des élus du Pays Basque l'année suivante. En 1997, le territoire est reconnu comme un « pays » au sens de la loi de 1995. Le travail de ces institutions débouchera sur la signature en 1997 d'une première Convention de développement avec l'État, puis en 2000 d'une Convention spécifique pour 2001-2006, marquant l'engagement de l'État et des collectivités locales en faveur du développement local. La démarche connaît un renouveau au début des années 2000, avec une nouvelle démarche prospective Pays Basque 2020 à partir de 2005, qui débouche en septembre 2008 sur un nouveau contrat territorial à l'échelle du Pays Basque.

Plusieurs travaux de science politique se sont penchés sur la « production du territoire » qui s'est alors incarnée en Pays Basque. Dans sa thèse consacrée aux mobilisations en faveur d'un département « Pays Basque », Jean-Daniel Chaussier a qualifié de « territoire objet » la nouvelle représentation de l'espace basque qui transparait dans la nouvelle institutionnalisation territoriale³⁶. Le territoire, ici, est avant tout objet de politiques de développement et d'une démarche stratégique encadrée par le discours de l'expertise.

³³ DALLA, Rosa G., La Soule : entre exemple et exception, in Palard (Jacques), Gagnon (Bernard) (dir.), *La Région et ses territoires. Stratégies et développement en Aquitaine*, Bordeaux: Confluences, Sciences Po Bordeaux, 2006, pp. 223-247.

³⁴ PALARD, J., SORBETS, C., *Évaluation du film : au fond de la vallée... Contrats en pays de Soule*, Bordeaux: CERVL/IEP Bordeaux, 1992.

³⁵ DALLA, Rosa G., La Soule..., *op. cit.*, p. 228.

³⁶ CHAUSSIER, J.-D., *Quel territoire pour le Pays Basque ? Les cartes de l'identité*, Paris: L'Harmattan, 1996.

Le « territoire objet » succède et s'agrège aux discours du « territoire sujet » de la culture et de l'identité (dans le discours *abertzale*), au « territoire agent » du politique (dans les programmes électoraux des partis nationaux), enfin au « territoire acteur » de l'économie (la revendication départementaliste telle qu'elle avait été portée depuis 1836 par la Chambre de commerce et d'industrie de Bayonne). Dans sa nouvelle mouture, la référence territoriale se veut dépolitisée et technicisée. Dans la thèse qu'il consacre à l'émergence des « pays » en France, Sébastien Ségas a souligné comment l'émergence d'un « pays Pays Basque » avait consisté pour une grande part en un processus d'articulation des discours experts et politiques sur le territoire, en aspirant précisément à minimiser les fractures identitaires héritées³⁷.

Le rapport à l'identité qui est préconisé par ces nouvelles institutions participatives à vocation de rassemblement reste empreint d'une grande prudence. Le terme d'identité en tant que tel n'est que peu employé dans les expertises. Les rédacteurs des diagnostics territoriaux recourent plutôt à la notion de « capital territorial », soit à un lexique emprunté au marketing territorial. Dans le rapport prospectif Pays Basque 2020, le capital territorial est un facteur de différenciation et de compétitivité, qui « vaut beaucoup pour le Pays Basque, tant en termes d'identité que comme levier économique (savoir-faire, ressources, compétences, image) »³⁸. Par capital territorial, le discours d'expert désigne alors les leviers de développement suivants : patrimoine naturel, ressources et paysages, patrimoine linguistique et culturel, vie sociale riche, qualité de vie, diversité d'activités et de compétences, savoir-faire, position transfrontalière au cœur d'une Euro-région et de l'Arc atlantique. Ce capital territorial ne devient positif que s'il est territorialement équilibré, d'où les trois chantiers majoritaires du nouveau projet de territoire : le développement durable, la concrétisation de la réciprocité territoriale (entre côte et intérieur), le renforcement de la coopération transfrontalière.

Le Contrat territorial Pays Basque 2007-2013 signé le 8 septembre 2008 par les trois partenaires institutionnels (État, Région, Département) vient consacrer à la fois le tournant territorial des politiques publiques et un usage instrumental de la référence identitaire dans le développement économique. Même si, contrairement à la Convention spécifique 2001-2006, le

³⁷ SEGAS, S., *La grammaire du territoire : action publique de développement et lutte politique dans les «pays»*, Thèse pour le doctorat en science politique, Pessac: Université Montesquieu Bordeaux IV, 2004.

³⁸ Pays Basque 2020, programme opérationnel validé par l'assemblée plénière le 9 décembre 2006.

Contrat territorial n'intègre pas des investissements lourds comme les routes et l'assainissement, il apparaît plus ambitieux sur le plan financier et plus axé sur les questions de développement que d'équipement³⁹. La présence du Premier ministre François Fillon lors de la signature du contrat territorial témoigne de la singularité du processus à l'échelle nationale. Découlant de l'ensemble de la démarche prospective menée depuis 1992, le nouveau Contrat territorial ne mobilise pas la référence identitaire en tant que telle mais conforte, dans ses applications sectorielles, la mise sur agenda de plusieurs thématiques autrefois portées par des mobilisations sociales, passées au tamis de la construction du consensus territorial. La mise en place d'un Office public de la langue basque en janvier 2005 répondait à une demande récurrente d'institutionnalisation d'une politique linguistique. La création d'un Etablissement public foncier local du Pays Basque en décembre 2005 entend également saisir à bras-le-corps l'enjeu crucial de l'usage partagé du foncier. L'usage instrumental d'une image basque se retrouve en revanche dans l'annonce d'une étude d'opportunité pour une « marque Pays Basque ». L'identité, ici, devient produit d'appel et se greffe à une politique de développement territorial pensée sur le registre de la compétitivité et de la responsabilité.

Émerge ainsi un discours d'expert sur la part de l'identité dans le développement économique, non réductible à un discours militant ni à une approche technocratique. Cette complexité ne fait que refléter la façon dont les institutions traduisent les transformations profondes que traverse l'économie territoriale basque, et en particulier le risque d'une dissociation entre lieux de production et lieux de consommation⁴⁰. La base productive doit désormais composer avec les autres sources de revenus que sont devenus les salaires associés aux emplois publics, les pensions de retraite, les prestations sociales ou le revenu des résidents non recensés. L'enjeu du développement du territoire ne consiste pas uniquement à créer, mais également à capter le plus de richesses possibles. En retour, les pouvoirs publics doivent gérer la transformation de la ruralité, en particulier dans une zone intermédiaire entre côte et intérieur où les résidents entendent à la fois bénéficier du caractère rural tout en souhaitant un niveau d'équipement équivalent à celui de la ville. On mesure dès lors la difficulté des acteurs du développement territorial à allier la priorité des activités productives et le constat d'une transformation

³⁹ Lurralde, Signature du Contrat territorial Pays Basque, lundi 8 septembre 2008, à Bayonne, Dossier de presse, Lurralde, Bayonne, 2008.

⁴⁰ DAVEZIES, L., Développement local : le déménagement des Français. La dissociation des lieux de production et de consommation, *Futuribles*, 295 (2004), pp. 43-56.

profonde du territoire. L'une des réponses institutionnelles provient de la re-composition des alliances territoriales, sous la forme des intercommunalités et des projets collectifs qui, de fait, génèrent ou régénèrent des affiliations territoriales à l'échelle du canton, de la vallée ou de la province, à l'image du « projet collectif de développement » bas-navarrais. La nouvelle gouvernance territoriale basque ne peut ainsi se comprendre qu'en alliant plusieurs échelles : le « Pays Basque », la vallée, le bassin d'emploi, l'intercommunalité, et les différentes collectivités territoriales, jusqu'à l'échelon européen. De façon significative, les études sur l'institutionnalisation progressive des relations transfrontalières entre le Nord et le Sud du Pays Basque mettent ce croisement des « échelles » au cœur de leur analyse⁴¹.

La consolidation du discours expert sur l'identité territoriale bénéficie d'un fort soutien d'acteurs publics, privés et associatifs. Sans doute a-t-elle constitué autant une sortie pragmatique pour un discours autonomiste en quête de réactualisation qu'une source de légitimation pour un Etat animateur sur un territoire réputé réfractaire. Paradoxalement, l'absence de la mainmise d'un leader politique sur l'ensemble du processus aura certainement favorisé le caractère collectif d'une telle dynamique territoriale⁴², tout en générant de nouvelles stratégies de cumuls de la part d'acteurs politiques et associatifs⁴³. La nouvelle gouvernance suscite néanmoins sur ses marges des positions critiques, exprimées entre autres par les tenants des formulations les plus exclusives des appartenances. Les *abertzale* les plus critiques reprocheront aux nouvelles institutions territoriales un caractère, selon eux, essentiellement consultatif. Sans doute est-ce là minimiser l'impact effectif des travaux du Conseil de développement sur les contrats territoriaux. À l'inverse, l'institutionnalisation a généré la réactivation d'une identité républicaine et jacobine

⁴¹ BRAY, Z., *Living Boundaries. Frontiers and Identity in the Basque Country*, Bruxelles: P.I.E. Peter Lang, 2004. HARGUINDEGUY, J.-B. *L'Europe par les frontières : la mise en œuvre de l'initiative communautaire INTERREG III A en faveur de la coopération transfrontalière franco-espagnole*, Thèse de doctorat en science politique, Florence: IUE, 2005. IDEM, Cross-border policy in Europe. Implementing INTERREG III-A France-Spain, *Regional and Federal Studies*, 17(3) (2007), pp. 317-334. LETAMENDIA, F. Basque Nationalism and Cross-Border Co-operation between the Southern and Northern Basque Countries, *Regional and Federal Studies*, 17 (2) (1997), pp. 25-41. IDEM, Sindicatos y organizaciones agrarias: relaciones Hegoalde / Iparralde, in Letamendia F. (Coord.), *Acción colectiva Hegoalde-Iparralde*, Madrid: Fundamentos, 2006, pp. 201-243.

⁴² HOURCADE, R., *Le Pays Basque en représentations, ou les effets sur l'action publique et le territoire d'un instrument de « gouvernance » locale : le Conseil de développement du Pays Basque*, Master recherche Action et Espaces Publics en Europe, Rennes : Institut d'Etudes Politiques de Rennes, 2007.

⁴³ ETCHEVERRY, M., *Du bon usage de la gouvernance en Pays Basque*, Mémoire « politiques d'aménagement », Master 2 Economie de l'aménagement et du développement local, Université Paris 1 - Panthéon Sorbonne, 2008.

militante. En ce sens, le problème *public* du développement territorial basque est devenu un problème *politique*, au sens où la mobilisation est parvenue « à produire une visibilité suffisante et à acquérir une capacité d'interpellation telle que des acteurs qui n'étaient pas initialement concernés par l'enjeu prennent des positions et argumentent en sa faveur ou contre lui »⁴⁴.

Au final, l'instauration d'une nouvelle gouvernance territoriale basque présente trois caractéristiques : a) elle est une innovation à l'échelle française, l'expérience basque ayant servi de référence pour la généralisation des « pays » comme nouveaux territoires de concertation ; b) elle est avant tout un processus d'expertise du développement local (cette expertise pouvant conduire à dépolitiser certains enjeux, comme l'officialisation de la langue basque, ou la demande d'une institutionnalisation séparée pour l'agriculture basque) ; c) c'est un processus participatif, auquel les représentants de la société civile ont été fortement associés. En l'espèce, l'objectif de ces institutions, et singulièrement du Conseil de développement, consiste à générer des espaces institutionnels où diverses positions puissent s'exprimer, avec pour objectif la production d'accords a minima pour préparer la décision prise par les autorités compétentes. Ces espaces constituent davantage des espaces de débats (forums) que des lieux de décision (arènes). Reste que la dimension participative contribue à diffuser l'idée d'un apprentissage progressif d'une démocratie davantage délibérative – au sens de Thomas Risse⁴⁵ – que proprement majoritaire.

Plusieurs incertitudes pèsent sur ce processus original d'institutionnalisation territoriale. La première est liée au devenir de la décentralisation en France. Conseil des Elus et Conseil de développement du Pays Basque suivent ainsi de près le processus de réforme des collectivités territoriales engagée en France depuis octobre 2008, visant à simplifier la structure existante. Le Pays Basque court le double risque de perte de cadre juridique pour le territoire basque (avec le coup d'arrêt de la politique des « pays ») et d'affaiblissement de son dispositif d'action publique reposant sur la mobilisation de financements croisés entre Etat et collectivités territoriales, capacité qui risque d'être amoindrie par l'attribution éventuelle de compétences exclusives aux régions et départements⁴⁶. Reste à savoir si, étant donné son caractère exemplaire et singulier, le tissu institutionnel basque serait maintenu sous

⁴⁴ LASCOUMES, P., LE GALES, P., *Sociologie de l'action publique*, Paris: Armand Colin, 2007.

⁴⁵ RISSE, T., 'Let's argue !' : communicative action in world politics, *International Organization*, 54 (1) (2000), pp. 1-39.

⁴⁶ LURRALDEA, Réforme des collectivités territoriales, <http://www.lurraldea.net/fr/travaux-en-cours/reforme-des-collectivites-territoriales.html>, consulté le 17 septembre 2010.

une forme ou sous une autre. La deuxième incertitude provient du processus d'institutionnalisation territorial lui-même. Les nouvelles politiques publiques qui se sont progressivement mises en place depuis les années 1990 ont généré un découpage sectoriel dans des domaines jusque là confondus, en particulier dans l'action militante. Du même coup, certaines institutions doivent repenser leur rôle et leurs complémentarités institutionnelles. Le secteur culturel a, dès les premières expériences des années 1980, connu ces difficultés⁴⁷. L'institutionnalisation d'un Office public de la langue basque en 2005 a conduit ensuite les opérateurs publics à distinguer politique linguistique et politique culturelle, ce qui a généré un débat de fond sur l'objet de l'Institut culturel basque (*Euskal kultur erakundea*) et sur les liens entre culture et langue basques⁴⁸. Ce genre de débat est typiquement lié au découpage de la réalité en secteurs d'action publique. Enfin, la troisième incertitude provient de l'articulation entre le processus d'institutionnalisation territoriale et les mobilisations sectorielles de la société civile.

II. UNE PERSPECTIVE SECTORIELLE : LES JEUX D'ÉCHELLES DU SECTEUR AGRICOLE

Le processus de construction d'une « nouvelle » gouvernance territoriale en Pays Basque aborde aujourd'hui, après plus de vingt ans d'existence, un nouveau tournant. Ce processus est et sera probablement suivi de près par bon nombre de recherches, qu'il s'agisse des travaux sur le nationalisme basque, comme des recherches interrogeant la réalité basque à partir des transformations de l'action publique territoriale. A cette première et indispensable direction de recherche devrait se greffer, à notre sens, une analyse des dynamiques territoriales proprement sectorielles, en pleine transformation également. Saisir les problématiques propres à un secteur permet de mettre à jour la complexité des jeux d'échelles de la régulation territoriale, du local à l'europpéen, et de redonner sa place exacte au « niveau » basque. Pour illustrer le propos, nous nous appuyons dans cette deuxième section sur une recherche conduite depuis quelques années auprès du secteur agricole.

⁴⁷ LABORDE, D., Politique culturelle et langue basque, in Blanchet P., Breton R., Schiffman H. (dir.), *The Regional Languages of France : an Inventory on the Eve of the XXIst Century, Papers of a Conference held at The University of Pennsylvania, Philadelphia, USA*, Louvain-la-Neuve, Peeters, 1999, pp. 141-160.

⁴⁸ L'enquête de 2005 sur les références identitaires et les pratiques culturelles répondait en partie à ce questionnement émanant de l'ICB. BAXOK, E., ETXEGOIN, P., LEKUMBERRI, T., MARTINEZ DE LUNA, I., MENDIZABAL, L., AHEDO, I., ITÇAINA, X., JIMENO, R., *Euskal nortasuna eta kultura...*, *op. cit.*

L'agriculture fait en Pays Basque l'objet d'une controverse au sujet de son institutionnalisation territoriale, en lien étroit avec le débat plus général mentionné en première partie. Nous proposons ici de revenir, fût-ce brièvement, sur la genèse et la cristallisation de cette controverse sectorielle à dimension territoriale.

1. La « question agricole » comme enjeu territorial

Parmi les nombreuses controverses territoriales émaillant l'histoire contemporaine d'Iparralde, sans doute la « question agricole » aura-t-elle été l'une des plus prononcées. En l'occurrence, le débat s'est cristallisé depuis la fin des années 1990 autour du cadre territorial des institutions représentatives du monde agricole. C'est en particulier autour de la juridiction de la Chambre d'agriculture départementale qu'ont porté les discussions et controverses. S'y confrontent schématiquement deux positions. La première, portée par le syndicat FDSEA⁴⁹, favorable au maintien en l'état de la juridiction territoriale de la Chambre d'agriculture, soit, comme dans le reste de la France, le département des Pyrénées-Atlantiques. La seconde, historiquement portée par le syndicat ELB⁵⁰, revendique l'érection d'une Chambre d'agriculture spécifique pour la partie basque du département, arguant d'une spécificité structurelle de l'agriculture sur ce territoire. Inévitablement, la dimension territoriale de ce débat a poussé bon nombre d'acteurs et d'observateurs à verser dans la tentation de l'homologie entre la question agricole et d'autres controverses territoriales. Certaines agrégations de causes renforcent le rapprochement. La revendication pour une Chambre d'agriculture en Pays Basque se rajoute à la demande d'un département Pays Basque, de la co-officialisation de la langue basque et de la mise en place d'une université de plein exercice à Bayonne, un ensemble de revendications portées par la plateforme Batera (ensemble) émanant en 1999 de la société civile. Bon nombre d'élus de toutes tendances, dépassant largement le seul cercle *abertzale*, soutiennent fortement la demande d'individuation institutionnelle. De leur côté, les détracteurs du projet de Chambre séparée joueront en permanence sur l'amalgame entre la revendication propre au secteur agricole et les revendications politiques, en particulier liées au mouvement *abertzale*. Assez rapidement au fond, la mobilisation

⁴⁹ Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles.

⁵⁰ Euskal Herriko Laborarien Batasuna (Union des Paysans du Pays Basque). Sur la genèse de la controverse : SISTIAGUE, M., *ELB, Ipar Euskal Herriko laborarien oihartzuna*, Baiona: Gatzain, 1999. ITÇAINA, X., Un ordre institutionnel local en mutation ? Autour de la *question agricole* en Pays Basque français, *Les Cahiers du CEVIPOF*, 48 (avril) (2008), pp. 91-111.

échappe aux premiers acteurs concernés – les paysans – et se *politise* fortement, au sens d'une requalification des enjeux sociétaux en objets politiques⁵¹. Le problème public (quelle régulation territoriale optimale pour l'agriculture basque ?) devient rapidement un problème politique (l'agriculture comme un des enjeux de l'institutionnalisation territoriale du Pays Basque).

La situation devient rapidement tendue, sur fond de concurrence syndicale entre deux organisations (ELB et FDSEA) au coude-à-coude en Pays Basque lors des élections consulaires de 2001 et 2007. Les élus d'ELB se présentent aux élections consulaires quinquennales, siègent à la Chambre départementale jusqu'en 2001. Estimant avoir été écartés des commissions de travail, soit des espaces institutionnels où se fabriquent les positions structurantes, ils décident alors de ne plus siéger au collège exploitants. Ce faisant, ELB entend également dénoncer à la fois le cadre départemental de l'institution et le mode de scrutin majoritaire, avec prime au gagnant, qui a un effet multiplicateur sur la représentation du syndicat majoritaire à l'échelle départementale (FDSEA) dans les instances de la Chambre.

Dans un contexte d'aussi forte politisation, quel rôle jouent alors de nouveaux instruments de la gouvernance territoriale basque destinés précisément à jouer un rôle de médiation ? Tous les syndicats sont invités à participer en commun à l'élaboration de schémas d'expertise sur l'agriculture basque. Au vu des résultats obtenus par ELB lors des élections consulaires de 2001, l'État, par la voix du préfet et du sous-préfet, propose de créer une structure spécifique pour l'agriculture basque : l'Instance de concertation agricole du Pays Basque (ICAPB)⁵². Mise en place en novembre 2001, l'ICAPB est composée paritairement de représentants de l'État, du Conseil des élus du Pays Basque, des syndicats ELB, JA⁵³ et FDSEA, de la Chambre d'agriculture. Les représentants de l'État présentent l'ICAPB comme l'équivalent basque d'une Commission départementale d'orientation de l'agriculture (CDOA), chargée de prendre des décisions en ce qui concerne l'installation des jeunes agriculteurs, le montant des aides, la répartition des quotas de lait, la question du foncier, etc. (Instance de concertation agricole du Pays Basque, 2001). Après un temps d'hésitation, ELB décide de participer à l'ICAPB, sous réserve que de véritables compétences soient attribuées à cette instance. Les trois premiers dossiers, dont celui de la prime à l'herbe, révèlent les ten-

⁵¹ LAGROYE, J., Les processus de politisation, in Lagroye J. (dir.), *La politisation*, Paris: Belin, 2003, pp. 359-372.

⁵² LABROUCHE, C., *Reconstruction d'une identité territoriale à travers un projet de territoire : la Convention spécifique Pays Basque*. Sciences Po Bordeaux, Mémoire DEA PAPT, 2003.

⁵³ Jeunes agriculteurs.

sions et l'absence d'autonomie décisionnelle de l'ICAPB, l'État soulignant que toute décision doit être soumise à l'approbation départementale. Le 14 octobre 2003, ELB décide de quitter l'ICAPB⁵⁴. Le syndicat adopte une tactique similaire par rapport à d'autres propositions institutionnelles, comme le Service d'utilité agricole territoriale Pays Basque (SUAT), mis en place en 2002, proposé à nouveau par l'État en 2004 et installé au printemps 2005.

2. Laborantza ganbara : une proposition alternative

Jugeant ces propositions institutionnelles insuffisantes, la mouvance d'ELB et, plus largement, de l'agriculture paysanne, décident de fonder une structure propre, à statut associatif. *Euskal Herriko Laborantxa Ganbara* (EHLG), traduite dans un premier temps en français par « Chambre de développement rural et agricole du Pays Basque » voit ainsi le jour le 15 janvier 2005 à Ainhice-Mongelos (Basse-Navarre).

La Chambre de développement agricole et rural du Pays Basque témoigne, dès sa mise en place, d'une conception extensive d'une agriculture intégrée sur un territoire basque pluriel. Cette ouverture sur l'ensemble du territoire se ressent au travers de trois dimensions : ressources, principes de fonctionnement et activité de service. La contrainte légale incite les promoteurs d'EHLG⁵⁵ à puiser des *ressources* dans des milieux variés. En passant outre les mises en garde préfectorales sur la légalité de l'opération, les militants décident de créer une Chambre à statut associatif. Ne pouvant se prévaloir du statut d'établissement public, EHLG ne peut bénéficier des taxes parafiscales prélevées sur les exploitations et qui constituent le financement de base de la Chambre départementale. L'association ne peut ainsi démarrer que grâce aux dons d'associations, de syndicats et de fondations des deux côtés de la frontière. Le soutien de la fondation transfrontalière Manu Robles Aranguiz créée par le syndicat ELA est décisif pour l'acquisition des locaux. Le 2 novembre 2007, à l'occasion de la foire exposition *Lurrama*, EHLG signe une convention avec l'association transfrontalière des élus municipaux Udalbide, et avec Itsasmendikoi, une société publique de développement rural, émanation du gouvernement autonome basque. Ces partenariats prolongent,

⁵⁴ *Laborari*, n° 609, novembre 2003.

⁵⁵ L'appellation de Chambre de développement agricole et rural du Pays Basque traduit, supprimer suite aux mises en garde préfectorales, cet obstacle légal. La traduction basque (*Euskal Herriko Laborantxa Ganbara*) reprend l'appellation de Chambre d'agriculture du Pays Basque. L'absence, en France, de statut officiel de la langue basque entend protéger l'association contre une procédure légale. La subtilité juridique n'empêchera pas le contentieux.

de fait, une pratique ancienne d'échanges transfrontaliers, notamment entre les syndicats ELB côté français et *Euskal Herriko nekazarien elkartasuna* (EHNE) côté espagnol⁵⁶. Le devenir d'EHLG est, plus que jamais, construit comme un problème public concernant l'ensemble du Pays Basque⁵⁷.

Le fonctionnement de la Chambre repose sur le principe d'une démocratie représentative : l'affectation des sièges aux syndicats paysans est - théoriquement, dans l'hypothèse où tous les syndicats accepteraient de siéger dans une structure dépourvue de reconnaissance officielle - proportionnelle aux résultats des élections consulaires, à la différence du système majoritaire en vigueur à l'échelle départementale. L'organigramme de la Chambre reprend, dans ses sept collèges, trois des collèges traditionnels des chambres d'agriculture : anciens exploitants, représentants des salariés et exploitants agricoles. Les banques, les assurances, les coopératives sont remplacées par des collèges de consommateurs, d'environnementalistes, d'associations locales de développement et des « amis de la structure ». Ce dernier collège est ouvert aux personnes individuelles et morales, bailleurs de fonds potentiels.

Par ses actions et initiatives, enfin, la Chambre jette les embryons d'une politique de services de proximité : journées d'études consacrées à la production fermière, analyse des outils juridiques au service de la transmission des exploitations agricoles du Pays Basque, plaquette de présentation de l'agriculture en Pays Basque français et espagnol, sessions de formations, information sur les politiques agricoles, etc.⁵⁸. L'association se veut une structure opérationnelle de support technique pour le secteur. Ce recentrage sectoriel n'empêche pas l'engagement sur d'autres thématiques : en 2005, EHLG mène une étude sur le projet de route transnavarraise, et se positionne contre le projet en l'état, en incluant les conséquences agricoles dans une problématique territoriale. Promu par le Conseil général des Pyrénées-Atlantiques, ce projet, dont la FDSEA demandera également la suspension, est finalement écarté en décembre 2007. Les promoteurs d'EHLG insistent par ailleurs sur la communication en direction des élus et du grand public, en organisant annuellement la grande foire exposition *Lurrama* autour des produits agricoles à Bayonne à partir de 2006⁵⁹.

⁵⁶ LETAMENDIA, F., *Sindicatos y organizaciones agrarias...*, *op. cit.*

⁵⁷ EHLG et Itsasmendikoi réalisent, par exemple, en 2007, une étude comparative sur l'agriculture en Pays Basque français, dans la Communauté autonome basque et en Navarre. (*Euskal Herriko laborantzaren argazkia* (I-II), *Laborari*, n° 761 et 762 (18 et 25 mai 2007).

⁵⁸ *Izar Lorea*, 2007.

⁵⁹ La Chambre d'agriculture départementale organise quant à elle, avec le soutien de la FDSEA et de la Ville de Bayonne, le salon *La ferme en ville* à Bayonne en juin 2008, 2009 et 2010.

3. La juridicisation d'une controverse territoriale

Les pouvoirs publics réagissent à la création d'EHLG par la mise en place, on l'a dit, d'un SUAT spécifique au Pays Basque au printemps 2005, une institutionnalisation qui prend forme de réponse à la demande de reconnaissance de ce territoire. Mais ce sont surtout les injonctions de l'appareil administratif et judiciaire qui pèsent sur le démarrage heurté d'EHLG : avertissements du sous-préfet sur la nature illégale de la création d'EHLG, assignation au pénal par le préfet, assignation au tribunal administratif de 26 communes pour avoir voté l'attribution de subventions à EHLG, refus, dans un premier temps, de l'administration fiscale de déduire des impôts les dons des particuliers à EHLG⁶⁰, etc. Les fortes mobilisations, issues de secteurs très divers, en soutien à EHLG lors du procès qui est intenté par l'Etat contre l'association en janvier 2009, témoignent de ce soutien. Le 29 janvier 2009, EHLG doit répondre du grief d'usurpation de titre d'établissement public devant le tribunal de grande instance de Bayonne. L'association se voit reprochée d'exercer une activité dans des conditions de nature à créer dans l'esprit du public une confusion avec la Chambre d'agriculture des Pyrénées-Atlantiques. Le préfet dépose une plainte, la Chambre d'agriculture départementale se porte partie civile⁶¹. Celle-ci est déboutée par le tribunal de Bayonne. Le ministère public, via le préfet, interjette appel arguant du maintien d'une double confusion sur l'appellation de l'association et sur son activité. Le procès en appel se déroule au tribunal correctionnel de Pau le 18 février 2010. Le président de l'association est finalement relaxé des charges qui pesaient contre lui. De même, en mars 2010, le tribunal administratif de Pau rejette le recours en référé déposé par le préfet des Pyrénées-Atlantiques contre la commune de Saint-Pée-sur-Nivelle pour avoir voté une subvention à EHLG.

On ne reviendra pas ici sur l'ensemble du dossier ni sur la chronique judiciaire des différentes procédures liées à cette affaire. Un ouvrage récent en détaille les étapes⁶². Retenons simplement ici trois enseignements de cette controverse, propices à orienter la recherche sur les dynamiques territoriales d'Iparralde.

La première concerne l'articulation entre enjeux sectoriels et enjeux territoriaux. Le débat sur l'institutionnalisation distincte de l'agriculture basque a connu une forte politisation, qui a conduit à une fusion – voulue ou

⁶⁰ L'administration fiscale s'en prend à son tour à Laborantxa Ganbara, *Le Journal du Pays Basque*, 27 février 2007.

⁶¹ CLAVREUL, L., L'éleveur veut faire chambre à part, *Le Monde*, 29 janvier 2009.

⁶² LOPEPE, M., RIVIÈRE, R., *EHLG. Pièces à conviction*, Bayonne: Elkar, 2010.

déplorée – de l'enjeu agricole avec l'enjeu territorial basque. Même si les acteurs s'en défendent, l'ombre portée de la « question » basque planait en permanence sur les espaces de débat, en particulier dans les prétoires.

Deuxièmement, l'usage politisé du droit est frappante. D'une manifestation supplémentaire, somme toute assez attendue, du clivage syndical, la question de *Laborantxa ganbara* s'est progressivement judiciairisée, en particulier sous la férule de l'Etat. La Chambre d'agriculture départementale, d'ailleurs, prenant acte du délibéré en première instance du tribunal de Bayonne, ne se portera plus partie civile pour le procès en appel. L'Etat se retrouve finalement assez seul pour faire face à une coalition multisectorielle et très éclectique de soutien à une association de développement rural dont le poids symbolique prend une ampleur inédite. La centralité neuve du droit génère des effets saisissants, en déplaçant le débat des questions agricoles vers des enjeux *a priori* aussi éloignés que le statut de la langue basque. Le procès d'appel de Pau voit ainsi se mettre en scène un débat rhétorique entre procureur et avocats sur le fait de savoir si l'absence de statut officiel de la langue basque en France n'invalide pas de fait toute procédure judiciaire à l'encontre du nom *basque* d'une association⁶³. Le prétoire, du même coup, devient forum politique. Témoins et avocats, basques et non basques, parlementaire européen, ancienne ministre de l'environnement, etc. se succèdent à la barre pour monter en généralité la cause d'EHLG : la cause est requalifiée au nom des droits de l'homme, de la liberté d'association et de la défense de l'agriculture paysanne. La politisation n'est pas moindre de la part d'un parquet cherchant obstinément à prouver l'affiliation d'EHLG avec le mouvement nationaliste basque. Droit et politique, ici, s'entremêlent au point de se confondre.

Enfin, le dernier enseignement de cette controverse territoriale porte sur la recherche en sciences sociales sur ce domaine. La politisation forte d'une affaire de ce type, où se confondent en permanence, même si les acteurs s'en défendent, enjeux territoriaux et sectoriels, ne doit pas conduire à simplifier l'analyse des dynamiques du secteur agricole proprement dit. Pour le dire autrement, il faut, outre cette controverse très politisée mais relativement binaire, se pencher sur d'autres mobilisations plus discrètes mais qui en disent long sur les dynamiques de fond à l'œuvre. Pour cela, il est nécessaire d'entrer plus avant *au sein* des problématiques sectorielles soit, dans le cas de l'agriculture, de descendre à l'échelle des filières. Les productions dont les difficultés économiques se conjuguent à une crise des modes de régula-

⁶³ Ce paragraphe s'appuie sur l'observation des débats tenus pendant le procès d'appel à la Chambre correctionnelle du Tribunal de Pau le 18 février 2010.

tion fournissent, à ce titre, autant de « terrains » potentiels pour le chercheur. Dans une enquête sur la grève de livraison du lait de vache de septembre 2009⁶⁴, nous avons ainsi tenté de souligner plusieurs points. Premièrement, la grève du lait, dont les taux de participation les plus élevés pour la France se trouvent dans les Pyrénées-Atlantiques, montre la complexité des jeux d'échelles entre les différents niveaux de régulation du secteur : l'échelle locale (la laiterie coopérative ou privée), régionale (interprofession régionale), nationale (interprofession nationale et ministère) et surtout européenne (mutations de la Politique agricole commune). L'échelon territorial « basque », ici, est peu présent dans les mécanismes de fixation et de recommandation des prix et de régulation de la production. L'analyste devra donc s'extraire du schéma territorial uniquement basque pour saisir les enjeux fondamentaux du secteur. Deuxièmement, l'analyse en terme de clivage binaire (ELB/ FD-SEA, EHLG/Chambre départementale, Pays Basque/Pyrénées-Atlantiques) se révèle assez inopérante lorsque l'on se penche sur la réalité des mobilisations en présence. La grève du lait voit l'irruption d'un troisième acteur, non syndical mais associatif et spécialisé, l'APLI (Association des producteurs de lait indépendants), certes soutenu par ELB lors de la grève du lait, mais qui présente des spécificités propres et qui pourrait potentiellement venir troubler à l'avenir le bipartisme syndical en promouvant de nouvelles formes de participation et de protestation. Enfin, la grève du lait a été une mobilisation européenne, la mobilisation française suivant, en l'espèce, l'exemple allemand. L'APLI intègre une coalition européenne, l'EMB (*European Milk Board*), qui ajuste l'échelle de la mobilisation à celle des régulations/dérégulations du secteur et qui échappe aux logiques syndicales traditionnelles⁶⁶. En d'autres termes, la mobilisation « territoriale » basque ne prend sens que dans un cadre européen d'abord, français ensuite (débat autour de l'interprofession), régional et local enfin, chacune de ces échelles rétroagissant sur les autres.

III. CONCLUSION

L'exemple du secteur agricole a été, même sommairement, convoqué ici afin d'arguer en faveur d'un positionnement de recherche à double détente

⁶⁴ ITÇAINA, X., Les mobilisations paysannes à l'épreuve du changement sectoriel. Le cas de la grève du lait en Pays Basque, in L. Jalabert (dir.), *Les syndicats paysans face à la PAC*, Rennes: Presses universitaires de Rennes (à paraître), 2011.

⁶⁶ ROULLAUD, E., La grève 'européenne' du lait de 2009: réorganisation des forces syndicales sur fond de forte dérégulation du secteur, *Savoir/agir*, n° 12 (juin 2010), pp. 111-116.

sur les dynamiques territoriales d'Iparralde. Une première perspective horizontale en termes de dynamique territoriale doit prêter attention aux croisements entre les mutations de la gouvernance territoriale en Pays Basque et les mobilisations sociales « calibrées » sur ce cadre territorial. Un deuxième regard devra prêter attention aux dynamiques proprement sectorielles (sur des enjeux économiques, mais aussi culturels, sociaux,...) se développant sur ce territoire, et mobilisant à chaque fois des jeux d'échelle complexes dont le territoire basque ne constitue que l'une des composantes. Sans doute ce double regard permettra-t-il une appréhension la moins faussée possible d'un territoire en permanent travail sur lui-même.

IV. RÉFÉRENCES

- AHEDO, I., *El viaje de la identidad y el nacionalismo vasco en Iparralde (1789-2005)*, Vitoria-Gasteiz: Eusko Jaurlaritza - Gobierno Vasco, 2006.
- AHEDO, A., URTEAGA, E., *La nouvelle gouvernance en Pays Basque*, Paris : L'Harmattan, 2004.
- BAXOK, E., ETXEGOIN, P., LEKUNBERRI, T., MARTÍNEZ DE LUNA, I., MENDIZABAL, L., AHEDO, I., ITÇAINA, X., JIMENO, R., *Euskal nortasuna eta kultura XXI. mendearen hasieran. Identidad y cultura vascas a comienzos del siglo XXI. Identité et culture basques au début du XXI. siècle*, Saint-Sébastien: Eusko Ikaskuntza, 2006.
- BILLIG, M., *Banal Nationalism*, London: Sage, 2005.
- BIDART, P., *Le pouvoir politique à Baigorri, village basque*, Bayonne : Ipar, 1977.
-*La singularité basque. Généalogie et usages*, Paris: Presses universitaires de France, 2001.
- BORTAYROU, J., ETCHEVERRY-AINCHART, P., GARAT, M. and al. *Le mouvement culturel basque. 1951-2001, t. 2 : filières bilingues*, Seaska, AEK, Bayonne: Elkar, 2005.
- BRAY, Z., Basque militant youths in France: new experiences of ethnonational identity in the European context, *Nationalism and ethnic politics*, 12 (2006), pp. 533-553.
-*Living Boundaries. Frontiers and Identity in the Basque Country*, Bruxelles: P.I.E. Peter Lang, 2004.
- CHAUSSIER, J.-D., *Quel territoire pour le Pays Basque ? Les cartes de l'identité*, Paris: L'Harmattan, 1996.
- DALLA, Rosa G., La Soule : entre exemple et exception, in Palard (Jacques), Gagnon (Bernard) dir., *La Région et ses territoires. Stratégies et développe-*

- ment en Aquitaine*, Bordeaux: Confluences, Sciences Po Bordeaux, 2006, pp. 223-247.
- DARRETCHÉ, B., *Jean Errecart*, Mémoire de recherche, Bordeaux: Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux, 1975.
- DAVEZIES, L., Développement local : le déménagement des Français. La dissociation des lieux de production et de consommation, *Futuribles*, 295 (2004), pp. 43-56.
- ELGOYHEN, M., *Le clergé du diocèse de Bayonne face à la question basque (1964-1998)*, Toulouse: G.R.H.I, 2001.
- ETCHEVERRY, M., *Du bon usage de la gouvernance en Pays Basque*, Mémoire « politiques d'aménagement », Master 2 Economie de l'aménagement et du développement local, Université Paris 1 - Panthéon Sorbonne, 2008.
- GARAT, M., Aire X., *Seaska 40 urte euskararen alde*, Bayonne : Elkar, 2009.
- HARGUINDÉGUY, J.-B. Cross-border policy in Europe. Implementing INTERREG III-A France-Spain, *Regional and Federal Studies*, 17 (3) (2007), pp. 317-334.
- L'Europe par les frontières : la mise en œuvre de l'initiative communautaire INTERREG III A en faveur de la coopération transfrontalière franco-espagnole*, Thèse de doctorat en science politique, Florence: IUE, 2005.
- HOURCADE, R., *Le Pays Basque en représentations, ou les effets sur l'action publique et le territoire d'un instrument de «gouvernance» locale : le Conseil de développement du Pays Basque*, Master recherche Action et Espaces Publics en Europe, Rennes : Institut d'Etudes Politiques de Rennes, 2007.
- INSTANCE de concertation agricole du Pays Basque. *Charte agricole du Pays Basque*, 2001.
- ITÇAINA, X., *Les virtuoses de l'identité. Religion et politique en Pays Basque*, Rennes: Presses universitaires de Rennes, 2007.
- Un ordre institutionnel local en mutation ? Autour de la *question agricole* en Pays Basque français, *Les Cahiers du CEVIPOF*, 48 (avril) (2008), pp. 91-111.
- Ciudadánías, sociedad civil y movilizaciones colectivas en Iparralde, in Francisco Letamendia, Igor Ahedo, Maite Zelaia (coord.), *Democracia, ciudadanía y territorialidad*, Bilbao: IVAP, 2008, pp. 408-431.
- Les régimes territoriaux de l'économie sociale et solidaire : le cas du Pays Basque français, *Géographie, économie et société*, 12 (1) (2010), pp. 71-87.
- L'identité au travail. Mobilisations économiques et territoire en Pays Basque français, dans D.-C. Martin (dir.), *Identités en jeux. Pouvoirs, identifications, mobilisations*, Paris: Karthala, 2010, pp. 379-399.

- Les mobilisations paysannes à l'épreuve du changement sectoriel. Le cas de la grève du lait en Pays Basque, in L. Jalabert (dir.), *Les syndicats paysans face à la PAC*, Rennes: Presses universitaires de Rennes (à paraître), 2011.
- ITZAINA, M., *Mixel Labeguerie. Kantu berritzaile eta politika gizona*, Bayonne: Elkar, 1999.
- IZQUIERDO, J.-M., *Le Pays Basque de France*, Paris: L'Harmattan, 2001.
- Rôle(s) et statut(s) du Parti nationaliste basque en Pays Basque français et espagnol. L'incarnation du paradoxe régionaliste des trajectoires françaises et espagnoles, in Delwit, P. (dir.), *Les partis régionalistes en Europe. Des acteurs en développement?*, Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles, 2005, pp. 197-218.
- JACOB, J. E., *Hills of conflict. Basque nationalism in France*, Reno: University of Nevada Press, 1994.
- JAURÉGUIBERRY, F., Democracia y sentimiento de pertenencia en el País Vasco Norte, in F. Letamendia, I. Ahedo, M. Zelaia (coords.), *Democracia, ciudadanía y territorialidad*, Bilbao: IVAP, Gobierno Vasco, 2008, pp. 391-406.
- LABORDE, D., Politique culturelle et langue basque, in Blanchet P., Breton R., Schiffman H. (dir.), *The Regional Languages of France : an Inventory on the Eve of the XXIst Century, Papers of a Conference held at The University of Pennsylvania, Philadelphia, USA*, Louvain-la-Neuve: Peeters, 1999, pp. 141-160.
- LABROUCHE, C., *Reconstruction d'une identité territoriale à travers un projet de territoire : la Convention spécifique Pays Basque*. Sciences Po Bordeaux, Mémoire DEA PAPT, 2003.
- LACROIX, I., *Actions militantes et identités basques. Trajectoires d'engagement, socialisations militantes et constructions identitaires dans les organisations nationalistes (et non nationalistes) au Pays Basque français*, thèse pour le doctorat en sociologie, Université Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines, UFR Sciences Sociales et Humanités, Laboratoire Printemps, 2009.
- LAGROYE, J., Les processus de politisation, in Lagroye J. (dir.), *La politisation*, Paris: Belin, 2003, pp. 359-372.
- LARRONDE, J.-C., *Le mouvement Eskualerriste (1932-1937), Eskualerri-zaileen biltzarra, El movimiento Eskualerrista*, Bilbao: Fondation Sabino Arana, 1994.
- LASCOUMES, P., LE GALES, P., *Sociologie de l'action publique*, Paris: Armand Colin, 2007.
- LETAMENDIA, F. Basque Nationalism and Cross-Border Co-operation be-

- tween the Southern and Northern Basque Countries, *Regional and Federal Studies*, 17 (2), 1997, pp. 25-41.
- Sindicatos y organizaciones agrarias : relaciones Hegoalde / Iparralde, in Letamendia F. (Coord.), *Acción colectiva Hegoalde-Iparralde*, Madrid: Fundamentos, 2006, pp. 201-243.
- LINZ J. J., *Conflicto en Euskadi*, Madrid: Espasa Calpe, 1986.
- State building and Nation building, *European Review*, 1 (4) (1993), pp. 355-369.
- LOPEPE, M., RIVIÈRE, R., *EHLG. Pièces à conviction*, Bayonne: Elkar, 2010.
- MALHERBE, J.-P., *Le nationalisme basque en France (1933-1976)*, Thèse de 3e cycle en science politique, Université des Sciences Sociales, Toulouse, 1977.
- MASSIAS, J.-P., Reflexiones sobre el estatuto jurídico del País Vasco Norte. Las propuestas institucionales de los partidos abertzales, in F. Letamendia, I. Ahedo, M. Zelaia (coord.), *Democracia, ciudadanía y territorialidad*, Bilbao: IVAP, 2008, pp. 408-431, pp. 359-390.
- MAYTE, P., *L'Eskualdun gazteria (JAC-JACF-MRJC) des années 1930 à la fin des années 1970*, Mémoire de maîtrise d'histoire, Université de Bordeaux III, 1992.
- MENOU, J., *Jean Ybarnégaray*, Mémoire de recherche, Bordeaux: Institut d'études politiques de Bordeaux, 1972.
- ORONOS, M., *Jalons pour une histoire de l'Eglise catholique en Pays Basque Nord de 1965 à 1977*, Bayonne, non publié, 1982.
- Le mouvement culturel basque. 1951-2001*, Bayonne: Elkar, 2002.
- PALARD, J., SORBETS, C., *Évaluation du film : au fond de la vallée... Contrats en pays de Soule*, Bordeaux: CERVL/IEP Bordeaux, 1992.
- PÉRÈS, H., DARVICHE, M.-S., Comparing the dynamics of identity: the cases of Spain and France, in Darviche M.-S., Genieys W. (eds.), *Multinational state-building. Considering and continuing the work of Juan Linz*, Montpellier: Pôle Sud, 2008, pp. 61-89.
- RISSE, T., 'Let's argue !' : communicative action in world politics, *International Organization*, 54 (1) (2000), pp. 1-39.
- ROULLAUD, E., La grève 'européenne' du lait de 2009: réorganisation des forces syndicales sur fond de forte dérégulation du secteur, *Savoir/agir*, n° 12 (juin 2010), pp. 111-116.
- SEGAS, S., *La grammaire du territoire : action publique de développement et lutte politique dans les «pays»*, Thèse pour le doctorat en science politique, Pessac: Université Montesquieu Bordeaux IV, 2004.

- SISTIAGUE, M., *ELB, Ipar Euskal Herriko laborarien oihartzuna*, Baiona: Gatzuzain, 1999.
- SOULET, J.-F., *Les Pyrénées au XIXe siècle. L'éveil d'une société civile*, Bordeaux: Sud-Ouest, 2004.
- THOMAS, P., Usage et dénonciation de la notion d'ethnie basque par l'anti-départementalisme en Pays Basque nord, *Lapurdum*, 10 (2005), pp. 233-246.
- Controverses institutionnelles en Pays Basque de France. Usages politiques et déconstructions des préjugés socioculturels*, Paris: L'Harmattan, 2010.

DEL HIERRO A LA BURBUJA PASANDO POR EL TITANIO

Burdinatik burbuilara, titanioaz ahaztu gabe

From iron to the bubble passing through titanium

M^a Carmen GALLASTEGUI ZULAICA
Inmaculada GALLASTEGUI ZULAICA
Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

Fecha de recepción / Jasotze-data: 13-10-2010

Fecha de aceptación / Onartze-data: 29-10-2010

En este trabajo analizamos la evolución de la economía de la CAV a lo largo de cuatro décadas. Durante este largo período de tiempo se han producido tres crisis económicas de gran calado, más de una década de prosperidad continuada, un aumento y mejora en el estado de bienestar y cambios demográficos importantes. La época actual, con aumentos en la tasa de paro, descensos en los índices de crecimiento del PIB y descensos en el nivel de precios, aconsejan actuaciones bien diseñadas y dirigidas hacia un modelo de crecimiento que, entre otras cosas, y de forma prioritaria proporcione puestos de trabajo suficientes y atractivos para la población activa.

Palabras clave: Comunidad Autónoma Vasca. Economía. Crisis económicas. Estado de bienestar. Empleo. Demografía. PIB.



Lan honetan, EAeko ekonomiak lau hamarkadatan izan duen bilakabidea aztertuko dugu. Denbora tarte luze honetan, era guztietako egoerak bizi izan ditugu; eragin handiko hiru krisialdi ekonomiko, oparotasun ekonomiko handiko hamarkada bat baino gehixeago, ongizate estatua handitu eta hobetu dugu eta aldaketa demografiko garrantzitsuak izan ditugu. Gaur egun, langabezia tasak handitu, BPGaren hazkunde tasak gutxitu eta prezioen maila jaitsi den honetan, ondo diseinatutako ekintzak gomendatzen dituzte. Jarduera horiekin lortu nahi den hazkunde ereduak, beste hainbaten artean, behar beste lanpostu erakargarri sortu beharko lituzke populazio aktiboarentzat.

Giltza hitzak: Euskal Autonomia Erkidegoa. Ekonomia. Krisialdi ekonomikoak. Ongizate estatua. Enplegua. Demografía. BPG.



In this paper we analyse the development of the economy of the BAC over four decades. During this long period of time there have been three far-reaching economic crises, more than a decade of sustained prosperity, an increase and improvement in welfare and major demographic changes. The current period, with an increase in the rate of unemployment, reductions in the GDP growth rates and declines in the level of prices, calls for well designed actions directed towards a model of growth which, amongst other things, and as priority, provides sufficient and sought after jobs to the working population.

Keywords: Autonomous Community of the Basque Country. Economy. Economic crises. Welfare state. Employment. Demography. GDP.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. UN POCO DE HISTORIA. III. APÉNDICE.

I. INTRODUCCIÓN

Hacer un seguimiento de la evolución de la economía vasca resulta casi una obligación para cualquier economista interesado en el devenir socioeconómico de nuestro país y en su futuro. Por ello, las autoras de este trabajo han realizado el análisis de esta evolución, tanto individual como conjuntamente, en diferentes momentos de tiempo. El panorama que se divisa en este análisis no es, ni mucho menos, el mismo dependiendo del momento de tiempo en el que se sitúa el analista.

En el año 2000 M^a Carmen Gallastegui preparó un texto para una conferencia titulada *Del Hierro al Titanio*, realizando un seguimiento de la evolución de nuestra economía a lo largo de cuatro décadas. Desde el año 2000 ha transcurrido otra década más, cuyo efecto en la economía vasca no ha sido desdeñable. Por eso, y al hilo del trabajo precedente, nos proponemos analizar el momento económico actual, las principales causas de la situación que tenemos y lo que puede esperarse para el futuro en el medio plazo. En el trabajo aludido, en el año 2000, se decía en la introducción:

Analizar la economía vasca resulta últimamente gratificante; las variables más directamente relacionadas con la misma se han comportado bien en la CAPV en los últimos años, lo que constituye un logro a destacar. La producción ha crecido a ritmos en torno al 3-4 %, la inflación aunque algo descontrolada se sitúa en cifras perfectamente asumibles, el paro, todavía alto, está disminuyendo y la generación de empleo, sobre todo el año 1999, se ha situado en niveles que nos gustaría mantener; el sector exterior, a su vez, ha dado muestras de gran empuje, la competitividad de nuestras empresas ha alcanzado niveles que no esperábamos hace diez años y nuestro sector público tiene unas finanzas públicas que podemos calificar de ortodoxas.

Y a continuación:

Si analizamos, por otro lado, la situación en la que se encuentra el estado de bienestar que hemos logrado construir en los últimos veinte años tampoco podemos quejarnos. Tenemos unas buenas prestaciones sanitarias, un nivel de servicios educativos, que aunque mejorable, es sin duda razonable, las infraestructuras básicas han dado un salto de gigante y hasta los aspectos ambientales que hemos dejado de lado durante décadas de crecimiento y acumulación de riqueza comienzan a ser visualizados como algo que merece la pena cuidar y conservar. También las pensiones y transferencias en especie, aunque siempre insuficientes, han crecido de forma tangible y si bien es indudable que todavía existen diferencias en los niveles de renta entre los ciudadanos y no debemos estar satisfechos hasta que quede erradicado el último desempleado, el último marginado y la última persona sin hogar, lo cierto es que la sociedad que conforma la CAPV es una sociedad bastante cohesionada en términos de distribución de renta. Estos logros y estos resultados son el fruto del trabajo y sacrificio de mucha, muchísima gente, de la asunción de numerosos riesgos, de la planificación de muchas actividades y de haber sido capaces de crear un caldo de cultivo en el que el trabajo bien hecho, el logro de la excelencia, de la competencia y de posiciones de liderazgo en los mercados han sido valores motores.

Esto decíamos en el año 2000. ¿Podríamos ahora decir lo mismo? Es evidente que todos somos conscientes de que las circunstancias han cambiado, ya que en este momento nos encontramos inmersos en una crisis económica de gran intensidad, originada por causas múltiples que se han manifestado en burbujas especulativas tanto en el sector financiero como en el sector de construcción residencial, que está teniendo un reflejo considerable en la economía real con un problema de ahorro mal canalizado, desplome de la inversión productiva, fuerte disminución en el consumo privado, deterioro del sector financiero y aumento muy preocupante del nivel de paro.

Y sin embargo, también deberíamos recordar que desde el año 2000 la economía vasca ha atravesado una década de prosperidad continuada, con un crecimiento mantenido del 3,3 % anual hasta 2008 y una importante creación de empleo, que se cifra en 175.000 personas.

Es a partir de esta realidad como deberíamos afrontar el análisis del futuro en el medio plazo. Pero dado que éste es nuestro propósito, es necesario tomar como referencia un período temporal de análisis mucho más largo.

El camino que ha sido preciso recorrer para llegar a la situación socioeconómica en la que ahora nos encontramos ha sido largo y muchas veces arduo, lo que hace obligado echar la vista atrás por lo menos cuatro décadas, casi cinco; sólo así podremos apreciar, en toda su amplitud, los cambios que hemos experimentado, los avances que hemos logrado, y cómo no, el camino que todavía

nos queda por recorrer si queremos, además de alcanzar la convergencia real con nuestros vecinos más cercanos en Europa, no desengancharnos de la evolución que experimentan otros países que nos llevan años de adelanto en la incorporación a los nuevos desarrollos económicos.

En el camino que pretendemos recorrer con ustedes, recordaremos, a vista de pájaro, los hitos más relevantes de nuestra historia socioeconómica de las últimas décadas deteniéndonos también, porque es obligado, en los aspectos más oscuros de nuestro panorama.

II. UN POCO DE HISTORIA

Podemos comenzar esta sección distinguiendo varias etapas: desde la época del hierro, que es ya pasado, hasta la del titanio, que podemos llamar de próximo pasado, y la que constituye el presente se han producido numerosos acontecimientos, tanto económicos como políticos, que han ejercido una gran influencia en nuestro entorno. Es imposible hacer justicia a todos ellos, por lo que conviene quizá mantener algunas referencias temporales claras en mente y limitarnos a mencionar aquellos aspectos que consideramos imprescindibles para poder entender nuestra historia económica y en cierta parte social.

Algunos de los hechos que vamos a recordar y que constituyeron hitos de nuestra historia económica son, hoy en día, acontecimientos de plena actualidad.

Así podemos destacar, en primer lugar, el gran impacto que tuvo en nuestra economía la crisis energética de la década de los setenta; crisis que estuvo provocada por los grandes incrementos en los precios del petróleo que tuvieron lugar durante los períodos 1973-1974 y 1978-1979. Como probablemente recordaran a finales del año 1973 los precios del petróleo se cuadruplicaron y en los años 1978-1979 se duplicaron. Como consecuencia de ello, nuestro sector industrial, altamente dependiente de los subproductos del petróleo, se encontró inmerso en una situación de cambio obligado en muchos de sus procesos productivos. De hecho muchas de nuestras empresas sufrieron lo que, en palabras algo técnicas, se denomina *obsolescencia tecnológica* un proceso que generó la gran crisis industrial que hizo disminuir los niveles de producción y de beneficios de nuestras empresas de forma espectacular.

No es, por tanto, de extrañar que a muchos y muchas se nos ponga la carne de gallina cuando presenciemos movimientos al alza en los precios del crudo importantes, un fortalecimiento de las posiciones del cartel de la OPEP y tensiones bélicas en Oriente Próximo. El recuerdo que nos dejó el shock petrolífero de hace más de treinta años está todavía muy fresco en nuestra memoria y aunque

las circunstancias han cambiado sobremanera y la dependencia de nuestra industria con respecto a las fuentes energéticas más tradicionales ha disminuido, un encarecimiento sostenido del precio del crudo puede hacernos mucho daño al cambiar de forma sustancial el contexto macroeconómico en el que desarrollamos nuestras actividades económicas.

Un segundo hecho al que es preciso referirse es el de la creación del mercado único europeo que tuvo fuertes implicaciones, en términos de competitividad para la economía vasca, a lo largo de toda la década de los ochenta, aunque nuestra entrada en la Comunidad Europea no se produjo hasta el año 1986. Las relaciones comerciales, que ya eran importantes antes de esa fecha, se intensificaron y como, al mismo tiempo, se inició el proceso de desarme arancelario junto con nuestra dependencia de las políticas económicas europeas que restaban protagonismo a las estatales, el contexto tradicional en el que venían operando nuestras empresas experimentó alteraciones muy sustanciales que obligaron a un fuerte proceso de adaptación que resultó largo y costoso. Las empresas vascas acostumbradas a vender, en gran parte, sus productos en el mercado español se encontraron con que éste era ya un mercado abierto en el que tenían que competir en pie de igualdad con las empresas de otros países europeos. Afortunadamente nuestros empresarios y nuestros trabajadores fueron capaces de superar el reto de la competitividad y el sector exterior volvió a ser, después de unos años de atonía, un motor de nuestro crecimiento. Si en una economía tan abierta como la vasca no es posible exportar en condiciones rentables, nuestro proceso de crecimiento quedaría seriamente amenazado.

A los dos fenómenos mencionados es preciso añadir los importantes cambios institucionales producidos a partir de la aprobación de la Constitución, del Estatuto y del Concierto Económico. El proceso de traspaso de competencias, la aparición de nuevas figuras de gobierno, la creación de un sector público propio, la recuperación de las facultades de los Territorios Históricos en términos fiscales constituyen avances que han permitido que nuestra Comunidad haya experimentado la consolidación de un sector público propio sin el cual muchos de los desarrollos que hemos vivido no podrían ser explicados. Nuestro sector público consolidado proporcionó en 2007 (último año para el que disponemos de datos oficiales) bienes y servicios por valor de 15.414 millones de euros, de los que 8.593 corresponden al Gobierno Vasco y el resto a las Diputaciones forales, y se ocupa de la sanidad, de la educación, de las infraestructuras sectores en los que tiene competencias exclusivas gracias al Estatuto de Autonomía. En los últimos períodos de análisis el gasto total como porcentaje del PIB nominal se ha situado en torno al 20 % y la recaudación por tributos concertados de las Diputaciones Forales por tributos concertados también en el año 2007 alcanzó los 13.772 millones de euros, con un mayor peso de la imposición directa que la indirecta.

Más cercano en el tiempo, la creación de la Unión Monetaria y la puesta en circulación del euro como moneda única de un importante conjunto de países ha constituido un desarrollo fundamental para el conjunto de la economía europea. Cumplir las condiciones establecidas para poder formar parte de este conjunto inicial de países requirió, en los años precedentes, la puesta en marcha de una política económica muy exigente, destinada a mantener bajo control variables fundamentales como el déficit público, los tipos de interés o los precios. Este esfuerzo, junto con la pertenencia plena a un área económica amplia, desarrollada y estable ha permitido unos años de expansión económica sostenida, que analizaremos de manera un poco más detallada.

Para muchas de nuestras ramas industriales la exportación supone una parte importante de su producción. La nuestra es una economía que, como antes se indicaba, depende fuertemente de la evolución de los mercados exteriores, una economía en la que la industria exporta como media el 60 % de su producción y donde existen sectores como el de material de transporte, el de maquinaria y algunos otros en los que las exportaciones se encuentran cercanas al 80 % del total de su producción. Dado que el mercado de exportación más importante para los productos industriales vascos se encuentra en los países europeos, es fácil entender el positivo efecto que los desarrollos mencionados han tenido sobre la actividad.

Por último, en la última década es indispensable mencionar el proceso de globalización que con sus grandes ventajas y también, como no, algún inconveniente, se ha reflejado ahora de forma implacable en el hecho de que la crisis financiera que comenzó en 2007 en EE.UU. se haya trasladado de forma veloz de un continente a otros y de unas economías a sus vecinas más o menos cercanas.

El resultado de todos los acontecimientos vividos por la economía vasca en estas décadas que venimos analizando ha sido un cambio profundo en la misma, que se ha registrado a través de las tres crisis económicas importantes que hemos señalado: la de finales de los años 70 y los 80, las de principios de los 90 y la actual; las tres tienen componentes que las diferencian aunque las tres han sido causantes de efectos devastadores sobre el empleo. Nos hemos referido a la primera de ellas, la que produjo la obsolescencia tecnológica y que provocó una situación a la que fue difícil hacer frente porque al provenir del lado de la oferta de la economía sorprendió a los economistas y hacedores de la política económica. La segunda, de gran virulencia pero corta duración, tuvo su origen en la incertidumbre generada a causa de la guerra del Golfo, de la evolución del precio del crudo y pudo ser, afortunadamente, mejor tratada gracias a las enseñanzas aprendidas durante los años ochenta y gracias también al esfuerzo de ajuste que las economías habían realizado.

La última, la que todavía estamos sufriendo y vamos a sufrir es de naturaleza completamente diferente y merece por ello nuestra atención. La asunción de riesgo excesivo, la incertidumbre mal gestionada por parte de los responsables de las entidades financieras, el olvido de las lecciones que se aprendieron con la Gran Depresión del 29, que implicó una regulación totalmente inadecuada para las circunstancias que se vivían en los sectores financieros, propiciaron una falta de liquidez en el sistema económico que ahogó a muchas empresas, aumentó la desconfianza de los agentes económicos, trajo como consecuencia la explosión de la burbuja inmobiliaria en economías donde este sector había sido el gran tractor de los años de crecimiento y se propagó al sector real de la economía con una velocidad superior a la esperada.

En el País Vasco, esta crisis se está manifestando con una importante destrucción de empleo, una caída del consumo y de la actividad y, consecuentemente, una caída de la recaudación impositiva. Algunas cifras (contenidas en el Apéndice) pueden ayudar a valorar su alcance: el índice de producción industrial decreció el 20 % en tasa interanual en el tercer trimestre de 2009, la población ocupada se ha reducido en un 4.5 % y la tasa de paro ha crecido hasta superar el 8 %. La recaudación fiscal de las tres Diputaciones de la CAV ha disminuido de forma sustancial planteando serios problemas para la elaboración de unos presupuestos expansivos que son los que la economía vasca precisa ahora. El margen de endeudamiento del que disponíamos se ha volatilizado, y para no incurrir en una deuda excesiva las instituciones forales y el Gobierno Vasco están preparando lo que algunos han denominado *presupuestos de guerra*.

Todavía hoy, aunque lo peor ha pasado ya, no existen predicciones fiables acerca de cuándo se recuperará el nivel de actividad y lo único razonablemente seguro es que las economías muy dependientes del sector inmobiliario, como es el caso de la economía española, tendrán que cambiar de modelo de desarrollo.

Con todo, y previamente a la coyuntura actual, hemos vivido catorce años de crecimiento continuado, años en los que, además de materializarse nuestra entrada en el grupo de países que han hecho realidad el cambio a la moneda única europea, se ha propiciado el desarrollo de un sector de servicios más potente y un cambio en los porcentajes que los distintos sectores industriales han mantenido en la economía vasca en el pasado más reciente.

El cambio profundo en la economía vasca al que nos venimos refiriendo puede seguirse a través de una variable crucial, como es el empleo (Véase Apéndice). Desde la década de los sesenta hasta el año del primer shock petrolífero, la economía de la CAV experimentó una creación de empleo fuerte y sostenido que se vio lamentablemente interrumpida a lo largo de los años siguientes hasta convertirse en un descenso global durante los años 1973-1989. En este período

de dieciséis años perdimos 100.000 empleos y esta pérdida se produjo básicamente en los Territorios Históricos de Gipuzkoa y Bizkaia. En contraste, Álava y Navarra consiguieron mantener los niveles de ocupación alcanzados en los años de fuerte desarrollo económico al no sufrir con la misma virulencia el proceso de obsolescencia tecnológica que fue la causante de este descalabro en el mercado laboral de los territorios más fuertemente industrializados. Nos gustaría recalcar que el empleo industrial que teníamos en 1990 era prácticamente el mismo que el de 1960 (treinta años atrás), lo que da una idea de la magnitud de la crisis que este sector tuvo que soportar.

El sector servicios, por otro lado, fue capaz de generar 457.000 empleos, y los datos atestiguan claramente que el aumento en los ocupados en el sector servicios vino acompañado de una disminución significativa en los sectores agrícola, pesquero e industrial.

Y la pregunta que surge al observar estos pocos datos es inmediata: ¿Qué pasaba en nuestra economía para que, mientras que en 1960 el sector industrial fuera capaz de absorber, en Gipuzkoa y Bizkaia, aproximadamente el 50 % del empleo total, este porcentaje disminuyera en casi diez puntos el año 1990, situándose en un mero 27 % el año 1999?

Las cifras son tan impresionantes que casi huelgan los comentarios. Pero no se puede eludir la referencia al cambio en la estructura del empleo. Ahora tenemos un sector industrial que ocupaba en el año 2008 a 254.000 trabajadores y trabajadoras, un sector de servicios que mantiene más del doble de ocupados (635.000), un sector de la construcción que ocupa a 100.000 personas, y el sector primario que escasamente supera los 23.000 empleos.

Para completar la fotografía unas pinceladas en referencia a las cifras de paro pueden servir como elemento de contraste: la mínima tasa de paro que teníamos el año 1963 (2 %), el 18 % que soportamos el año 1989 y la tasa de paro actual que se sitúa en torno al 8 %, tras haberse colocado en los años inmediatamente anteriores cerca del 5 % (e incluso por debajo). Entre las pinceladas hemos de mencionar también las diferencias existentes entre Territorios Históricos y sobre todo entre comarcas, lo que exige que el diseño de las políticas de empleo se realice a nivel muy microeconómico y particularizado, si bien hay que señalar que en los últimos años estas diferencias se han atenuado considerablemente.

Sin duda la creación de empleo depende la actividad desarrollada por la economía, pero depende también en gran medida de otras cifras más básicas, las cifras de población y de actividad, que es preciso analizar cuidadosamente, dada su importancia y el cambio considerable que han experimentado. No es posible describir y analizar una economía sin contar con información detallada acerca

de las variables demográficas y de las variables de ocupación. A fin de cuentas la evolución de la población y los cambios en el nivel educativo y de formación que dicha población posee condiciona de forma determinante el desarrollo de la capacidad productiva de una sociedad. Es evidente, por otro lado, que la disposición de la población a trabajar, medida a través de la tasa de actividad, junto con la capacidad de generar empleo de los distintos sectores productivos determinan el dinamismo de la economía y sus tasas de crecimiento.

Pues bien, los últimos datos del Instituto Vasco de Estadística (EUSTAT) dejan bien claro que la demografía ha cambiado mucho durante estos últimos cuarenta años y que los ritmos de crecimiento de la población han disminuido desde la década de los setenta, con una positiva y ligera recuperación en los cinco últimos años.

Aunque la previsión realizada en el año 2000 calculaba que en 2010 la Comunidad Autónoma de Euskadi contaría con 2.039 mil habitantes, la tendencia positiva que se inició en 2002 indica que esta cifra será sin duda superada, dado que en 2007 se acerca ya a los 2.150 mil, donde los varones representan el 47,8 % (1,026 millones) y las mujeres el 52,2 % (1,045 millones). Los movimientos migratorios han cambiado de signo en los últimos años, produciendo un saldo positivo que está contribuyendo a la recuperación de la población vasca, por lo que la última proyección realizada por EUSTAT predice que crecerá en 117.000 personas entre 2005 y 2020, debido principalmente a la aportación de la inmigración.

Actualmente estamos acercándonos a la cifra de personas correspondiente al año 1983 (el año de máxima población) y esto supone casi 200 mil personas más que en 1960, hace ahora cincuenta años, cuando todavía no habían finalizado los fuertes procesos migratorios hacia nuestra comunidad. Si tomamos como referencia el año 83, en el que la población fue máxima, el descenso poblacional que se ha experimentado, con un mínimo en 2001, está motivado básicamente por la importante disminución en las tasas de fecundidad de la población femenina vasca, que en agregado se redujeron desde 2,37 en 1975 hasta 0,92 veinte años más tarde. Sin pretender ser catastrofistas, es bien cierto que la disminución en la tasa de natalidad nos ha situado en una posición en la que estamos lejos de alcanzar la tasa de reposición que como saben se sitúa en 2,1 niños por mujer. Incluso la recuperación experimentada en los últimos años y la previsión de una tasa de 1,4 hijos por mujer para 2020 no es tan optimista como parece, ya que en los próximos años descenderá el número de mujeres en edad fértil. Por lo tanto, y aunque el problema del descenso demográfico, que ha sido alarmante durante algunos años, parece entrar en una senda más razonable, ello no debe llevarnos a olvidar esta cuestión, clave para el futuro de nuestra economía y nuestra sociedad.

Porque, además, no sólo no alcanzamos la tasa de reposición sino que vamos a experimentar cambios notables en la estructura de la población. De hecho, a partir del año 2000, los mayores de 65 años superan en número a los menores de 20 y el grupo de los adultos se reducirá en 54.000 personas entre 2005 y 2020, según las últimas previsiones. La pirámide de edad de la CAV se parece ahora a un árbol con una gran copa y no se prevé que cambie de manera importante en los próximos años.

Este proceso de transición demográfica que ha experimentado la CAPV es más o menos similar al resto de los países desarrollados y nos estamos acercando a un nuevo equilibrio demográfico caracterizado por una baja mortalidad (sin duda positivo) y una baja fecundidad (no tan positiva). Lo sorprendente, como destaca el informe del EUSTAT, es que este proceso de transición demográfica haya sido tan rápido, lo que –no es de extrañar– ha ocasionado desequilibrios.

Estos cambios demográficos tienen obviamente explicaciones y consecuencias, y éstas no son sólo económicas sino también sociales, políticas y culturales. Además, las implicaciones de estos cambios son substanciales. Sin pretender mencionar todas ellas nos referiremos a las que consideramos más relevantes desde la perspectiva económica y social.

En primer lugar, nos encontramos con una consecuencia inevitable: debemos prepararnos adecuadamente para afrontar el envejecimiento de la población, lo que implica, entre otras cosas, que vamos a tener que planificar políticas públicas diferentes y vamos a tener que estar preparados para experimentar efectos macroeconómicos que pueden ser relevantes.

En relación con las políticas públicas será preciso reforzar las prestaciones sanitarias, asegurar la sostenibilidad de las pensiones y diseñar políticas de asistencia social a los mayores.

En relación con los efectos más macroeconómicos está claro que el envejecimiento de la población plantea la posibilidad de que las tasas de ahorro agregado disminuyan. Sabemos, tanto por teoría como por experiencia, que lo normal, cuando hablamos del ahorro familiar, es que éste sea mayor entre la población adulta que entre los jóvenes, que han de endeudarse para poder hacer frente a sus necesidades, y los más mayores que incurren en procesos de desahorro. Consecuentemente mantener las tasas de ahorro agregado, necesarias para que los niveles de inversión se mantengan, puede exigir que el sector público compense a través de una gestión fiscal y financiera ortodoxa esta disminución en el ahorro privado básicamente familiar.

Por otro lado, el proceso demográfico, junto con la situación y evolución del mercado de trabajo, repercute directamente en las tasas de actividad y tasas de paro. El índice de dependencia global, que mide la carga de personas

inactivas por cada cien personas activas potenciales (el grupo de edad entre los 20 y los 64 años) se ha alterado de forma sustancial. En el año 1975 este índice estaba situado en el 80,7 %, es decir que había 81 inactivos por cada cien activos.

Veinte años más tarde, en 1995, el porcentaje desciende hasta el 56,4 % y en el año 2007 se calcula un valor próximo al 50 %. Ha habido pues un descenso importante en la tasa de dependencia, lo cual es positivo. Lamentablemente, cuando la dependencia total se desglosa entre dependencia juvenil y de tercera edad los pronósticos no son tan favorables. A la luz de los datos de población comentados no les extrañará si añadimos ahora que el descenso en la cifra agregada de dependencia oculta una disminución en la dependencia juvenil pero un aumento en la dependencia de la tercera edad.

También la población potencialmente activa experimentará un progresivo envejecimiento aunque, en contraste, al aliviarse la presión demográfica sobre el mercado de trabajo, el año 2010, experimentará en términos de empleo una situación positiva; por cada 1,5 activos salientes habrá un único activo entrante. Como consecuencia de la evolución demográfica y del alto nivel de actividad registrado la creación de empleo ha sido muy importante: si en 1980 se contabilizaban menos de 700.000 ocupados, en el año 2007 esta cifra supera el millón de personas, estableciendo un recorrido creciente desde el año 1994. En el año 2008 la proporción de empleo indefinido sobre el total es de un 80 % para los varones y un 70 % para las mujeres, según datos de Eustat.

Si la generación de empleo no se estanca, a pesar de la adversa coyuntura que estamos atravesando en el cambio de década, las tasas de desempleo continuarán experimentando descensos significativos en el medio plazo y este sí que constituye un motivo verdadero de satisfacción. Aunque en estos momentos la perspectiva ha empeorado, las tasas de paro alcanzadas en 2008 (3,4 y 4,2 % para varones y mujeres respectivamente, según datos de Eustat) son todavía favorables en una perspectiva histórica; basta recordar que las mismas tasas alcanzaban 16 y 31 % en 1985). Que una sociedad no pueda proporcionar un puesto de trabajo a todos sus miembros que así lo desean constituye además de una pérdida de recursos incalculable un fracaso colectivo de consecuencias nefastas. Una sociedad que no proporciona oportunidades a sus jóvenes es una sociedad que está enferma y no sólo en su vertiente económica. Es una sociedad en la que se fomentan los valores contrarios a los que nos gustaría proporcionar: independencia, libertad, amor al trabajo bien hecho..., razones que explican el por qué la prioridad de los gestores de la economía sea, y deba continuar siendo, la creación de oportunidades de empleo. Y ahora esto debería darse con todavía más fuerza porque son los jóvenes los que comienzan a encontrarse en situación de paro de larga duración. Hay también muchos adultos sin empleo y todo ello

puede contribuir a un aumento en el grado de morosidad que sin duda va a afectar negativamente al sector bancario.

La sociedad vasca tiene que prepararse, también, para lo que significa un aumento importante en la población activa femenina. Si en la próxima década la tasa de actividad femenina continua creciendo como hasta ahora, serán imprescindibles políticas públicas que hagan posible la compatibilidad de la vida familiar y profesional así como la presencia de una mayor sensibilidad en todas las políticas sectoriales dirigidas a la familia, a la maternidad y al cuidado de los niños. Las mujeres jóvenes de hoy no parece que encuentren motivador el mero hecho de superar retos y si tienen que trabajar fuerte para labrarse un porvenir en este mundo tan competitivo no puede pedírseles además que se ocupen de una familia amplia sin contar con las ayudas necesarias.

Al analizar las cifras de población se puede caer en la tentación de pensar que mientras que, al nivel presupuestario, los cambios en gastos como sanidad y pensiones serán al alza, porque aumenta el tamaño de la población en el tramo de mayor edad, quizá podrían lograrse algunos ahorros en el sector educativo. Si hay menos niños y menos jóvenes tendremos menos gasto en guarderías, escuelas, universidades. Esta impresión debe ser rápidamente desechada. Nada más alejado del sentido común y del camino del progreso que un movimiento en esa dirección. Es cada vez más evidente que va a ser preciso mantener los gastos en investigación y en educación a todos los niveles, aunque puede ser necesaria una reorganización y el establecimiento de nuevas prioridades. Lo que está claro es que sólo si somos capaces de mantener la riqueza en el capital humano podremos conseguir que el bienestar material del que hemos disfrutado la mayoría de los habitantes de la CAPV y de los que esperamos poder disfrutar de nuevo a partir, seamos conservadoras, del 2012, se mantenga.

El incremento en el capital humano afecta al crecimiento a largo plazo de la economía porque consigue considerables aumentos en la productividad per cápita. Pero es preciso andarse con cuidado. Las mujeres educadas tienen una menor tasa de fertilidad y tienden a preferir mejorar la educación de los hijos en lugar de tener más hijos. De ahí que la preocupación por las tasas de fecundidad deba ser parte central de la política vasca.

A este respecto, mencionar que la tasa de actividad masculina ha pasado del 70 al 64,5 % entre 1985 y 2008, mientras que la tasa de actividad femenina que era del 32 % en 1985 es actualmente próxima al 47 %.

Las tasas de actividad forman parte de cualquier análisis del mercado de trabajo. Pero también es fundamental conocer el nivel de formación alcanzado por la población activa. El capital humano y la educación son factores clave del crecimiento, por lo que fijarnos en esta variable es, a todas luces, indispensable.

Pues bien, el aumento en el grado de formación de la población vasca ha sido espectacular. Dentro de la población ocupada la proporción de trabajadores con estudios universitarios y con estudios secundarios ha alcanzado más de la mitad de trabajadores y han disminuido los trabajadores con estudios primarios. Y son el sector terciario y el industrial los que mayor proporción de trabajadores universitarios ocupan. El sector primario sigue estando todavía a la zaga (5 % de universitarios en el total de trabajadores agrarios) aunque la proporción ha aumentado de forma substancial.

Por lo que se refiere a las cifras de distribución del empleo por sectores productivos, se ha hecho ya una breve descripción de lo mucho que nuestra economía ha cambiado, entre otras cosas, en su estructura productiva en estas cuatro últimas décadas.

Como resumen de estas cifras una idea que sirve de complemento y de explicación de lo acontecido. A nuestro entender la tremenda crisis sufrida por la economía vasca y particularmente por su sector industrial en los años 75-84 produjo un incremento muy fuerte en los desempleados que la recuperación experimentada en la última mitad de los ochenta no fue capaz de paliar. Al fallar el tejido industrial tradicional, su efecto sobre el paro fue muy acusado y hemos tenido que esperar hasta la década de los noventa para poder vislumbrar soluciones al problema del desempleo. Soluciones que han venido acompañadas, además de por un contexto macroeconómico mucho más propicio, de reformas en los mercados de trabajo, de políticas activas de empleo y de cambios estructurales importantes.

Antes nos hemos referido al fracaso que supone para una economía no ser capaz de mantener el pleno empleo entendido como una situación en la que todo aquel que desee encontrar trabajo al salario vigente pueda hacerlo. El dinamismo del mercado de trabajo, las imperfecciones en términos de información del mismo, los procesos de búsqueda de empleo y las entradas y salidas al mercado hacen que cuando una economía disfruta de tasas de paro en torno al 3 %-4 %, podamos hablar de una economía con pleno empleo. Conseguirlo es tremendamente importante porque si quisiéramos evaluar, en términos de producción, las oportunidades perdidas como consecuencia de los recursos ociosos que el paro ocasiona, la cifra resultante sería tremendamente escandalosa. Y esto sin contar los daños sociales, la marginación, cierto tipo de delincuencia, la droga o incluso, en nuestro caso, la mayor incidencia del fenómeno de la violencia entre los jóvenes.

Hay autores que han sugerido que países como Francia o Italia, que han sufrido tasas de paro durante más de diez años de alrededor del 10 %, han podido perder cada año alrededor de un 5 % de su PNB; de forma más gráfica puede afirmarse que los efectos del paro suponen pérdidas similares a las que ocasiona,

por ejemplo, una guerra. Sin duda alguna la mayor ineficiencia que un sistema económico puede propiciar es que existan recursos ociosos tan valiosos como el capital humano y en cuantía importante. De ahí que, como antes se comentaba, la política económica deba estar dirigida básicamente y fundamentalmente a intentar evitarla. Pero si esto es de sentido común y por lo tanto ampliamente aceptado ¿cuál es la razón del fracaso?

El problema estriba en que durante años no hemos sabido dar respuesta convincente a la pregunta de: ¿por qué algunas economías, la vasca en particular, tienen una capacidad mayor para destruir empleo en las épocas recesivas del ciclo que para crearlo cuando la fase es expansiva? O si se quiere ¿por qué las tasas de paro que aumentaron espectacularmente a comienzos de los ochenta se han mantenido durante tanto tiempo?

Las variadas hipótesis y las variables que se han barajado al investigar en este campo han sido numerosas. Por resumirles algunas mencionaremos que son variables importantes la tipología de los contratos, el grado de movilidad funcional y geográfica, el procedimiento como se llevan a cabo las negociaciones colectivas, el comportamiento sindical, la evolución salarial, las innovaciones tecnológicas, sin olvidar las políticas económicas distintas a las meramente laborales entre otras.

Ahora de nuevo volvemos a retomar todas estas reflexiones y volvemos a plantearnos qué hay que hacer para que el paro no siga creciendo en la CAV. Y lo que parece claro es que medidas que pueden ser útiles en el corto plazo (subsidiar a los puestos de trabajo aunque sea reduciendo jornadas) no tienen por qué ser necesariamente eficientes en el largo plazo. La medida eficiente puede ser la de buscar incentivos a la contratación y, dada la dualidad del mercado de trabajo, a la contratación indefinida con un único tipo de contrato que no tiene por qué suponer un abaratamiento del despido tal y como estudios recientes tratan de atestiguar.

En resumen, ¿qué podemos decir de la situación hoy en día? ¿Podemos repetir el diagnóstico del año 2000? La respuesta, como puede apreciarse en los gráficos, es que la evolución en la última década de la economía vasca ha fortalecido la situación anterior, lo que permite mantener y reforzar las conclusiones que al inicio de la exposición se han presentado.

Sin embargo hay todavía algunas zonas oscuras, cuestiones que no se han resuelto con premura y que para abordarlas, requieren referirse aunque sea brevemente al nuevo contexto económico que nos está tocando vivir; el contexto de una economía globalizada y los nuevos condicionantes que impone la denominada Nueva Economía.

La globalización constituye en palabras de M. Castells *la existencia de actividades que operan en tiempo real en una unidad planetaria*. Aunque pudie-

ra pensarse que la globalización se asemeja a la internacionalización, algo con lo que la economía vasca está familiarizada hace ya tiempo, ambos son fenómenos distintos. La globalización exige una tecnología básica que permite que los mercados financieros muevan en torno a 1,6 billones de \$ al día. Además la globalización supone la necesidad de actividades transnacionales mientras que la internacionalización era consistente con la interdependencia y la cooperación entre Estados.

El fenómeno de la globalización afecta a las actividades financieras, sin duda, pero afecta también a la ciencia y a la tecnología, actividades que tienen lugar a escala planetaria y en las que pueden realizarse colaboraciones, contactos e interrelaciones en tiempo real.

El proceso globalizador se ha producido, entre otras razones, debido a la apertura de los mercados y a la impresionante movilidad del capital financiero; ha sido generador de grandes incrementos en productividad allí donde las empresas son más flexibles y utilizan las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación y allí donde existe mano de obra suficiente capaz de utilizar sin problemas esta nueva tecnología; ha sido también la causante de un proceso de concentración de empresas y de personas en ciertas zonas del planeta.

Esta globalización también presenta riesgos a los que ninguna economía abierta puede sustraerse; la crisis que actualmente padecemos es un ejemplo preclaro de ello: aunque el problema original surgió en el sector financiero e inmobiliario americano, su difusión a todas las economías del planeta ha sido, como antes se ha mencionado, extraordinariamente rápida, y la capacidad de reacción de los diversos gobiernos, entidades y organizaciones ha sido determinante para que su intensidad se haya frenado. Con todo, ha sido una clara muestra de lo que significa vivir en un mundo globalizado en el que las mercancías y los capitales puedan moverse libremente.

Pero el cambio tecnológico que la globalización y la nueva economía llevan implícito es un cambio tecnológico muy distinto al que tuvo lugar durante la revolución industrial del siglo pasado. No estamos viviendo un proceso de sustitución de mano de obra por capital sino que hoy nos enfrentamos a un proceso de sustitución de un tipo de mano de obra frente a otra. La tecnología aumenta la productividad, la capacidad y la efectividad de algunas personas, de aquellas que están educadas y cualificadas. Pero hay otras personas trabajadoras a las que la nueva tecnología les desplaza. De ahí que sea preciso volver a insistir en la importancia de la educación, de la formación continua y de la necesidad de invertir en investigación y desarrollo.

Por otro lado la globalización supone, en términos macroeconómicos, que ciertos puestos de trabajo resulten beneficiados con el comercio internacional.

Los trabajadores que diseñan nuevos productos sofisticados: ordenadores, aviones, software avanzado son los que tienen buenas oportunidades en un contexto en que la economía se dedica a exportar este tipo de productos y a importar aquello que podrían producir sus trabajadores menos cualificados. Estos se ven desplazados porque será más rentable importar los bienes que incorporan poca tecnología.

En esta era post-industrial a la que nos encaminamos las nuevas actividades que generan prosperidad se encuentran en el mundo de las comunicaciones, de los servicios financieros y en las actividades conectadas con la información. Evidentemente la prosperidad depende de la habilidad de los empresarios para producir y crear bienes y servicios que la gente quiera comprar y muchos de los bienes en los que nuestra economía está especializada seguirán generando prosperidad y riqueza pero conviene insistir en que no podemos obviar las nuevas tendencias de la economía global.

La necesidad de invertir en innovación y en las nuevas tecnologías ligadas a la información y la comunicación constituye una necesidad imperiosa que afecta a todos los sectores productivos.

Además las inversiones en investigación, tanto básica como aplicada, en formación y en educación son, si cabe, todavía más importantes de lo que lo han sido en el pasado, y la razón es sencilla. La nueva economía configura un mundo complejo y sofisticado, un mundo en que los consumidores tienen que ser capaces de demandar productos con gran contenido tecnológico, consumidores que estén conectados a internet, que utilicen los medios a su alcance para poder ser más eficaces, y consumidores que sepan apreciar que los costes de transporte pueden ser obviados para muchos bienes y servicios que pueden ser provistos vía la red, bienes como música, entretenimiento, servicios financieros y compra-venta de activos, educación, consejos sanitarios, y otros muchos más pueden ser obtenidos sin moverse de casa; sólo es necesario ser lo suficientemente sofisticado como para que todos nuestros hogares dispongan de una conexión a la red y de un ordenador.

Pero esto no es todo. La crisis que actualmente vivimos, de naturaleza global, aunque de consecuencias diferentes según los ámbitos locales considerados, se confronta con una crisis ambiental o biofísica de gran calado. El Cambio Climático, como exponente prioritario de esta crisis de lo que algunos denominan la economía real-real obliga también a un replanteamiento de muchas estrategias, la estrategia energética, de transporte, de construcción, entre otras.

El Cambio Climático nos obliga a actuar y debe ser visto como una oportunidad para investigar en nuevas tecnologías más amigables con el medio ambiente, para aprender a asumir decisiones con elevados grados de incertidumbre

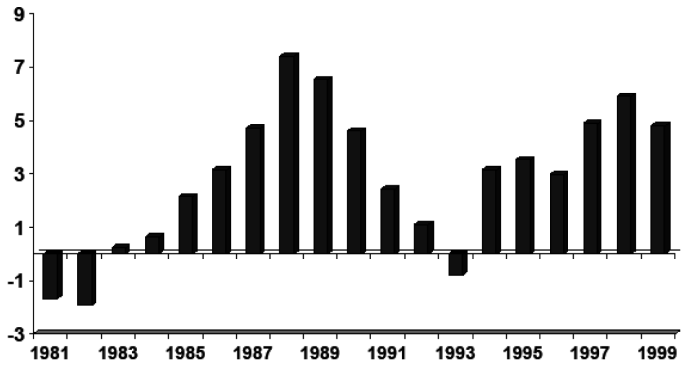
y para hacer compatible un crecimiento económico con la sostenibilidad de los recursos ambientales que el Planeta nos proporciona de forma gratuita.

Ha llegado el momento de preguntarse no sólo cómo podemos conseguir un mayor crecimiento sino cuál es el coste que ese crecimiento impone sobre nuestro medio ambiente, y ha llegado el momento también de reconocer explícitamente algo que hace mucho sabemos, si bien implícitamente. Crecimiento del PIB no siempre significa mejora en la calidad de vida y del bienestar y es precisamente esta mejora la que debería constituir nuestra meta de aquí en adelante una vez que superemos la brecha de crisis en la que estamos inmersos.

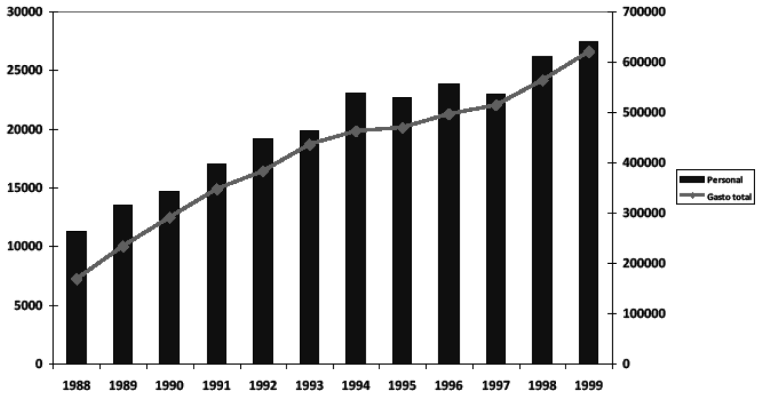
Esto quiere decir que todavía nos queda una revolución por hacer, a pesar de que hemos vivido una importantísima evolución desde el hierro de las grandes siderurgias vascas hasta el titanio de nuestro museo estrella, el Guggenheim, desde una Euskadi eminentemente industrial con un peso muy pequeño del sector servicios hasta una Euskadi en la que los porcentajes de participación en la producción de los sectores industrial y de servicios están mucho más equilibrados. La historia no acaba aquí, ni acaba con el titanio ni con las burbujas; habremos de presenciar todavía cambios sustanciales, cambios para los que hemos de prepararnos pues son los que podrán permitir que los jóvenes de hoy tengan un futuro prometedor, que los adultos de hoy tengan una madurez y una vejez tranquila y serena y que en este país donde se acumula tanto y tanto sufrimiento por motivos ajenos a la economía y relacionados con la violencia podamos vivir, además de con libertad y paz, con bienestar, prosperidad y cohesión social.

III. APÉNDICE

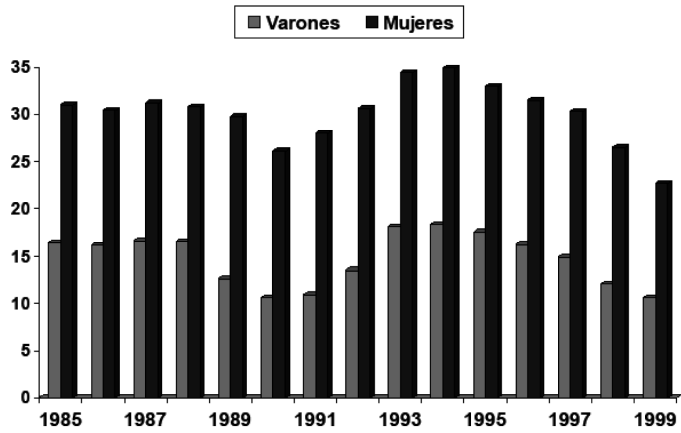
CAV
Tasas de crecimiento del PIB



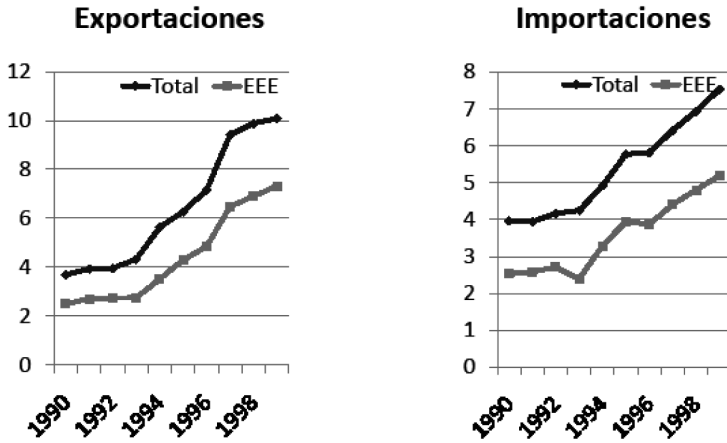
Servicios sociales Personal y gasto total



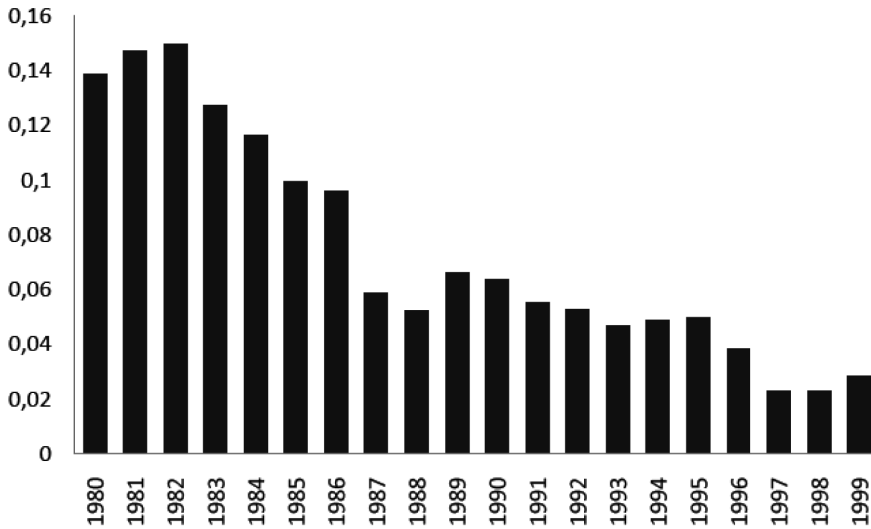
Tasa de paro



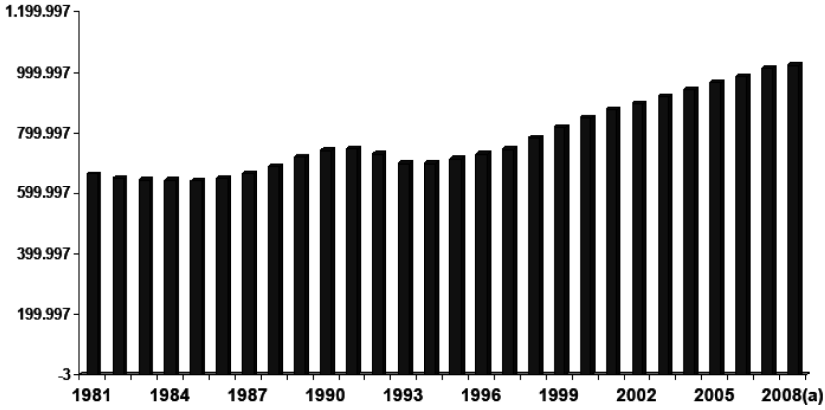
Comercio exterior de la CAV



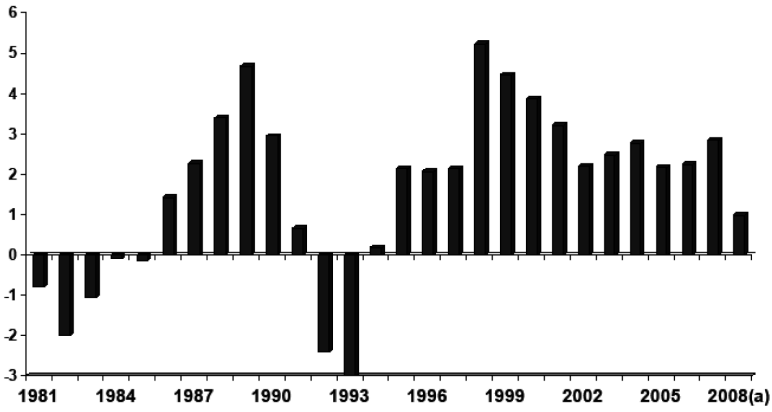
Índice de Precios al Consumo Tasas de crecimiento



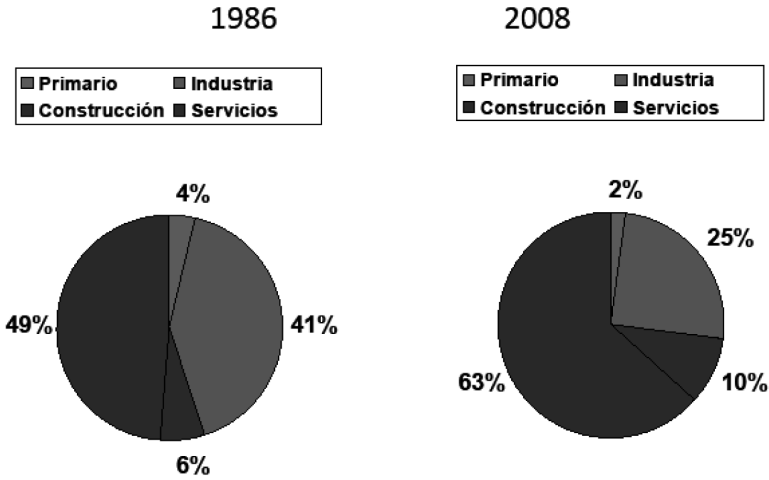
CAV Personal ocupado



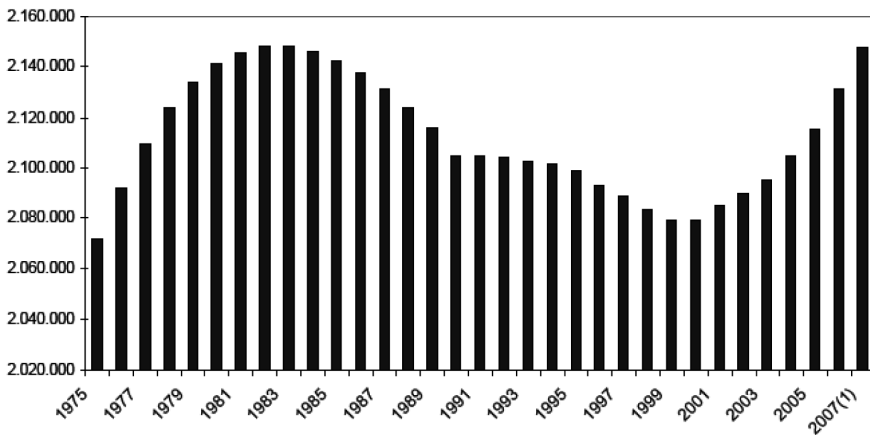
CAV Tasa de crecimiento del empleo



Distribución del empleo



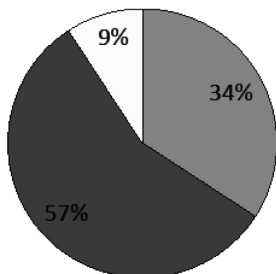
Población de la CAV



Evolución de la población por grupos de edad

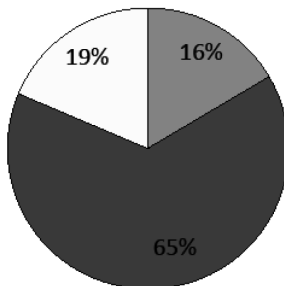
1981

■ 0 - 19 ■ 20 - 64 □ >= 6



2006

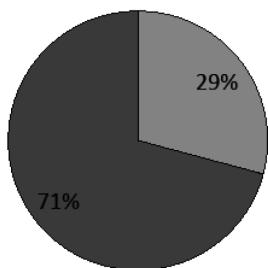
■ 0 - 19 ■ 20 - 64 □ >= 65



Evolución de la población activa

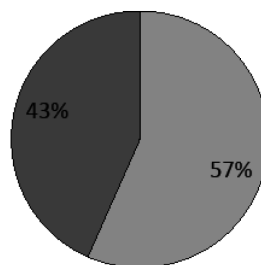
1986

■ Mujeres ■ Varones □

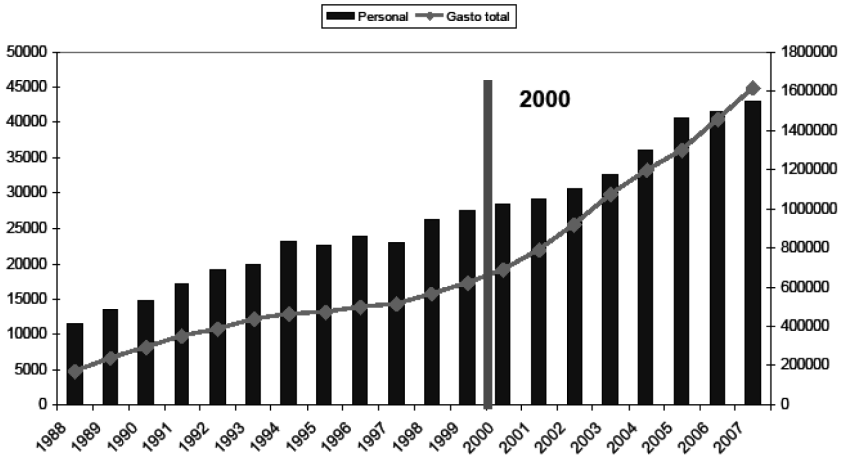


2008

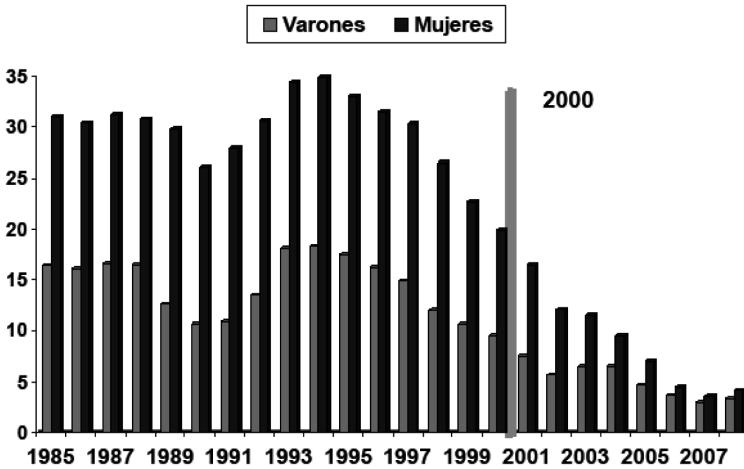
■ Mujeres ■ Varones □



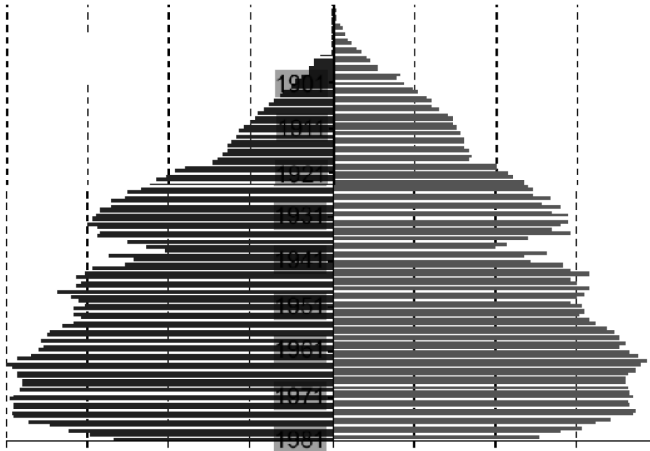
Servicios sociales Personal y gasto total



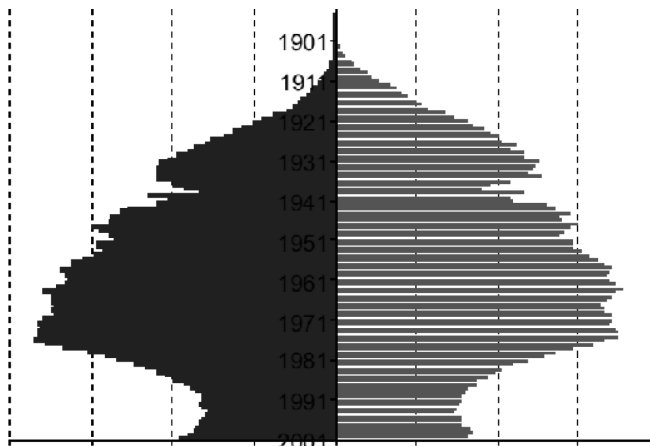
Tasa de paro



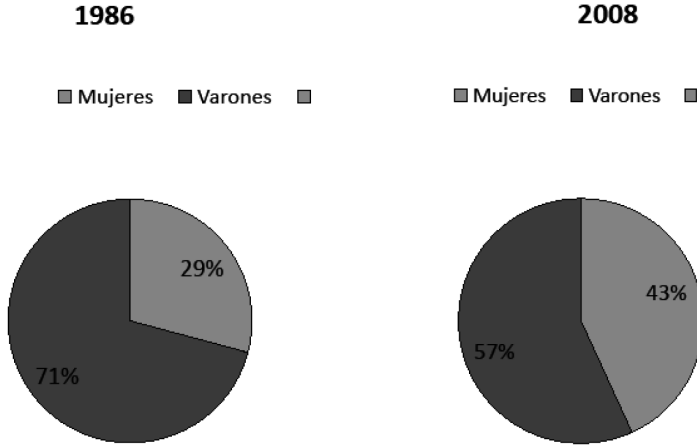
Pirámide de población 1981



Pirámide de población 2001

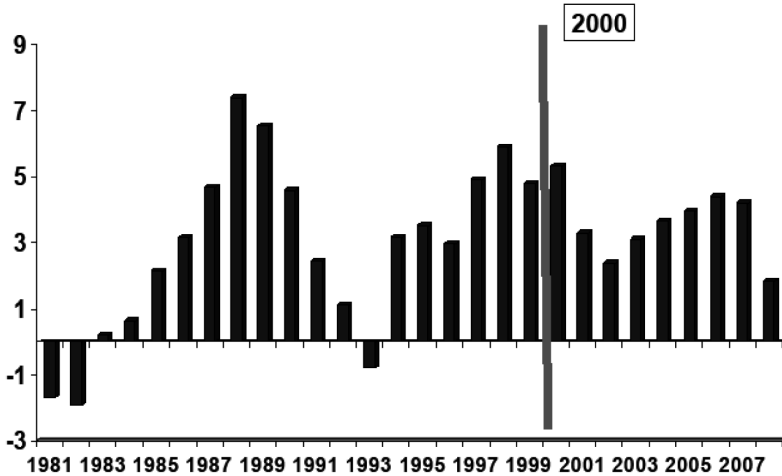


Evolución de la población ocupada



CAV

Tasas de crecimiento del PIB



EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA DE NAVARRA EN EL PERÍODO 1960-2007

Nafarroaren bilakaera ekonomikoa 1960-2007 epealdian

Evolution of Navarre's Economy from 1960 to 2007

Blas LOS ARCOS LEÓN
Universidad Pública de Navarra / Nafarroako Unibertsitate Publikoa

Fecha de recepción / Jasotze-data: 03-03-2010

Fecha de aceptación / Onartze-data: 30-03-2010

En este trabajo se aborda la evolución de la economía navarra en el período 1960-2007, reflejando las notables transformaciones que han modificado radicalmente la estructura económica y social de la región. Se diferencian tres etapas que permiten explicar y agrupar circunstancias económicas y sociales similares. En concreto, la de los años 1960-1975, caracterizada por un intenso desarrollo económico, la de 1975-1985, en la que impacta con intensidad la crisis energética, y el período 1985-2007, en el que se profundiza la apertura al exterior y aparecen significativos flujos de emigración extranjera.

Palabras clave: Navarra. Economía. 1960-2007. Desarrollo económico. Crisis energética. Apertura al exterior. Emigración extranjera.



Nafarroako ekonomiak 1960 eta 2007 artean izandako bilakaera aztertzen du lan honek, lurraldearen egitura ekonomiko eta soziala errotik aldatu duten transformazioak islatuz. Antzeko egoera ekonomiko eta sozialak bildu eta azaltzeko aukera ematen duten hiru etapa ezberdinak ditugu. Lehen etapak (1965-1970), garapen ekonomiko handia izan zuen ezaugarri. Bigarrenak (1975-1985), krisi energetikoaren eragin nabarmena. Hirugarrenak (1985-2007), kanpoaldera irekitzea eta atzeritik iritsitako etorkinen fluxu esanguratsua.

Giltza hitzak: Nafarroa. Ekonomia. 1960-2007. Garapen ekonomikoa. Krisi energetikoa. The energy crisis. Kanpoaldera irekitzea. Atzeritik iritsitako etorkinak.



In this paper Navarre's economic development during the period 1960-2007 is dealt with, reflecting significant transformations which have radically changed the economic and social structure of the region. Three stages allowing for explanation and grouping of similar economic and social circumstances are differentiated between. Specifically the years from 1960-1975 marked by vigorous economic development, the 1975-1985 period which severely impacts the energy crisis and the years 1985-2007 a period during which opening up to foreign countries is intensified and significant flows of foreign emigration appear.

Keywords: Navarre. Economy. 1960-2007. Economic development. Opening up to foreign countries. Foreign emigration.

SUMARIO

I. CAMBIOS MÁS RELEVANTES. 1. La transformación del modelo de producción. 2. Apertura a los mercados exteriores. 3. La modificación de la estructura social. 4. El aumento del papel desempeñado por las administraciones públicas en general y las instituciones forales en particular. 5. Mejora sustancial del bienestar. II. PRINCIPALES ETAPAS EN LA EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA NAVARRA. 1. Período 1960-1975. Desarrollo Industrial. 2. Período 1975-1985. Crisis Económica. 3. Período 1985-2007. Expansión orientada al exterior. III. SÍNTESIS. IV. BIBLIOGRAFÍA.

El objeto de este trabajo es abordar la evolución de la economía navarra en el período 1960-2007 reflejando las notables transformaciones que han modificado radicalmente la estructura económica y social de la región, de tal manera, que su imagen actual poco se parece a la existente en 1960.

Se diferencian tres etapas que permiten explicar y agrupar circunstancias económicas y sociales similares en cada una de ellas. En concreto, la de los años 1960-1975, caracterizada por un intenso desarrollo económico; la de 1975-1985, en la que impacta con intensidad la crisis energética; y el período 1985-2007, en el que se profundiza la apertura al exterior y aparecen significativos flujos de emigración extranjera en un contexto de prolongado crecimiento económico.

Los cambios más relevantes que pueden resumir la evolución de la economía navarra en las últimas décadas son: la transformación del modelo de producción, la apertura a los mercados exteriores, el papel desempeñado por las administraciones públicas, la modificación de la estructura social y la sustancial mejora del bienestar.

I. CAMBIOS MÁS RELEVANTES

1. La transformación del modelo de producción

Desde 1960 la producción real navarra a precios constantes ha experimentado un crecimiento del 4,3 % en tasa anual acumulativa por el 4 % de la media

española. Como consecuencia de este mayor crecimiento, el peso de la economía navarra en el total nacional ha pasado del 1,53 % al 1,71 % en 2007.

La economía navarra ha transitado desde una sociedad fundamentalmente agraria a otra industrial y urbana. Así, debe recordarse que a comienzos de los años sesenta la agricultura daba empleo al 42 % de la población ocupada, proporción que actualmente se sitúa por debajo del 5 %. Esta destacada reducción del empleo agrario ha sido consecuencia tanto por el cambio de su modelo productivo en el que han ejercido un destacado impulso el aumento de la fertilización y de la mecanización¹, como por las oportunidades de empleo generadas en otros sectores que estuvieron acompañadas de importantes trasvases de población del campo a la ciudad. A pesar de su retroceso en la aportación al empleo y al VAB regional este sector constituye una actividad básica, por el empleo que genera, por ser el pilar de una destacada industria agroalimentaria y suponer la base económica de algunas zonas de Navarra.

CUADRO 1

Indicadores de la estructura sectorial y mercado de trabajo

	1960	2007
Estructura sectorial de los empleos (%)		
Agricultura	42,1	4,6
Industria	21,4	24,6
Construcción	7,6	11,2
Servicios	28,9	59,6
Estructura sectorial del VAB (%)		
Agricultura	32,5	3,0
Industria	27,0	29,6
Construcción	6,0	10,2
Servicios	34,5	57,2
Tasa de actividad	52,4	60,8
Tasa de paro	1,8	4,8

Fuentes: ALCAIDE (2003), IEN e INE.

Se asiste a un destacado crecimiento del sector industrial que en los primeros años va a proporcionar empleo a los excedentes agrícolas convirtiéndose de esta manera en el motor de la modernización y desarrollo regional. Su auge se

¹ IRIARTE GOÑI, Iñaki y LANA BERASAIN, José Miguel, El sector agrario navarro durante el siglo XX: el modelo productivo y acción pública. En José Miguel Lana (coord.), *En torno a la Navarra del siglo XX. Veintiún reflexiones acerca de Sociedad, Economía e Historia*, Pamplona: Universidad Pública de Navarra, 2002, pp. 79-112.

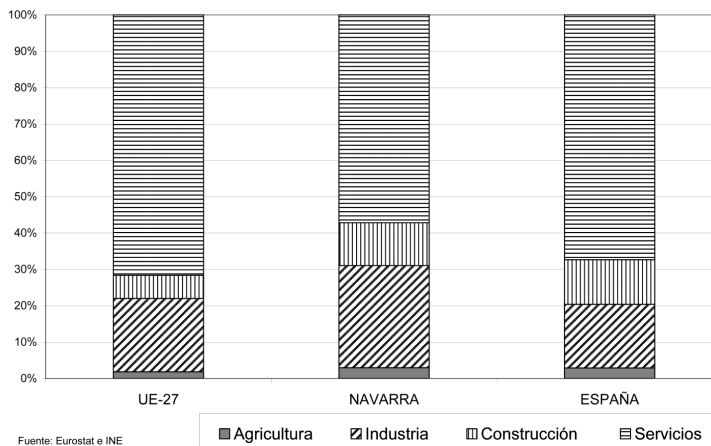
sustenta en la expansión de las ramas de productos metálicos y maquinaria, material de transporte, minerales y metales y papel, artículos de papel e impresión; en detrimento de sectores tradicionales que contaban con una elevada participación, como textil, cuero y calzado; y madera, corcho y muebles. La rama de alimentos y bebidas también ha registrado una pérdida de participación aunque menos acusada que las ramas citadas anteriormente.

El protagonismo industrial se irá desplazando desde mediados de los años ochenta al sector terciario, que experimenta un crecimiento muy intenso ayudado parcialmente por la externalización de un conjunto de tareas que anteriormente desempeñaban las propias empresas industriales. Así, sobresale de entre las ramas más dinámicas la de Servicios a empresas, además de las relativas a los servicios públicos, como más adelante se explicará, y hostelería.

De esta forma, el sector servicios en la actualidad aporta más de la mitad del VAB regional y mantiene en los últimos años una senda de progresivo reforzamiento de su peso productivo, a semejanza de lo que ocurre en las economías de nuestro entorno.

En un análisis espacial comparado, se comprueba la especialización relativa de la economía navarra en el sector industrial, que tiene una participación en el VAB total que supera en 11 puntos porcentuales a la de la economía española y 8 puntos a la de la economía europea. Tanto la agricultura como la construcción muestran una presencia similar si se compara con la economía española pero claramente superior a la europea, por lo que el sector servicios refleja una menor aportación. En concreto, 10 y 14 puntos menos que las economías española y europea, respectivamente.

GRÁFICO 1

Estructura sectorial del Valor Añadido Bruto. 2007

La especialización industrial de Navarra se sustenta, principalmente, en las ramas de Fabricación de material de transporte, Maquinaria y equipo mecánico y Metalurgia y fabricación de productos metálicos. Por otro lado, el diferencial observado en el sector servicios está en buena parte ligado a la menor actividad de los servicios relacionados con el turismo, como la hostelería, las inmobiliarias, el comercio y el transporte.

2. Apertura a los mercados exteriores

En el inicio del período objeto de análisis, la economía navarra se encontraba, como el conjunto de la economía española, centrada en la satisfacción de la demanda del mercado interior protegido después una larga etapa de proteccionismo y al margen de los mercados internacionales. Así, la exportación era una actividad residual y subsidiaria para las empresas y las importaciones, también, muy reducidas.

Esta dinámica se va romper con la puesta en marcha del Plan de Estabilización de 1960, que va a impulsar una progresiva apertura de las fronteras y una mayor interdependencia con los mercados exteriores, tanto de bienes y servicios como de capitales. Este proceso de apertura tendrá su culminación con la integración de España en la Comunidad Económica Europea en 1986 y su pertenencia a la Unión Económica y Monetaria desde sus inicios en 2002.

Como consecuencia, mientras en 1970² las exportaciones a terceros países representaban el 7 % del PIB, en 2007 este porcentaje se eleva hasta el 32 %. Este incremento es el resultado del cambio de orientación hacia los mercados, que ha pasado de centrarse principalmente en el mercado nacional a intensificar sus intercambios con el resto del mundo, tal y como se refleja en el cuadro 2.

CUADRO 2

Flujos comerciales exteriores de la economía navarra

	1972	2007
Exportaciones al resto del mundo en % del PIB	10,8	32,1
Importaciones del resto del mundo en % del PIB	9,5	23,2
Estructura intercambios exteriores (% del total)		
Exportaciones al resto de España	87,3	61,0
Exportaciones al resto del mundo	12,7	39,0
Importaciones del resto de España	88,6	72,3
Importaciones del resto del mundo	11,4	27,7

Fuente: Banco de Bilbao e IEN.

² No se poseen datos fiables de años anteriores.

Este destacado aumento de los flujos de comercio exterior, que refleja la transición desde una economía en buena parte cerrada hasta otra abierta e interrelacionada con otros mercados, ha tenido claros efectos dinamizadores sobre la estructura productiva regional.

Otro aspecto relevante lo constituyen las inversiones extranjeras en empresas industriales navarras que han sido clave de su modernización³. La mayor parte de estas empresas son de tamaño medio o grande, presentan una propensión exportadora elevada y se concentran en los subsectores de alimentación y bebidas, material de transporte, papel, edición y artes gráficas, maquinaria y equipo mecánico y material y equipo eléctrico y electrónico.

Esta creciente presencia de capitales extranjeros implica, también, una mayor dependencia respecto de los centros de decisión que se encuentran alejados de la Comunidad Foral.

En el año 2007 el valor del inmovilizado de las empresas con participaciones de capital extranjero superiores al 10 % de su capital ascendió a 1.842 millones de euros y contaban con un empleo de 29.117 personas, equivalente al 10 % del empleo total regional⁴. Con este ratio Navarra se sitúa en segundo lugar a nivel regional por detrás de la Comunidad de Madrid, 12,6 %, y claramente por encima de la media nacional, 6,7 %.

Asimismo, también las empresas navarras han salido en los últimos años al exterior a invertir y así, el valor de la inversión de las empresas con origen en Navarra en el exterior a 31 de diciembre de 2007 ascendió a 587 millones de euros, frente a importes prácticamente insignificantes en los años anteriores.

El sector industrial ha realizado el 77 % de las inversiones navarras en el exterior durante el período 1993-2008, destacando las ramas de Fabricación de cemento, Productos de caucho y plásticos y Material y equipo eléctrico. En cuanto a los destinos sobresalen Estados Unidos, Brasil, Italia, Alemania, Polonia, México y la República Checa⁵.

³ Un análisis del comportamiento de las empresas extranjeras en Navarra y sus efectos sobre el conjunto del tejido industrial y empresarial regional puede consultarse en HUERTA, Emilio, SAN MIGUEL, Fernando, POMÉS, Julio y BAYO, Alberto, *La inversión extranjera directa en Navarra: el estado de la cuestión*, Colección «Informes y Estudios», número 3, Pamplona: Institución Futuro, 2003.

⁴ Fuente: Posición de la Inversión Exterior Directa 2007. Dirección General de Comercio e Inversiones. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

⁵ Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, Estadísticas de inversión extranjera en el exterior.

3. La modificación de la estructura social

La pérdida, ya comentada, de importancia de la agricultura traerá consigo otras mutaciones y cambios, tanto en la distribución territorial de la población derivado del intenso proceso de urbanización, como en la aparición de nuevas formas de organización de las familias.

El proceso de industrialización y desarrollo económico ha conllevado importantes transformaciones en la distribución de la población, con una pérdida muy destacada de la población rural a favor de los grandes municipios. Así, la población que reside en municipios de menos de 2.000 habitantes se ha reducido prácticamente a la mitad, pasando del 34 % en 1960 al 15 % en 2007. Como contrapartida, los municipios de más de 10.000 habitantes acaparan el 54 % de la población por el 28 % en 1960.

CUADRO 3
Indicadores demográficos y sociales

	1960	2007
Población	403.341	606.055
% población española	1,32	1,34
% población extranjera	0,3	9,2
<i>Por grupos de edad (%)</i>		
de 0 a 14 años	27,5	14,5
de 15 - 64 años	62,9	68,0
de 65 y más años	9,5	17,4
<i>Por tamaño de los municipios (%)</i>		
hasta 2.000 habitantes	33,7	15,2
de 2.000-10.000 habitantes	37,8	30,9
más de 10.000 habitantes	28,4	53,9
Tasa de actividad de las mujeres	16,1	50,9
Tasa de natalidad (nacidos por 1.000 habitantes)	20,0	11,0
Tasa de mortalidad (defunciones por 1.000 habitantes)	9,3	8,6
Nº medio de personas por hogar (*)	4,1	2,6
Hijos de madre no casada (%) (**)	1,4	21,7
Matrimonios civiles (%) (**)	0,3	47,6

Fuentes: ALCAIDE (2007), INE e IEN.

(*) Dato inicial correspondiente a 1970.

(**) Dato inicial correspondiente a 1975.

Este profundo proceso de urbanización ligado a la industrialización ha generado importantes desequilibrios entre las diferentes zonas de Navarra, con

un continuo fenómeno de despoblamiento del cuadrante nororiental y la consiguiente concentración en la zona de Pamplona. Así, mientras en la zona de Pamplona se agrupa el 54 % de la población navarra, con una densidad de 418 habitantes por km², las zonas próximas a los Pirineos presentan un bajo perfil poblacional con densidades demográficas en torno a 6 habitantes/km². En consecuencia, la economía regional funciona en gran medida en base a un anillo absolutamente preponderante y con señalados rasgos de área metropolitana: la de Pamplona y su entorno urbano.

En este período se asiste a lo que algunos autores⁶ denominan la transición demográfica, término que viene a denominar el proceso multiforme por el que se pasa de los elevados niveles de fecundidad y mortalidad de las sociedades tradicionales a los bajos niveles de ambas variables de las sociedades modernas, comprendiendo una caída de las defunciones y de los nacimientos, influenciados estos últimos por el control de la fecundidad matrimonial.

Estos cambios demográficos, junto con el del estatus de la mujer –en gran medida asociados a su incorporación al mercado de trabajo, como queda de manifiesto en su tasa de actividad– los de actitudes, valores y comportamientos sociales, han propiciado una notable alteración en las estructuras familiares, según se refleja en características tales como el aumento de los hijos de madres no casadas, que representan el 22 % del total; la creciente aceptación de las parejas de hecho, ya que la mayor parte de esas madres conviven con su pareja; la reducción de los hogares múltiples (aquellos en los que convivían diferentes núcleos familiares); la reducción de su tamaño, en 2007 el número medio de personas por hogar es de 2,6 frente a 4,1 en 1970; el incremento de las familias monoparentales; la aceptación de la disolución familiar (el indicador de número de divorcios registrados en el año por 100 matrimonios se sitúa en el 48 % en 2007); y el aumento de los hogares unipersonales, que en 2001 ya representan el 20 % del total.

Otro rasgo destacado es el cambio del perfil de región emigrante que mantenía hasta 1960, cabe indicar que se estima en 98.710 navarros⁷ los que la abandonaron entre 1900 y 1960, dirigiéndose en muchos casos a terceros países, para convertirse especialmente en los últimos años en una región de acogida de

⁶ GARCÍA-SANZ MARCOTEGUI, Ángel y MIKELARENA PEÑA, Fernando, Evolución de la población y cambios demográficos en Navarra durante el siglo XX, *Gerónimo de Uztariz*, núm. 16 (2000), pp. 125-138.

⁷ A partir de los datos recogidos en ALCAIDE INCHAUSTI, Julio (dir.), *Evolución de la población española en el siglo XX, por provincias y comunidades autónomas*, Fundación BBVA, 2007. 2 volúmenes.

personas extranjeras⁸. Así, los extranjeros en Navarra representan el 9,2 % de la población total en 2007 mientras en 1960 aportaban el 0,3 %⁹.

4. El aumento del papel desempeñado por las administraciones públicas en general y las instituciones forales en particular

Uno de los hechos más destacados en el período objeto de estudio lo constituye el intenso crecimiento del gasto público en España¹⁰, con especial intensidad entre los años 1975 a 1985, período en el que el gasto total en proporción al PIB aumenta desde el 25 % al 42,6 %, tal y como se refleja en el cuadro 4. Este aumento ha modificado sustancialmente el papel y peso de las administraciones públicas, tomando un especial protagonismo el gasto social como consecuencia del desarrollo del estado del bienestar¹¹.

Si bien el impulso de la nueva política de desarrollo puesta en marcha desde comienzo de los años sesenta generó un aumento del gasto público en funciones ligadas a vivienda, infraestructuras y enseñanza, no es hasta mediados de los años setenta cuando se produce una transformación del gasto público español semejante a la que había tenido lugar tras la Segunda Guerra Mundial en otros países europeos consistente en el predominio de los gastos asociados al Estado de bienestar (los relativos a educación, sanidad y redistribución de la renta). Este retraso en la configuración del Estado de bienestar en España se debería a la tardanza con la que España se industrializó y democratizó¹².

Entre 1975 y 1985 dos factores van a explicar en gran medida, la explosión del gasto público: la transición democrática que permite aflorar las de-

⁸ Este proceso de acogida ha sido similar al registrado para el conjunto de la economía española si se tiene presente que la población extranjera significa el 10 % de la población española.

⁹ Este colectivo inmigrante en su mayoría joven ha contribuido a rejuvenecer la estructura por edades de la sociedad navarra y tiene un patrón de fertilidad más elevado, los nacimientos de madres extranjeras representaron el 20 % del total en 2007.

¹⁰ Los rasgos principales de la Hacienda Pública desde 1975 pueden consultarse en FUENTES QUINTANA, Enrique, *La hacienda pública de la democracia española frente al proceso de integración europea*, *Papeles de economía española*, núm. 48 (1991), pp. 2-36, y VALLE SÁNCHEZ, Victorio, *La hacienda pública de la democracia española*, *Papeles de economía española*, núm. 68 (1996), pp. 2-9.

¹¹ En España, al contrario que en los países de nuestro entorno, las dos guerras mundiales no fueron la palanca que provocaron el salto del volumen de gasto público. Así, el nivel de gasto público de España en 1975 ya había sido alcanzado por Reino Unido, Italia y Alemania durante la Primera Guerra Mundial. COMÍN COMÍN, Francisco, *Historia de la Hacienda pública, I Europa*. Barcelona: Crítica, 1996.

¹² COMÍN COMÍN, Francisco, *El desarrollo del Estado de bienestar en España*, *Historia y política*, núm. 2 (1999), pp. 7-38.

CUADRO 4

Gastos totales de las administraciones públicas en porcentaje del PIB

	1960	1975	1985	1995	2007
OCDE	27,0	36,9	40,4	40,2	42,7
ESPAÑA	19,8	25,0	42,6	44,4	39,2
UE-15 (1)	32,3	44,5	49,3	50,3	46,0
Gastos Diputación/Gob. de Navarra (2)	3,1	4,8	11,4	18,6	21,1

(1) Para los años 1960 y 1975 dato para CEE-9.

(2) Los gastos del Gobierno de Navarra de los años 1960 y 1975 estarían subestimados al recoger únicamente los contenidos en los presupuestos ordinarios¹³.

Fuentes: INCHAUSTI (1988), OCDE , Eurostat y elaboración propia.

mandas sociales insatisfechas y contenidas en el régimen anterior, y la crisis económica que impulsó, por un lado, los gastos destinados a subvencionar a los sectores productivos con problemas y, por otro, las ayudas dirigidas a los desempleados. De esta forma, los gastos de carácter redistributivo son los que explican este destacado aumento de los gastos totales, esto es, las prestaciones sociales, tanto económicas como en especie y los necesarios para la provisión de los conocidos como servicios preferentes, educación y sanidad.

Fruto de esta expansión, en unos pocos años el gasto del sector público español recortó la notable diferencia que tenía con los países más desarrollados, aproximándose así a los patrones de las economías europeas. Por lo tanto, a partir de 1975 se registra en España el aumento del gasto público, fenómeno que ya se había producido con anterioridad en los países más desarrollados.

Otro proceso en paralelo con el crecimiento global del peso del sector público ha sido el de su descentralización, con el traspaso de numerosas e importantes competencias de gasto desde la administración central a las Comunidades Autónomas. Así, en 2007 la participación de estos agentes en el gasto del conjunto de las administraciones públicas se eleva al 36 %, por el 21,7 % de la

¹³ En esos años los presupuestos ordinarios convivían con unos presupuestos extraordinarios que recogían los gastos destinados al impulso del desarrollo económico con especial referencia a las grandes obras públicas. Estos presupuestos extraordinarios se cubrían, fundamentalmente, mediante el recurso a la emisión de deuda provincial y de superávits de los presupuestos ordinarios MIRANDA RUBIO, Francisco, ILUNDÁIN, Eliane y BALDUZ, Jesús, *Fiscalidad y Foralidad en Navarra (1941-1990)*, Pamplona: Gobierno de Navarra. Departamento de Economía y Hacienda, 2003.

En 1960 llegaron a coexistir tres presupuestos extraordinarios: los iniciados en 1944, 1951 y 1959. En 1975 se acordó la emisión de 750 millones de pesetas para atender las inversiones programadas en los presupuestos extraordinarios BASTERRA DEL RÍO, Gabriel, *La deuda Pública en Navarra desde el final del siglo XIX hasta el año 1990*, *Boletín de Economía de Navarra*, 2ª época, núm. 8 (2004), pp. 65-92.

administración central, el 13,6 % de las corporaciones locales y el 28,6 % de la Seguridad Social¹⁴.

Como consecuencia de todo ello, expansión del gasto público y su descentralización¹⁵, asistimos en Navarra a un cambio sustancial en el volumen de los gastos gestionados por la administración regional, que alcanza el 21 % en relación al PIB, montante que poco tiene que ver con los recursos disponibles en 1960.

Y ello, a pesar de que el particular régimen económico financiero de Navarra, reconocido con el nuevo Convenio Económico firmado en 1941, le permitía a la Diputación foral establecer un sistema fiscal diferenciado a la vez que con las recaudaciones obtenidas podía mantener un gasto muy superior al de las diputaciones provinciales¹⁶.

De esta forma, a pesar de su reducido volumen de gasto, tenía una mayor capacidad de influencia en la economía regional principalmente mediante tres instrumentos: implementando programas de obras públicas, concediendo ayudas a las empresas vía exenciones tributarias e invirtiendo en capital humano mediante el impulso de la formación profesional¹⁷.

En la actualidad, la administración de la Comunidad Foral es el principal agente público de la región con el 53 % del gasto total estimado, sustituyendo en esta posición a la administración central que ahora representa el 10 %, por el 22 % de la Seguridad Social y el 15 % de las corporaciones locales¹⁸. Sus principales funciones de gasto están ligadas a los gastos sociales (sanidad, educación, bienestar social, etc.), destacando también las actuaciones de carácter económico, como las inversiones en infraestructuras y las políticas de fomento y promoción industrial.

¹⁴ IGAE. Actuación económica y financiera de las administraciones públicas 2007.

¹⁵ El impacto temporal de las transferencias asumidas por Navarra puede consultarse en LOS ARCOS LEÓN, Blas, Las Cuentas de Navarra entre 1980 y 1999. En José Miguel Lana (coord.), *En torno a la Navarra del siglo XX. Veintiún reflexiones acerca de Sociedad, Economía e Historia*, Pamplona: Universidad Pública de Navarra, 2002, pp. 237-256.

¹⁶ DE LA TORRE CAMPO, Joseba, Instituciones, empresarios y mercado: la industrialización de Navarra bajo el franquismo, *Revista de Historia Industrial*, núm. 27 (2005), pp. 121-161.

¹⁷ Los rasgos esenciales de la Formación Profesional en Navarra fueron, según DE LA TORRE CAMPO, Joseba, Trabajadores, empresarios y tecnócratas en el desarrollo industrial de Navarra (c. 1950-1980), *Geronimo de Uztariz*, num. 22 (2006), pp. 75-103, la combinación de escuelas privadas, de titularidad religiosa y subvencionadas por la Diputación, con preferencia a formar oficiales y maestros en las ramas del metal, la electrónica y la madera, y su distribución en las cabeceras de comarca (entre 1954 y 1962 se crearon las de Estella, Tafalla, Lumbier y Tudela).

¹⁸ IEN. Cuentas de las Administraciones Públicas 2007.

5. Mejora sustancial del bienestar

La economía navarra entre 1960 y 2007 ha multiplicado por 5 su PIB real por habitante, valor superior al registrado por el conjunto de la economía española, 4,2, lo que ha propiciado que si en 1960 la renta por habitante superaba en un 6 % a la española, en 2007 se ha ampliado el diferencial hasta el 26 %.

La mejoría se refleja más claramente en relación con la media de la Unión Europea, pudiendo constatar el intenso proceso de convergencia alcanzado. Así mientras en 1960 el PIB per cápita era un 37 % inferior a la media europea (UE-15) en 2007 lo supera en un 19 %.

El ritmo de crecimiento del PIB per cápita está influenciado por dos elementos principales: la productividad del trabajo y el volumen de empleo. Por ello, resulta de interés descomponer esta magnitud de la siguiente manera:

De la observación del cuadro siguiente que recoge los resultados para el período analizado se comprueba que la mejoría experimentada en el PIB per cápita se explica en gran medida por el crecimiento de la productividad del trabajo¹⁹. Contribuyen también de manera positiva los aumentos de la tasa de actividad y de la proporción de la población en edad de trabajar sobre la población total.

CUADRO 5
Descomposición del PIB por habitante entre 1960 y 2007.
Tasa de variación acumulativa anual

	Navarra	España
PIB per cápita	3,43	3,10
PIB/ Empleo	3,12	2,77
Empleo / Población Activa	-0,07	-0,14
Población Activa / Población en edad de trabajar	0,18	0,29
Población en edad de trabajar / Población total	0,19	0,17

Fuente: ALCAIDE (2007), INE y elaboración propia.

Por el contrario, se observa una disminución de la tasa de empleo, influenciada por la baja tasa de paro existente en el año 1960, si bien es verdad que por las características de la estructura económica en ese año existía un desempleo encubierto muy elevado que no se registra en los datos estadísticos disponibles.

¹⁹ Tal y como señala REIG MARTÍNEZ, Ernest (dir.), *Competitividad, crecimiento y capitalización de las regiones españolas*, Madrid: Fundación BBVA, 2007, el crecimiento de la productividad del trabajo a largo plazo es fundamental dado su papel inductor de las mejoras en el nivel de vida por su capacidad para lograr aumentos en los salarios y en los beneficios valorados en términos reales.

Como factores que influyen sobre la productividad del trabajo están las dotaciones de capital productivo por persona, la cualificación de la fuerza de trabajo, las infraestructuras, el esfuerzo en I+D, y todo un conjunto de elementos que inciden en el atractivo de un territorio para convertirse en soporte de la actividad económica²⁰.

Una de las variables claves es la inversión. A este respecto es posible constatar que se ha dado un intenso proceso de acumulación de capital de la economía navarra, de tal manera que el stock de capital neto regional se ha multiplicado por 7,4 en términos reales entre los años 1964-2006, ratio algo superior al del conjunto español, 7,2. En un análisis temporal el ritmo de crecimiento de Navarra fue inferior al nacional hasta el año 1975, similar en el decenio posterior, registrando unas tasas superiores a partir de entonces impulsada, muy especialmente, por la inversión en maquinaria y equipo.

Una parte de este esfuerzo inversor lo han realizado las administraciones públicas, en concreto el 19 % de la inversión realizada entre 1965 y 2005, y con una mayor intensidad que el sector privado. Por ello, mientras en 1965 el stock de capital público representaba el 15,5 % del capital total en 2005 era el 18,2 %

Al objeto de valorar la evolución de stock de capital se ha relacionado con la población y el PIB. Así, la dotación de capital por habitante ascendía en 2007 a ochenta y tres mil euros (del año 2000) por dieciocho mil en 1960.

CUADRO 6

Indicadores de bienestar, de stock de capital y capital humano

	1960	2007
PIB por habitante (media española = 100)	106,4	126,2
PIB por habitante (media UE-15 = 100)	63,0	119,5
Stock de capital por habitante (miles de euros de 2000) (*)	18,0	82,9
Stock de capital / PIB (*)	2,3	3,9
Stock de capital productivo / PIB (*)	1,5	2,4
Población con estudios medios (%)	2,5	36,1
Población con estudios superiores (%)	1,0	25,1

(*) Los datos corresponden a los años 1965 y 2006.

Fuentes: ALCAIDE (2007), INE, Fundación BBVA y elaboración propia.

²⁰ Un análisis detallado de la evolución de la productividad de la economía navarra y sus fuentes de crecimiento para el período 1964-1993 puede consultarse en URIEL JIMÉNEZ, Ezequiel y MAUDOS VILLARROYA, Joaquín, *Capitalización y crecimiento de la economía navarra 1955-1997*, Bilbao: Fundación BBV, 1998.

El capital humano es otro factor que influye en la productividad que puede obtener el sistema productivo y que afecta, por tanto, al crecimiento económico. En el período analizado se puede comprobar el destacado esfuerzo realizado en la región en inversión en capital humano²¹. Así, la mejora de la base educativa de la población se comprueba con los indicadores seleccionados que recogen los porcentajes de la población con estudios medios y superiores, que han aumentado considerablemente, representando en la actualidad el 36,1 y 25,1 %, por el 2,5 y 1 % en 1960, respectivamente.

II. PRINCIPALES ETAPAS EN LA EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA NAVARRA

Una vez analizados los grandes cambios y transformaciones registradas en estas últimas décadas, podemos profundizar algo más en el análisis de la evolución de la economía navarra en las últimas décadas, comprobando que no ha sido un proceso lineal sino que ha tenido sus altibajos, pudiendo distinguir tres períodos diferenciados: el período 1960-1975, de intenso crecimiento económico; el período 1975-1985, marcado por las crisis energéticas y los fuertes desequilibrios a nivel internacional y nacional; y el período 1985-2007, en el que la economía navarra se beneficia de la expansión internacional y la incorporación de España a las Comunidades Europeas.

1. Período 1960-1975. Desarrollo Industrial

Es el período en el que se producen las transformaciones más amplias en su estructura productiva fruto del intenso crecimiento económico, de tal manera que Navarra supera su estado de subdesarrollo precedente. La economía navarra creció en este período a un ritmo del 6,7 % anual acumulativo, lo que le permitió casi triplicar su PIB en términos reales (se había multiplicado por 2,7), más que duplicar su PIB por habitante y por ello, mejorar sustancialmente en más de 25 puntos en relación con la media europea.

²¹ En CASPISTEGUI GORASURRETA, Francisco Javier, La formación profesional en Navarra (1939-1964). En Caspistegui, Francisco Javier y Erro, Carmen (coord.), *De agrícola a industrial: Navarra 1939-2001*, Pamplona: EUNSA, 2005, pp. 43-103, se puede comprobar la relevancia de los esfuerzos realizados por la Diputación Foral en impulsar la formación profesional desde mediados de los años cincuenta para proporcionar los trabajadores cualificados que la creciente industria demandó con especial intensidad a partir de la segunda mitad de los años sesenta.

CUADRO 7

Tasas de crecimiento anual del PIB a precios constantes

	1960-1975	1975-1985	1985-2007	1960-2007
UE-15	4,2	2,3	2,4	3,0
ESPAÑA	6,2	1,6	3,6	4,0
NAVARRA	6,7	2,1	3,7	4,3

Fuente: INCHAUSTI (2003, 2009), Eurostat y elaboración propia.

La promulgación en 1959 del Plan Nacional de Estabilización Económica supone abrir una nueva etapa para superar los profundos desequilibrios que la política de autarquía había acarreado para la economía española. Los objetivos básicos eran por un lado el desarrollo económico, y por otro, la mayor integración en la economía internacional. Para ello, se tomaron medidas para reducir la inflación, abrir el mercado español a las inversiones extranjeras, el turismo y las importaciones y fomentar las exportaciones.

No obstante, este impulso liberalizador se vio frenado, tal y como indica Fuentes Quintana²² por el renacimiento de la vieja política autárquica que va reapareciendo a lo largo de los años sesenta y culmina en los Planes de Desarrollo Económico, que se inician en 1964 y tendrán vigencia cuatrienal.

En este contexto nacional, la Diputación Foral puso en marcha, también en 1964, el Programa de Promoción Industrial (PPI), que contemplaba la concesión de una serie de subvenciones y exenciones fiscales a las inversiones industriales e impulsó la creación de Polígonos industriales.

Mientras que en más de una ocasión se ha erigido al PPI como el hito que explica el inicio del desarrollo industrial de Navarra, más pausable parece que fue un elemento coadyuvante y catalizador del proceso de industrialización que las fuerzas del mercado ya habían iniciado desde mediados de los años cincuenta²³ favorecido por la proximidad de provincias industrialmente desarrolladas que comenzaban a mostrar problemas de congestión: Guipúzcoa y Vizcaya, y su favorable posición geográfica en el eje Cantábrico-Mediterráneo²⁴.

²² FUENTES QUINTANA, Enrique, Tres decenios de la economía española en perspectiva. En García Delgado, José Luis (coord.), *España, economía*, 1988, pp. 1-78.

²³ ARDAIZ LOYOLA, Iosu, *Navarra, elementos para su estudio regional*, Pamplona: Eusko Ikaskuntza, 1980. 2 vols. DE LA TORRE CAMPO, Joseba, Trabajadores, empresarios y tecnócratas en el desarrollo industrial de Navarra (c. 1950-1980), *Geronimo de Uztariz*, num. 22 (2006), pp. 75-103. ERRO GASCA, Carmen, Gestión y resultado del Programa de Promoción Industrial de 1964. En Caspistegui, Francisco Javier y Erro, Carmen (coord.), *De agrícola a industrial: Navarra 1939-2001*, Pamplona: EUNSA, 2005, pp. 105-134.

²⁴ DE LA TORRE CAMPO, Joseba, *Instituciones, empresarios y mercado...*, *op. cit.*

Como resultado de todo, ello se alteró sustancialmente la estructura económica navarra, basada en una agricultura tradicional de subsistencia que empleaba al 42 % de la población ocupada total al iniciarse la década de los años sesenta y en una industria especializada en los sectores tradicionales: industria agroalimentaria, fabricación de calzado y confección e industria de la madera, pero que ya contaba con un embrión importante de empresas en las ramas de productos metálicos.

El modelo de industrialización, caracterizado por su elevada especialización en la industria del automóvil y transformados metálicos en general, alimentación y papel y artes gráficas, estaba en relación con las posibilidades derivadas de un mercado interior protegido y en rápida expansión, excedentes notables de mano de obra en la agricultura y la posibilidad de incorporar tecnología a través de la importación de equipos productivos, la adquisición de patentes y la inversión directa. De esta forma, el sector industrial fue aumentando su importancia en la economía regional hasta alcanzar el 34 % de los empleos totales en 1975, por el 21 % de 1960.

Este destacado proceso de industrialización va a modificar la evolución de la población regional, dado que durante la primera mitad del siglo XX Navarra se caracteriza por ser una región emigrante incapaz con su economía agrícola de mantener a su población. Así, entre 1900 y 1960 la participación de Navarra en el conjunto de la población española desciende del 1,65 % al 1,31 %.

En este período 1960-1975 Navarra registra un saldo migratorio positivo, cuantificado en 14.263 personas²⁵, en su mayor parte originarias de otras regiones españolas, que le permite contar con un aumento de su población superior a la media nacional de tal forma que en 1975 aportaba el 1,35 % de la población española.

La industrialización trae asociados notables cambios en la distribución espacial de la población e importantes transformaciones del sistema urbano como resultado tanto de la importante emigración interior desde las zonas agrarias de economía tradicional a los núcleos en los que se localizan las nuevas actividades industriales, como del poder de atracción de los grandes municipios sobre los inmigrantes, atraídos todos ellos por las mayores oportunidades que proporcionaban. Se da, por tanto, una estrecha correlación entre la localización del empleo industrial y el crecimiento poblacional.

Se produce una importante transferencia de mano de obra desde el sector agrícola hacia la industria, principalmente, y en menor medida a los servicios, que

²⁵ ALCAIDE INCHAUSTI, Julio (dir.), *Evolución de la población española...*, op. cit.

al significar una reasignación de los recursos en actividades más eficientes incidirá favorablemente en una mejora de la productividad global junto a la intensificación de las inversiones y la incorporación de nuevas tecnologías ya comentada.

2. Período 1975-1985. Crisis Económica

El año 1975 va a suponer el fin del proceso de desarrollo acelerado y el comienzo de un decenio de crisis económica. La crisis, que se inicia con la fuerte elevación de los precios del petróleo y otras materias primas, va a provocar destacados efectos en términos de inflación, recesión y paro y va a tener una incidencia profunda en la estructura productiva de las economías occidentales, en particular del sector industrial con la aparición de algunas ramas que presentan situaciones de sobreacumulación de capital y de sobreproducción. Todo ello va a frenar el crecimiento de la economía a nivel internacional y con especial profundidad en el caso de España.

La economía navarra no se mantiene al margen de esta situación y ello se refleja en la caída de su crecimiento, que en esta década lo hizo a una tasa anual acumulativa del 2,1 %, ratio insuficiente no solo para crear empleo sino para mantener el generado en la etapa anterior. Como consecuencia, la tasa de paro que rondaba el 3 % de la población activa en 1975 se dispara hasta el 18,8 %, ligeramente inferior a la media nacional, del 21,7 %, en 1985.

A pesar del cierre de numerosas plantas industriales y en contra de lo que ocurre en la economía española y en las de los países más desarrollados, la industria mantiene su participación en la actividad total²⁶ de la región. Por ello, el diferencial en el nivel de industrialización entre Navarra y el conjunto nacional aumenta²⁷ hasta situarse en un entorno de 10 puntos porcentuales, situación que se mantendrá hasta el momento presente.

No obstante, este mantenimiento global de la actividad del sector no implica un comportamiento homogéneo de sus ramas, comprobándose un aumento significativo del peso de material de transporte impulsada por el relanzamiento de la actividad de la planta ensambladora de automóviles tras ser adquirida por

²⁶ La crisis incidió con especial fuerza en sectores como la siderurgia integral, construcción naval, aceros comunes, forja pesada, aceros especiales, electrodomésticos y textil, que contaban con una escasa implantación relativa en Navarra, salvo en la línea blanca. Por ello, las pérdidas de empleo asociadas a los sectores declarados en reconversión eran bajas tal y como se recoge en FERNÁNDEZ GARCÍA, Aladino, La reconversión industrial en España: impacto regional y transformaciones espaciales, *Eria*, 17 (1989), pp. 191-200.

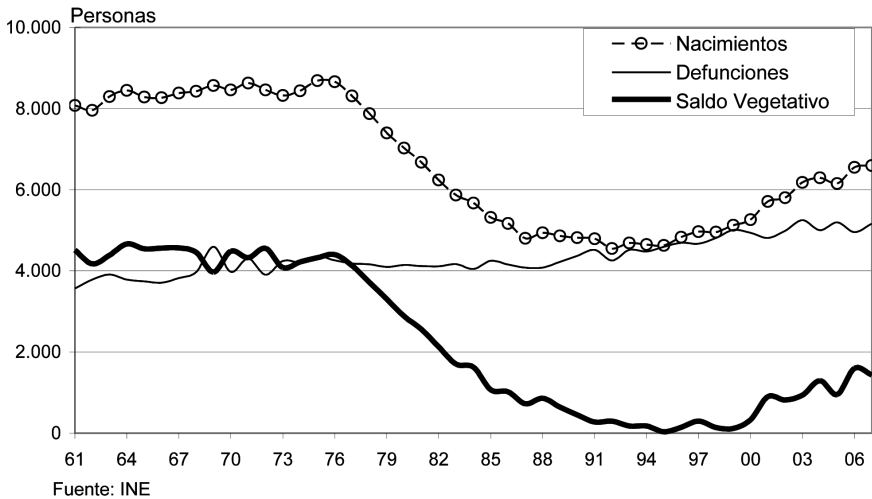
²⁷ LOS ARCOS LEÓN, Blas, La estructura industrial de Navarra: rasgos principales, *Papeles de Economía Española*, Núm. Extra 6 (Ejemplar dedicado a: Economía de las Comunidades Autónomas: Navarra), FUNCAS, 1988, pp. 245-264.

SEAT en 1976 y entrar en la órbita de Volkswagen en 1982 con la firma de un contrato de colaboración tecnológica²⁸.

En esta década sólo el sector servicios incrementa su empleo, logrando de esta manera destacarse del sector industrial como principal empleador regional, mientras se mantiene la dinámica de pérdida de empleo del sector primario.

La crisis va a contribuir, también, a frenar las dinámicas poblacionales registradas en el período anterior, ralentizándose el crecimiento al reducirse considerablemente las aportaciones de sus dos componentes: el saldo migratorio y el crecimiento vegetativo. Este último como consecuencia de la rápida caída de los nacimientos, la tasa de natalidad por 1.000 habitantes pasó del 17,9 en 1975 al 10,3 en 1985, valor inferior al de la media europea.

GRÁFICO 2
Movimiento natural de la población navarra



3. Período 1985-2007. Expansión orientada al exterior

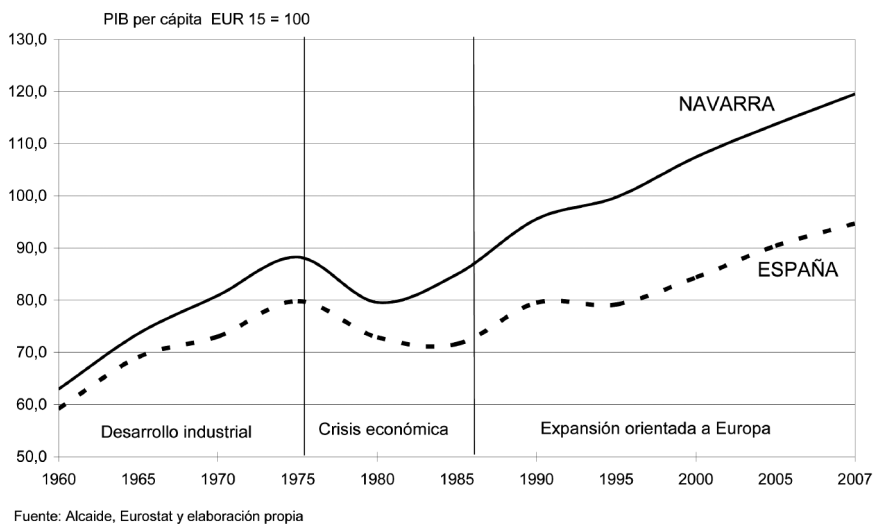
A partir de 1985 asistimos a una etapa de expansión económica, prácticamente ininterrumpida, salvo el bienio 1992-1993, en el que la economía navarra ha crecido a un ritmo del 3,7 % anual acumulativo, lo que le ha permitido crear

²⁸ Para un análisis de la evolución del sector puede consultarse DE LA TORRE CAMPO, Joseba, Industria del automóvil y desarrollo económico regional: la experiencia de Navarra (c. 1955-1980), *Investigaciones de Historia Económica*, núm. 9 (2007), pp. 109-140. y ERRO GARCÉS, Amaya, El sector de automoción en Navarra: análisis de la dependencia de la economía regional, *Actas del Quinto Congreso de Economía de Navarra*, Pamplona: Departamento de Economía y Hacienda, 2003, pp. 446-469.

más de 130.000 nuevos empleos, un 82 % de los existentes en aquel entonces, y reducir su tasa de paro hasta el 4,8 % de la población activa.

Este intenso ritmo de crecimiento, superior al del conjunto de la media de la Unión Europea, le ha permitido mejorar sensiblemente su índice de convergencia. Mientras en 1985 el PIB per cápita era todavía un 15 % inferior respecto a la media de la UE-15 en 2007 lo supera en un 19 %²⁹, tal y como se refleja en el gráfico 3.

GRÁFICO 3
Evolución de la convergencia con la Unión Europea



La economía navarra se beneficia de la expansión internacional y la incorporación de España a las Comunidades Europeas, que tiene una destacada influencia en la inversión extranjera que se instala en Navarra como plataforma productiva para surtir el mercado europeo.

Una forma de reflejar la importancia de las entradas de capital extranjero es comprobar la parte que suponen en la Formación Bruta de Capital Total. En el período 1985-1997 los flujos de inversiones extranjeras recibidos en Navarra representaron en torno a un 20 % de la inversión bruta total regional. En relación con el PIB representaría el 3,7 % del mismo, ocupando el tercer lugar a nivel nacional, por detrás de Madrid y Cataluña con el 7 y 4 %, respectivamente³⁰.

²⁹ Si la comparación se realiza con la UE 27, el PIB per cápita de Navarra es superior en un 32 %.

³⁰ DÍAZ VÁZQUEZ, Raquel, Un estudio descriptivo de la Inversión Extranjera Directa en España y su distribución territorial, *Cuadernos de Economía*, vol. 25, núm. 70 (2002), pp. 277-301.

En los últimos años se ha reducido el atractivo de Navarra, tal y como se refleja en la baja participación en las inversiones extranjeras totales, en concreto en el período 1998-2007 han representado el 0,4 % del total nacional, por el 2 % que significaron en los años 1985-1997.

Fruto en gran medida de esta orientación exterior de las inversiones extranjeras, las exportaciones de bienes al resto del mundo, que en 1985 equivalían al 19 % del PIB, llegan a alcanzar el 43 % en el año 2000, en su gran mayoría, 80 %, destinadas a la Unión Europea, lo que da idea de la importancia de estos mercados para la economía navarra, que superaban en relevancia al mercado nacional como consecuencia del proceso de sustitución de parte de las relaciones comerciales con el resto del mercado nacional por relaciones con el extranjero. Ahora bien, en los últimos años se ha registrado una pérdida de dinamismo de estas ventas, influenciadas en gran medida por el retroceso de las exportaciones de automóviles³¹, lo que se refleja en la reducción de la cuota de mercado en las compras de la Unión Europea desde el 0,4 % en el año 2000 al 0,3 % en 2007.

La industria navarra destinó de media el 32 % de su producción en 2005 (40 % en 2000) a estos mercados. Los distintos sectores no muestran una propensión exportadora homogénea destacando con valores superiores a la media material de transporte (67 %); cuero y calzado (51 %), industria del caucho y materias plásticas (47 %) y maquinaria y equipo mecánico (37 %).

En el conjunto de la economía regional los sectores que lideran el crecimiento en este período, y que en consecuencia ganan peso en el VAB total, son el sector servicios, por el dinamismo de la administración pública y los servicios a empresas, y el de la construcción, que impulsado por el boom de la vivienda ve duplicarse su participación hasta el 11,8 %, mientras que reducen su presencia el sector industrial y la agricultura en 8 y 4 puntos porcentuales, respectivamente.

El intenso proceso de crecimiento de los últimos años ha atraído a un número destacado de inmigrantes, extranjeros en su mayor parte que representan el 9,2 % de la población total, contribuyendo a aumentar la participación de la población navarra que representaba el 1,32 % de la española en 1996, al 1,34 % del 2007.

En lo que al movimiento natural de la población se refiere, la notable caída de los nacimientos iniciada en el período anterior propició que el crecimiento vegetativo durante los años noventa haya sido prácticamente nulo, al equilibrarse con las defunciones. Sin embargo, desde finales de los noventa el número de

³¹ Por ello, mientras en 1985 las exportaciones de automóviles representaban el 41 % del total, en 2007 eran el 26 %.

nacimientos no ha dejado de crecer. Así los nacimientos en 2007 han sido 6.595, cifra similar a las de comienzos de los años ochenta y que representa un incremento del 43 % respecto a 1995. Esto ha permitido aportaciones significativas de crecimiento vegetativo al saldo total.

El aumento de la natalidad tiene su origen principalmente en dos factores: el aumento de la población en las edades más propicias para tener hijos y la incorporación de un patrón de fecundidad más elevado y que es característico de la población extranjera. Los nacimientos de madre extranjera representaron el 20 % del total, magnitud que en 1996 era el 2,6 %.

En este período de fuerte crecimiento económico y poblacional, la Administración regional amplía notablemente su presupuesto y los campos de su actividad, fruto del proceso de transferencias ya descrito anteriormente, hasta convertirse en el principal agente público. En estos años también ha contado con recursos financieros adicionales provenientes de la Unión Europea, aunque dado el nivel de bienestar de la Comunidad no han sido muy elevados³², pero gracias a su adicionalidad han permitido abordar actuaciones que de otra manera no habrían contado con financiación.

Debe destacarse el esfuerzo realizado en estos años en innovación y desarrollo tecnológico, tal y como queda de manifiesto con el indicador de gastos en Investigación y Desarrollo, que en 1987 suponían el 0,51 % del PIB y en 2007 equivalen al 1,88 % del PIB.

La fecha final de este período se ha fijado en 2007 dado que en el año 2008 se quiebra la dinámica expansiva descrita, como consecuencia tanto de la profunda crisis económica y financiera internacional como de la corrección de los desequilibrios internos de la economía española, en general, y la navarra, en particular, en especial los asociados al sobredimensionamiento del sector inmobiliario y los elevados niveles de endeudamiento de las empresas y particulares.

De esta forma se asiste a una desaceleración muy pronunciada de la actividad económica que se traduce en la caída del PIB, hasta situarse con tasas interanuales negativas próximas al 3 % a mediados de 2009, el descenso del empleo y el aumento del paro hasta alcanzar una tasa del 10,4 % en el tercer trimestre de 2009, y el intenso incremento del déficit público.

³² Para el período 2000-2004 los recursos de la Unión Europea que han tenido reflejo en los Presupuestos Generales de Navarra representaron el 2,9 % del gasto autónomo (el gasto total menos la aportación a las cargas generales del Estado). LOS ARCOS LEÓN, Blas, La situación económica de Navarra en el contexto europeo. En Enériz Olaechea, Francisco Javier (coord.), *Derecho de la Unión Europea*, Pamplona: Instituto de Administración Pública, 2006, pp. 633-667.

III. SÍNTESIS

El perfil de la economía navarra actual poco se parece al de 1960 como consecuencia de las notables transformaciones registradas. Los factores que han contribuido a ello han sido el cambio de su estructura productiva, inicialmente basada en la agricultura, con la extensión y diversificación del tejido industrial orientado en gran medida hacia el exterior y el desarrollo de los servicios, y el intenso crecimiento experimentado por el PIB gracias a la mejora de la productividad del factor trabajo, el destacado proceso de acumulación de capital y la elevación del nivel educativo de la población.

Como consecuencia, la renta por habitante ha crecido sustancialmente superando ampliamente a la de la media europea, cuando era significativamente menor en el comienzo del período considerado.

Además, esta evolución se refleja en elementos como: la drástica disminución de la población rural y su concentración en el área de Pamplona, la transición demográfica, la incorporación de la mujer al mercado de trabajo y una serie de notables cambios de mentalidad y conducta social.

La Administración regional amparada en el Convenio Económico ha jugado un papel relevante en esta transformación. A lo largo de estos años ha aumentado notablemente su capacidad de gasto por la confluencia del proceso de crecimiento del sector público en funciones de gasto ligadas al bienestar y del proceso de descentralización desde la Administración Central a las Comunidades Autónomas.

Navarra debe hacer frente a la actual situación de crisis económica por un lado, y por otro a los retos que un nuevo escenario caracterizado por la globalización de los mercados plantea, al objeto de lograr nuevos elementos de competitividad que le permitan mantener y mejorar los elevados niveles de bienestar alcanzados.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- ALCAIDE INCHAUSTI, Julio y ALCAIDE GUINDO, Pablo, Avance de las magnitudes económicas españolas en 2008 y serie provisional del Balance Económico Regional. Años 2000 a 2008, *Cuadernos de Información Económica*, núm. 208 (2009), Fundación de las Cajas de Ahorro (FUNCAS), pp. 1-65.
- ALCAIDE INCHAUSTI, Julio, El gasto público en la democracia española. Los hechos, *Papeles de Economía Española*, núm. 37 (1988), pp. 2-41, FUNCAS.
- Evolución económica de las regiones y provincias españolas en el siglo XX*, Madrid: Fundación BBVA, 2003.

- (dir.), *Evolución de la población española en el siglo XX, por provincias y comunidades autónomas*, Madrid: Fundación BBVA, 2007. 2 volúmenes.
- ARDAIZ LOYOLA, Iosu, *Navarra, elementos para su estudio regional*, Pamplona: Eusko Ikaskuntza, 1980. 2 vols.
- BANCO DE BILBAO, *Tablas Input-Output y Cuentas Regionales de la economía de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya. Año 1972, 1977*.
- BASTERRA DEL RÍO, Gabriel, La deuda Pública en Navarra desde el final del siglo XIX hasta el año 1990, *Boletín de Economía de Navarra*, 2ª época, núm. 8 (2004), pp. 65-92.
- CASPISTEGUI GORASURRETA, Francisco Javier, La formación profesional en Navarra (1939-1964). En Caspistegui, Francisco Javier y Erro, Carmen (coords.), *De agrícola a industrial: Navarra 1939-2001*, Pamplona: EUNSA, 2005, pp. 43-103.
- COMÍN COMÍN, Francisco, *Historia de la Hacienda pública, I. Europa*. Barcelona: Crítica, 1996.
- El desarrollo del Estado de bienestar en España, *Historia y Política*, núm. 2 (1999), pp. 7-38.
- DE LA TORRE CAMPO, Joseba, Instituciones, empresarios y mercado: la industrialización de Navarra bajo el franquismo, *Revista de Historia Industrial*, núm. 27 (2005), pp. 121-161.
- Trabajadores, empresarios y tecnócratas en el desarrollo industrial de Navarra (c. 1950-1980), *Gerónimo de Uztáriz*, num. 22 (2006), pp. 75-103.
- Industria del automóvil y desarrollo económico regional: la experiencia de Navarra (c. 1955-1980), *Investigaciones de Historia Económica*, núm. 9 (2007), pp. 109-140.
- DÍAZ VÁZQUEZ, Raquel, Un estudio descriptivo de la Inversión Extranjera Directa en España y su distribución territorial, *Cuadernos de Economía*, vol. 25, núm. 70 (2002), pp. 277-301.
- ERRO GARCÉS, Amaya, El sector de automoción en Navarra: análisis de la dependencia de la economía regional, *Actas del Quinto Congreso de Economía de Navarra*, Pamplona: Departamento de Economía y Hacienda, 2003, pp. 446-469.
- ERRO GASCA, Carmen, Gestación y resultado del Programa de Promoción Industrial de 1964. En Caspistegui, Francisco Javier y Erro, Carmen (coords.), *De agrícola a industrial: Navarra 1939-2001*, Pamplona: EUNSA, 2005, pp. 105-134.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, Aladino, La reconversión industrial en España: impacto regional y transformaciones espaciales, *Ería*, núm. 17 (1989), pp. 191-200.
- FUENTES QUINTANA, Enrique, Tres decenios de la economía española en

- perspectiva. En García Delgado, José Luis (coord.), *España, economía*, 1988, pp. 1-78.
- La hacienda pública de la democracia española frente al proceso de integración europea, *Papeles de economía española*, núm. 48 (1991), pp. 2-36.
- FUNDACIÓN BBVA, *El stock y los servicios del capital en España y su distribución territorial (1964-2007)*.
- Series históricas de capital público en España y su distribución territorial (1900-2005)*.
- GARCÍA-SANZ MARCOTEGUI, Ángel y MIKELARENA PEÑA, Fernando, Evolución de la población y cambios demográficos en Navarra durante el siglo XX, *Gerónimo de Uztariz*, núm. 16 (2000), pp. 125-138.
- HUERTA, Emilio, SAN MIGUEL, Fernando, POMÉS, Julio y BAYO, Alberto, *La inversión extranjera directa en Navarra: el estado de la cuestión*, Colección «Informes y Estudios», número 3, Pamplona: Institución Futuro, 2003.
- IRIARTE GOÑI, Iñaki y LANA BERASAIN, José Miguel, El sector agrario navarro durante el siglo XX: el modelo productivo y acción pública. En Lana, José Miguel, *En torno a la Navarra del siglo XX. Veintiún reflexiones acerca de Sociedad, Economía e Historia*, Universidad Pública de Navarra, 2002, pp. 79-112.
- LOS ARCOS LEÓN, Blas, La estructura industrial de Navarra: rasgos principales, *Papeles de Economía Española*, Núm. Extra 6 (Ejemplar dedicado a: Economía de las Comunidades Autónomas: Navarra), FUNCAS, 1988, pp. 245-264.
- Las Cuentas de Navarra entre 1980 y 1999. En Lana, José Miguel (coord.), *En torno a la Navarra del siglo XX. Veintiún reflexiones acerca de Sociedad, Economía e Historia*, Universidad Pública de Navarra, 2002, pp. 237-256.
- La situación económica de Navarra en el contexto europeo. En Enériz Olachea, Francisco Javier (coord.), *Derecho de la Unión Europea*, Pamplona: Instituto de Administración Pública, 2006, pp. 633-667.
- MIRANDA RUBIO, Francisco, ILUNDÁIN, Eliane, y BALDUZ, Jesús, *Fiscalidad y Foralidad en Navarra (1941-1990)*, Pamplona: Gobierno de Navarra. Departamento de Economía y Hacienda, 2003.
- REIG MARTÍNEZ, Ernest (dir.), *Competitividad, crecimiento y capitalización de las regiones españolas*, Madrid: Fundación BBVA, 2007.
- URIEL JIMÉNEZ, Ezequiel y MAUDOS VILLARROYA, Joaquín, *Capitalización y crecimiento de la economía navarra 1955-1997*, Bilbao: Fundación BBV, 1998.
- VALLE SÁNCHEZ, Victorio, La hacienda pública de la democracia española, *Papeles de Economía Española*, núm. 68 (1996), pp. 2-9.

PROPUESTAS DE CAMBIO DEL MARCO NORMATIVO EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA VASCA

Euskal Autonomia Erkidegoan arau esparrua aldatzeko proposamenak
Proposed changes to the regulatory framework in the Basque Autonomous
Community

Santiago LARRAZABAL BASAÑEZ
Universidad de Deusto/Deustuko Unibertsitatea

Fecha de recepción / Jasotze-data: 24-04-2010

Fecha de aceptación / Onartze-data: 13-05-2010

Mi intervención en el Simposio, bajo el título *Propuestas de cambio normativo en la Comunidad Autónoma Vasca* parte de la situación política actual en Euskadi para, teniendo en cuenta su complejidad y la situación de bloqueo existente en lo referente a una posible reforma del Estatuto de Autonomía de Gernika, intentar sugerir vías que puedan permitir un mínimo consenso entre las distintas sensibilidades políticas que coexisten en Euskadi con el objetivo de, al menos, actualizar algunos contenidos del Estatuto de Autonomía de 1979 que necesitan cambios, dado el transcurso de treinta años desde que fue aprobado éste. La intervención se centra en proponer posibles caminos para lograr ese consenso mínimo para su reforma y apunta los temas que requieren una modificación urgente, sugiriendo tanto los cambios en lo relativo a la relación Estado-Comunidad Autónoma, como los retos de la organización interna de la Comunidad Autónoma en la vertebración del eje Instituciones Centrales-Territorios Históricos-Municipios.

Palabras clave: Comunidad Autónoma Vasca. Estatuto de Autonomía de Gernika. Reforma estatutaria. Instituciones Comunes. Territorios Históricos. Municipios.



Euskal Autonomia Erkidegoan arau esparrua aldatzeko proposamenak izenburupean sinposioan aurkeztuko dudana, egungo Euskadiko egoera politikotik abiatzen da. EAEko errealitatearen konplexutasuna eta Gernikako autonomia estatutua aldatzeko dagoen blokeo egoera kontuan hartuta, EAEko sentsibilitate politiko ezberdinen arteko gutxieneko adostasuna lortzeko bidea eman nahi dut honen bitartez, edo gutxienez, 1979ko autonomia estatutuaren hainbat eduki eguneratu, aldatzeko beharra baitute, 30 urte igaro dira-eta onartu zenetik. Gutxieneko adostasuna lortzeko balizko bideak proposatzeaz gain, aldatzeko premia larria duten hainbat gai ere aipatzen ditu lanak, bai Estatuaren eta EAEn arteko harremanari dagozkionak, bai Autonomia Erkidegoaren erronkak. Institutio Zentralak-Lurralde Historikoak-Udalerriak ardatza egituratzeko lanean.

Giltza hitzak: Euskal Autonomia Erkidegoa. Gernikako Autonomi-estatutua. Estatutuaren erreforma. Institutio Zentralak. Lurralde Historikoak. Udalerriak.



My intervention in the Symposium, entitled *Proposals for policy change in the Basque Autonomous Community* is based on the current political situation in Euskadi, taking into account its complexity and the existing impasse regarding

a possible reform of the Gernika Statute of Autonomy. Through this paper I will try to suggest ways that might allow a minimum consensus between the different political sensitivities that coexist in Euskadi with the objective, at least, of updating some contents of the 1979 Statute of Autonomy that require change, given that it has been thirty years since this was passed. The intervention focuses on possible ways to achieve this minimum consensus for reform and points to the issues requiring urgent modification, suggesting both changes with regard to the relationship between State and Autonomous Region, including the challenges of internal organisation of the Autonomous Community in the segmentation of the core Central Institutions- Historical Territories- Municipalities.

Keywords: Autonomous Community of the Basque Country. Gernika Statute of Autonomy. The reformation of the Statute of Autonomy. Central Institutions. Historical Territories. Municipalities.

* Este texto recoge y amplía mi intervención en el VIII Simposio de Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia que, bajo el título de *Sociedades Plurinacionales y cambio constitucional* y organizado por la Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, se celebró en Donostia-San Sebastián los días 26 y 27 de noviembre de 2009.

SUMARIO

I. UNA REFLEXIÓN SOBRE UN NUEVO MARCO POLÍTICAMENTE *SOSTENIBLE* PARA LA MAYORÍA DE LOS HABITANTES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA VASCA. II. OTRA REFLEXIÓN SOBRE UN NUEVO MARCO JURÍDICAMENTE *SOSTENIBLE* PARA LA MAYORÍA DE LOS HABITANTES Y *TERRITORIOS* DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA VASCA. 1. En el marco de las relaciones entre la Comunidad Autónoma Vasca y el Estado central. 2. En el ámbito interno de la Comunidad Autónoma Vasca. 3. En el marco de las relaciones con nuestros Territorios Hermanos. III. BIBLIOGRAFÍA. 1. En relación con los elementos políticos-jurídicos relevantes para el debate sobre el futuro del autogobierno vasco y el fallido proceso de reforma del Estatuto de Autonomía Vasco de Gernika de 1979. 2. Respecto al marco jurídico general de la organización territorial del Estado español. 3. En lo que concierne a las reformas de los Estatutos de Autonomía, en general. 4. En lo que respecta a la postura del Tribunal Constitucional español sobre los procesos de reformas de los Estatutos de Autonomía de las demás Comunidades Autónomas que han tenido lugar a partir de 2006. 5. Acerca de la incorporación de declaraciones de derechos en las reformas de los Estatutos de Autonomía.

I. UNA REFLEXIÓN SOBRE UN NUEVO MARCO POLÍTICAMENTE *SOSTENIBLE* PARA LA MAYORÍA DE LOS HABITANTES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA VASCA

Un cambio normativo en la Comunidad Autónoma Vasca que suponga nada menos que la reforma del Estatuto de Autonomía de Gernika de 1979 requiere un clima de consenso entre las fuerzas políticas que, desgraciadamente, no veo que exista en el momento en que pronuncio estas palabras y, ciertamente, sin un mínimo consenso interno no parece prudente emprender ahora una labor tan delicada. Sin embargo, las coyunturas políticas varían a veces de manera imprevisible y es preciso estar preparado para cuando cambie el viento y éste sea más favorable a una nueva singladura estatutaria. Conviene así pensar ahora en nuevos rumbos posibles para cuando amaine la tormenta y la mar nos sea más propicia para lanzarnos a la nueva aventura, y digo *aventura* deliberadamente, porque sin duda lo será. Ése es el propósito de mi intervención: sugerir algunas

ideas que quizá les puedan resultar útiles a quienes les corresponda pilotar la nave en tan arriesgada como apasionante singladura.

Para ello es inevitable echar la vista atrás y aprender de lo que ocurrió con el último intento de reforma del Estatuto de Gernika: las fuerzas políticas que apoyaban el último Gobierno Vasco tripartito encabezado por el anterior Lehendakari, Juan José Ibarretxe Markuartu, consiguieron que el Parlamento Vasco aprobase el 30 de diciembre de 2004 por mayoría absoluta la Propuesta de reforma de Estatuto político de la Comunidad de Euskadi, siguiendo los trámites establecidos por el propio Estatuto para su reforma¹, pero para alcanzar dicha mayoría necesitaron la ayuda parcial de los parlamentarios de la izquierda abertzale (tres de cuyos parlamentarios apoyaron la propuesta mientras que el resto votó en contra, aunque todos ellos dejaron claro que no compartían el fondo de la misma). Por otra parte, dicha aprobación contó con la cerrada oposición de los partidos políticos representados en el Parlamento Vasco pertenecientes al denominado *bloque constitucionalista*².

Sin entrar ahora en el análisis de fondo acerca de la compatibilidad entre el Estatuto político de la Comunidad de Euskadi y la Constitución española de 1978, cuando el propio Lehendakari Ibarretxe defendió, como comisionado designado por el Parlamento Vasco, la Propuesta de Estatuto aprobada por el mismo ante el Congreso de los Diputados, el Pleno del Congreso la rechazó de plano en el debate de totalidad y no admitió que se abriera el trámite de enmiendas, ni que se constituyese la Comisión *ah hoc* (compuesta por miembros de la Comisión Constitucional del Congreso y representantes del Parlamento Vasco) para estudiar el texto, lo que dio lugar a una viva polémica acerca de si el procedimiento aplicado para la tramitación parlamentaria del Estatuto político de la Comunidad de Euskadi, siguiendo la Resolución de la Presidencia del Congreso de 16 de marzo de 1993 era correcto o no³.

¹ Art. 46 del Estatuto de Autonomía de 1979.

² El resultado de la votación final fue el siguiente: se emitieron 74 votos, 39 votos a favor y 35 votos en contra. El debate y la votación final pueden consultarse en el Diario de Sesiones del Parlamento Vasco, VII Legislatura, núm. 114 (30 de diciembre de 2004). El texto completo de la Propuesta aparece en el *Boletín Oficial del Parlamento Vasco*, VII Legislatura, núm. 180 (3 de enero de 2005), pp. 22778 y ss.

³ Dada la parquedad de lo establecido en el art. 147.3 de la Constitución y en el art. 145 del Reglamento del Congreso de los Diputados en relación con el procedimiento de reforma de los Estatutos de Autonomía, la Mesa del Congreso decidió que el procedimiento a seguir fuese el establecido por la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 16 de marzo de 1993 (publicada en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, IV Legislatura, Serie E, núm. 255, de 22 de marzo de 1993).

Como acabo de decir, la Mesa del Congreso calificó la Propuesta de reforma del Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi como Propuesta de reforma de Estatuto de Autonomía (Acuerdo de la

Desde entonces, la situación política se ha ido polarizando cada vez más entre los bloques denominados por algunos *nacionalista* (o *soberanista*) y *constitucionalista* y ahora las circunstancias políticas han cambiado. En virtud de la aplicación de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos⁴, se ha impedido a la izquierda abertzale concurrir a las elecciones al acusársele de connivencia con ETA, y ello ha supuesto que en las últimas elecciones al Parlamento Vasco de 2009, a pesar de que el partido más votado fue el PNV, la mayoría parlamentaria sea de corte *constitucionalista* y el nuevo Gobierno Vasco esté formado en exclusiva por el PSE-PSOE quien, al no contar por sí sólo con mayoría suficiente en el Parlamento Vasco, necesita el apoyo externo del Partido Popular.

Mesa del Congreso de 18 de enero de 2005) y decidió tramitar dicho texto por el procedimiento previsto en dicha Resolución de la Presidencia del Congreso, lo que provocó la protesta de los diputados del PNV, EA y Nafarroa Bai, que instaron a la constitución de una Comisión mixta ad hoc (entre la Comisión Constitucional del Congreso y la representación del Parlamento Vasco) y a que dicha iniciativa no se sometiese únicamente al debate de totalidad en el Pleno del Congreso, pues en su opinión, dicho trámite era inadmisibles en la reforma de los Estatutos de Autonomía elaborados con arreglo al procedimiento regulado en el art. 151.2 de la Constitución al alterar la identidad en las formas que debe ser observada en la aprobación y reforma de una norma. Sin embargo, tal petición fue desestimada por la Mesa del Congreso por Acuerdo de 25 de enero de 2005. También protestó contra esta tramitación el Grupo Parlamentario de Izquierda Verde - Izquierda Unida - Iniciativa per Catalunya Verds, pero la Mesa del Congreso se ratificó en su decisión inicial. Tanto el portavoz del Grupo Parlamentario de Izquierda Verde - Izquierda Unida - Iniciativa per Catalunya Verds como dos Diputados del Grupo Parlamentario Vasco (PNV), y dos diputadas del Grupo Mixto (la diputada de Eusko Alkartasuna y la diputada de Nafarroa Bai), presentaron sendos recursos de amparo contra el Acuerdo de la Mesa de 25 de enero. Pero el Tribunal Constitucional no admitió a trámite ninguno de los dos recursos de amparo por sendos Autos 44/2005 y 45/2005, de 31 de enero.

Finalmente el debate de totalidad sobre la Propuesta de nuevo Estatuto político de la Comunidad de Euskadi, remitido por el Parlamento Vasco, tuvo lugar en el Pleno del Congreso de los Diputados de 1 de febrero de 2005. Como la votación de totalidad fue desfavorable (313 votos en contra, 29 a favor y 2 abstenciones), se entendió rechazada la Propuesta de reforma. (Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente, VIII Legislatura, núm. 65, de 1 de febrero de 2005).

⁴ La constitucionalidad de esta Ley ha sido avalada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 48/2003, de 12 de marzo. El Gobierno vasco recurrió esta Ley ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo, pero la Sección Cuarta de este Tribunal declaró el 3 de febrero de 2004 la inadmisibilidad del recurso. En aplicación de esta Ley, el Tribunal Supremo, por Sentencia de la Sala Especial (prevista en el artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial) de 27 de marzo de 2003, ilegalizó a los partidos políticos *Herri Batasuna*, *Euskal Herriarrok* y *Batasuna*, decisión avalada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 5/2004, de 16 de enero. Por su parte, los partidos políticos disueltos recurrieron al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, pero la Sentencia de la Sección 5ª del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 30 de junio de 2009 (*arrêt Herri Batasuna et Batasuna c. Espagne*) desestimó el recurso. Los recurrentes intentaron recurrir esta Sentencia ante la Gran Sala del Tribunal, pero el recurso no ha sido admitido, siendo la Sentencia firme desde el 6 de noviembre de 2009.

Los Tribunales españoles han ido anulando una tras otras las listas electorales presentadas por la izquierda abertzale a las sucesivas elecciones: el Tribunal Supremo anuló la gran mayoría de las plataformas electorales de la izquierda abertzale para las elecciones municipales y forales de 2003 por

En esta complicada situación política, las fuerzas políticas nacionalistas PNV, EA, Aralar, etc., consideran superado el Estatuto de Autonomía actualmente vigente, el Estatuto de Gernika de 1979, y además de denunciar su incumplimiento, apuestan por el momento por un modelo de Estatuto en la línea del que promovió el anterior Lehendakari, Juan José Ibarretxe. Por otra parte, la izquierda abertzale rechaza de plano el marco estatutario e Izquierda Unida defiende un modelo territorial federal en España y es desde esa perspectiva desde la que ve factible el entronque de Euskadi en el Estado español. Por su parte, el Partido Socialista de Euskadi aceptaría probablemente un modelo de reforma estatutaria que siguiese el modelo del Estatuto catalán de 2006 (que ha sufrido un notable recorte tras haber sido dictada la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio), mientras que el Partido Popular y el partido UPyD, se oponen al modelo que incorpora el nuevo Estatuto catalán.

Sentencia de 3 de mayo de 2003, anulación confirmada por el Tribunal Constitucional 85/2003, de 8 de mayo. En este caso también se recurrió al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, pero el recurso fue igualmente desestimado por Sentencia de la Sección 5ª de dicho Tribunal de fecha 30 de junio de 2009 (*arrêt Etxeberria et autres c. Espagne*), que es firme desde el 6 de noviembre de 2009. Exactamente igual ha ocurrido con la anulación de de las candidaturas de la Agrupación electoral *Heritarren Zerrenda* a las elecciones del Parlamento Europeo de 2004, por parte del Tribunal Supremo de 21 de mayo de 2004, confirmada por el Tribunal Constitucional en Sentencia 99/2004, de 27 de mayo. Recurrida también al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, dicho recurso ha sido desestimado por Sentencia de la Sección 5ª del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 30 de junio de 2009 (*arrêt Herritarren Zerrenda c. Espagne*), que es firme desde el 6 de noviembre.

Posteriormente fueron anuladas la Plataforma *Aukera Guztiak* en las elecciones al Parlamento Vasco de 2005 (Sentencias del Tribunal Supremo de 26 de marzo de 2005 y Sentencia del Tribunal Constitucional 68/2005, de 31 de marzo), las plataformas electorales *Sozialista Abertzaleak* y de ANV para las elecciones municipales y forales de 2007 (Autos y Sentencias del Tribunal Supremo de 4 y 5 de mayo de 2007 y del Tribunal Constitucional 112/2007 de 10 de mayo) y se ordenó la disolución de ANV y del Partido Comunista de las Tierras Vascas –PCTV/EHAK–, por Sentencias del Tribunal Supremo de 22 de septiembre de 2008, confirmada la primera de ellas por Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2009, de 29 de enero. Recurrida también al Tribunal europeo de Derechos Humanos, dicho recurso ha sido desestimado por Sentencia de la Sección 3ª del Tribunal, de 7 de diciembre de 2010 (*affaire Eusko Abertzale Ekintza - Acción Nacionalista Vasca c. Espagne*). Finalmente, también fueron suspendidas las actividades del partido político *Askatasuna* por Auto del Tribunal Supremo de 8 de febrero de 2009, confirmado por la Sentencia del Tribunal Constitucional 53/2009, de 12 de febrero y anuladas las candidaturas de las Agrupaciones electorales *Demokrazia 3 milioi*, que pretendían presentarse a las elecciones del Parlamento Vasco de 2009, por Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de febrero de 2009, confirmada por Sentencia del Tribunal Constitucional 44/2009, de 12 de febrero. Estas Sentencias han sido objeto de recurso ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, si bien parece que, a la luz de las tres Sentencias que ya ha dictado sobre asuntos similares, rechazando de plano los recursos, los recursos que están pendientes no tienen muchas posibilidades de ser aceptados. El último caso de ilegalización de listas –acusadas por algunos de ser afines a la izquierda abertzale– tuvo lugar con motivo de las elecciones al Parlamento Europeo en junio de 2009. El Tribunal Supremo anuló también por estos motivos la candidatura presentada por la coalición electoral *Iniciativa Internacionalista-La Solidaridad entre los Pueblos*, mediante Auto de 16 de mayo de 2009. Sin embargo, el Tribunal Constitucional anuló este Auto por Sentencia de 126/2009, de 21 de mayo y permitió presentarse a dicha coalición.

En definitiva, la situación política actual es muy complicada y no es, desde luego, la más propicia para una reforma estatutaria. Pero no hay que desanimarse: en la larga historia hacia el autogobierno vasco hemos pasado por épocas muy difíciles y oscuras y, sin embargo, hemos sido capaces de superarlas. Como dice alguno de mis colegas de la Universidad de Deusto, debemos aprender a gestionar la incertidumbre e incluso la frustración y seguir adelante. Pero, eso sí, no podemos engañarnos, porque las dificultades no son pocas y quienes conocen bien las entrañas de algunos de los procesos de intento de solución del conflicto vasco, las han expuesto claramente: hay fuerzas políticas vascas que son reacias a integrarse en el sistema político vigente y algunas de ellas ni siquiera aceptan el marco legal actual y tras más de treinta años de vigencia del sistema constitucional y estatutario vasco, el problema sigue sin arreglarse. Aún más, gran parte del nacionalismo vasco no se siente cómodo dentro de la Constitución española y cuestiona conceptos como el de la soberanía o el de legitimidad del Estado y aunque el Estatuto de Autonomía de Gernika concitó un consenso mucho mayor que el de la Constitución, incluso ese consenso estatutario se ha deteriorado mucho últimamente⁵. Además –añadiría yo– otra gran parte de la población vasca se siente cómoda en el actual marco constitucional y estatutario y quizá estaría dispuesto a reformarlo pero no en la línea marcada por el Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi de 2004.

En mi opinión, el problema no es tanto jurídico como político. Creo, por tanto, que debemos ir dando pequeños pasos para mejorar este clima político tan crispado, construir primero un mínimo consenso político y ya vendrá luego el texto jurídico que lo recoja, pero el orden del proceso es ése y no al revés. Para construir ese nuevo consenso político mínimo hay temas *sensibles* en los que es seguro que no va a haber acuerdos (aceptación de la Constitución, titularidad de la soberanía, derecho a decidir, autodeterminación, territorialidad, etc.) pero creo que hay algún punto en el que se podría intentar conseguirlos, por ejemplo, en torno a la institución de los derechos históricos recogidos en las dos Disposiciones Adicionales: la primera de la Constitución de 1978 y la única del Estatuto de Gernika de 1979.

Si queremos un acuerdo, aunque sea de mínimos (y me parece que, por ahora, no podemos aspirar a mucho más), debemos esforzarnos en intentar superar la dinámica de bloques, porque si un bloque intenta imponerse al otro, la cosa no funcionará. Hay que empezar por cosas modestas que puedan concitar el acuerdo de mucha gente en el País para ir reconstruyendo puentes y generando confianza mutua, como ha ocurrido, por ejemplo, con el asunto del denominado

⁵ Por ejemplo, puede consultarse a este respecto el análisis de Jesús EGUIGUREN IMAZ en su obra *El arreglo vasco. Fueros, Constitución y política en los siglos XIX y XX*, Donostia-San Sebastián: Hiria Libros, 2008, pp. 223-251.

blindaje del Concierto Económico, que ha sido apoyado por una amplia mayoría de las fuerzas políticas vascas y ha desembocado en la reciente Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero.

Así las cosas, parece que el *arreglo* no es nada fácil, pero debemos empeñarnos en intentarlo. La gran pregunta es: ¿podemos construir un mínimo acuerdo sobre algo que sea común si no a todos, al menos a una gran mayoría de los vascos? Bueno, como ya he hecho en alguna otra ocasión y como dice el refrán que *no se puede hacer una tortilla sin romper algún huevo*⁶, voy a arriesgar y quizá rompa alguno, pero espero que sepan ustedes disculpar mis errores gracias a su benevolencia al considerar que las intenciones que guían a este profesor universitario que les habla no son otras que las de buscar un poco de concordia en este País, tan proclive a banderías desde épocas remotas. Creo que, como también dice la expresión latina, las cosas pequeñas se hacen grandes con la concordia (*concordia parvae res crescunt*). Empecemos pues, por lo poco que nos une, para avanzar después en lo mucho que nos separa, al estilo de cómo se hacía en las viejas Concordias forales, que eran acuerdos sobre puntos concretos, que no eran estáticas sino dinámicas, pero que permitían ir solucionando sobre la marcha problemas puntuales y allanar el camino hacia acuerdos más amplios y duraderos.

A mi entender, si queremos avanzar por esta senda, existe un imperativo ético de partida: la renuncia a la violencia y la defensa de las legítimas ideas de cada uno por medios pacíficos, pero sin exclusión de ninguna idea. A partir de aquí, hay algunos puntos de convergencia sobre los que podríamos intentar empezar a construir, de tal manera que muchos de nosotros (aunque será difícil que todos) nos vayamos sintiendo más cómodos: es como en la teoría de conjuntos de EULER que estudiábamos en el colegio: hay que pasar de dos círculos frente a frente sin puntos de contacto, a buscar dos conjuntos que tengan una mínima zona de intersección común, que luego, en función de las circunstancias, puede ir ampliándose más de lo que se creía al principio, aunque haya partes de los distintos conjuntos que nunca se van a compartir. Construyamos pues, todos juntos, sobre las intersecciones.

Una buena intersección entre aquellos que se enmarcan dentro del ámbito denominado *constitucionalista* y aquellos otros que defienden tesis nacionalistas vascas más o menos *soberanistas*, sería la institución de los derechos históricos vascos, recogidos tanto en la Disposición Adicional Primera de la Constitución

⁶ LARRAZABAL BASAÑEZ, S., Intervención en la Mesa redonda que bajo el título *La Ley de 25 de octubre de 1839: ¿solución o conflicto?*, tuvo lugar el 15 de octubre de 2009 en el Palacio de Congresos y de la Música (Euskalduna) de Bilbao, en el marco de las Jornadas organizadas por la Fundación Sabino Arana con motivo del cumplimiento de los 170 años de la Ley de 25 de octubre de 1839. El texto aparece publicado en la Revista *Hermes*, núm. 32 (noviembre de 2009), pp. 48-56, bajo el título: «La ley de 25 de octubre de 1839: una ley, dos visiones, tres lecciones».

de 1978⁷ como en la Disposición Adicional única del Estatuto de Autonomía de Gernika de 1979.⁸ Estos dos textos podrían ser la clave de la bóveda de un principio de acuerdo.

Esta misma idea aparece con frecuencia en los discursos políticos de algunos dirigentes vascos de distinto signo ideológico. Así, por ejemplo, Jesús Eguiguren ha escrito que:

no se trata de que nadie renuncie en el terreno de los principios a sus bases ideológicas... El que existan, por tanto, dificultades a la hora de lograr consensos no quiere decir que sean insalvables. Basta con reconocer que no se trata de ponerse de acuerdo sobre principios y sobre fines, sino sobre los marcos de convivencia y los valores y reglas de funcionamiento de un sistema político... Es necesario seguir insistiendo en la validez de la Disposición Adicional para avanzar hacia el arreglo pues representa, como hemos dicho, no sólo el reflejo de un problema, sino el intento de búsqueda de soluciones.⁹

Por su parte, Román Sodupe pronunció en su día las siguientes palabras al respecto:

a mi juicio, los derechos históricos básicamente constituyen una vía de reconocimiento de las identidades nacionales y responden a la existencia de determinados hechos diferenciales que existen en el Estado español, entre ellos el nuestro, el hecho diferencial vasco. De ahí que entre nosotros hablar sobre los derechos históricos presupone referirse al llamado problema /conflicto/ contencioso vasco, es decir, significa hablar del encaje de Euskadi en el Estado, de la relación Euskadi-Estado. Éste es un problema que arrastramos en nuestra historia, pero es un problema de rabiosa actualidad. Sigue siendo un problema no resuelto. Es un problema en sí mismo, al margen de la violencia. [...] Desde mi punto de vista, el fundamento político sustancial de los derechos históricos es el pacto. Esos derechos históricos que son respetados y amparados, que son objeto de reserva en el bloque constitucional, descansan en el pacto [...] el problema de nuestro caso posiblemente no sea tanto de falta de instrumentos jurídicos como de voluntad política [...]. En todo caso, estoy seguro de que, existiendo la necesaria voluntad política, también se investigarían, analizarían y propondrían fórmulas jurídicas adecuadas para el desarrollo leal del Estatuto¹⁰.

⁷ La Disposición Adicional Primera de la Constitución española de 1978 dice: *La constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.*

⁸ Por su parte, la Disposición Adicional única del Estatuto de Autonomía del País Vasco de 1979 reza así: *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.*

⁹ EGUIGUREN IMAZ, J., *El arreglo vasco...*, op. cit., pp. 231-232.

¹⁰ SUDUPE OLAIZOLA, R., *Discurso de clausura del I Symposium sobre el derecho histórico de los territorios de Vasconia*, organizado por el Instituto de Derecho Histórico de Vasconia, Donostia-San Sebastián, 2001. Las citas extractadas corresponden a las páginas 4, 7, 9 y 10 de dicho discurso.

Ahora bien, en relación con los derechos históricos, deberíamos ser cautelosos y no intentar definirlos a fondo en este contexto histórico de hoy, porque cuando intentemos definirlos exhaustivamente, se perderán las posibles efectos balsámicos y a la vez, un tanto misteriosos de la institución y aflorarán inmediatamente las grandes diferencias que tenemos los vascos en torno a los temas de siempre: identidad, patria, soberanía, etc. En la actual situación política, habría que dejar formulados los derechos históricos de forma deliberadamente ambigua, para facilitar el acuerdo, siguiendo la técnica del constituyente español en 1978, cuando utilizó fórmulas muy etéreas para recoger en la Norma fundamental derechos sobre los cuales las concepciones eran antagónicas y que si se hubieran definido más, seguramente habrían puesto en peligro el *consenso* constitucional¹¹.

Volviendo a los derechos históricos, creo que a la Disposición Adicional Primera de la Constitución aún se le puede sacar más jugo del que ya ha dado, que no es poco, y lo mismo se puede hacer con la Disposición Adicional única del Estatuto de Gernika, pero con una condición previa: que exista un amplio acuerdo de los vascos entre sí primero y entre los vascos y el Estado Central después. Primero el pacto y luego la formulación jurídica. En lo que se refiere básicamente a la Disposición Adicional Primera de la Constitución, a la que todo el mundo cita, pero que es entendida de diversa manera según el cristal con el que se mire, sólo si hay pacto previo, puede dar nuevos frutos y permitir soluciones que seguramente no satisfarán completamente las pretensiones de todas las partes, pero sí ofrecer un modelo no ideal pero sí viable, que haga sentirse lo suficientemente cómodas a las muy diversas y contrapuestas sensibilidades que existen entre nosotros acerca de cómo debe ser la relación entre Euskadi y España, como para que al menos una amplia mayoría pueda aceptarla como *statu quo*, en el bien entendido caso que este *statu quo* es provisional y que puede ser modificado con la condición *sine qua non* del previo acuerdo entre las partes, interno primero y con el Estado Central después.

Pero sin pacto previo y entre todos o, al menos, entre la gran mayoría de los vascos y de las instituciones vascas con las del Estado Central, la Disposición Adicional Primera por sí sola no puede ir mucho más allá de lo que ya ha ido y la situación inevitablemente conducirá a un bloqueo, como hemos visto recientemente en el fallido proceso de reforma del Estatuto de Autonomía de

¹¹ Estoy pensando, por ejemplo, en las deliberadamente ambiguas fórmulas que utilizó el constituyente español en 1978 para recoger derechos fundamentales sobre las que las concepciones eran difícilmente compatibles en aquel momento y que aún hoy siguen causando problemas, por ejemplo, en el derecho a la vida (*todos tienen derecho a la vida...* –art. 15–) o en el derecho a la educación (*todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza* –art. 27–), pero que permitieron avanzar decisivamente en el proceso constituyente.

Gernika. La historia nos demuestra una y otra vez que el pacto forma parte de la cultura jurídica del Pueblo Vasco y que ha sido su vía propia de entender sus relaciones con la Corona o con el Estado Central. Sin pacto no hay Fueros y sin pacto entre vascos y con el Estado Central, los derechos históricos no tienen más proyección¹². Todo este proceso debe inscribirse en un contexto de lealtad recíproca entre las partes y debe servir para superar desconfianzas mutuas: la de quien teme que desde una Comunidad se cuestione su unidad y soberanía y la de muchos ciudadanos de esa Comunidad que consideran inaceptable que después de transcurridos casi treinta años de la aprobación del Estatuto, éste siga sin cumplirse en su totalidad.

Y hablando de unidad y de soberanía, tal y como hemos visto, si el asunto se plantea en términos de lucha de soberanías excluyentes es irresoluble. Ahora bien, teniendo en cuenta que las categorías absolutas relativas a la soberanía están hoy en día inmersas en una notable crisis, pues las diversas instituciones en los distintos niveles (municipal, de los Territorios Históricos, autonómico, estatal o europeo) comparten competencias sobre materias que en la concepción tradicional de la soberanía desde Jean Bodin, serían calificadas como atributos típicos de la soberanía del Estado, creo que se pueden evitar estériles ejercicios de nominalismo y concentrar nuestros esfuerzos en buscar puntos intermedios que a veces evitan muchos problemas, problemas que no conducen en la práctica más a que a bizantinas, interminables e inútiles discusiones.

En conclusión, yo también creo que si hay verdadera voluntad política para avanzar en el autogobierno vasco y hay acuerdo entre vascos –primero– y de las instituciones vascas con las del Estado Central –después–, la Disposición Adicional Primera de la Constitución puede facilitarnos mucho el camino hacia consensos cada vez mayores. Un pacto que Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón, uno de los Padres de la Constitución y quien ha hecho tantas aportaciones doctrinales al tema de los derechos históricos, ha definido de la siguiente manera:

¿Qué se entiende por pactismo en derecho público? La integración mediante acuerdo. Lo que en el imaginario foralista constituyó la esencia de la denominada «entrega voluntaria», tantas veces reivindicada por el nacionalismo vasco. Con el pacto se mantienen las personalidades originales de quienes pactan y sus derechos originarios, se posibilitan cesiones mutuas de competencias para hacer más funcional su ejercicio sin perjuicio de su titularidad, y puede establecerse un sistema de garantías recíprocas. En efecto, en una relación pactada el cumplimiento de lo pactado no puede dejarse al arbitrio de ninguna de las

¹² LARRAZABAL BASAÑEZ, S., La cultura del pacto en el Derecho Público Vasco a lo largo de su historia, *Boletín de la Academia Vasca de Derecho*, núm. 0 (junio 2003), pp. 37-47; LARRAZABAL BASAÑEZ, S., El pactismo como elemento fundamental de la foralidad. En *Estudios de Deusto (Homenaje al Profesor Don Pablo Lucas Verdú)*, 51-1 (enero-junio 2003), pp. 241-258.

partes, sino que, en caso de discrepancia, es necesario recurrir a una permanente negociación, de la cual el sometimiento al arbitraje es, simplemente, un episodio. El pacto excluye la decisión unilateral. El pacto convierte las soberanías en cosoberanías, porque nadie, ninguna de las partes, por sí sola, puede decidir sobre la situación de las otras y ni siquiera sobre la suya propia¹³.

Dejo en este punto la reflexión teórica sobre un hipotético nuevo marco políticamente *sostenible* que pudiese facilitar el acuerdo, para proceder a continuación a esbozar algunos contenidos jurídicos concretos que, en mi opinión, podrían formar parte de un posible futuro cambio normativo en Euskadi y que, siguiendo esta expresión tan en boga últimamente, he denominado nuevo marco jurídicamente *sostenible*.

II. OTRA REFLEXIÓN SOBRE UN NUEVO MARCO JURÍDICAMENTE SOSTENIBLE PARA LA MAYORÍA DE LOS HABITANTES Y TERRITORIOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA VASCA

1. En el marco de las relaciones entre la Comunidad Autónoma Vasca y el Estado central

Dada la falta de reformas en la Constitución de 1978, a pesar de haber transcurrido más de treinta años desde su entrada en vigor, salvo en el caso del retoque técnico del art. 13.2 para permitir la ratificación del Tratado de la Unión Europea, y en todo lo que se refiere a la organización territorial del Estado, el juego combinado del fenómeno denominado de *desconstitucionalización*¹⁴ del proceso autonómico y del principio dispositivo, ha hecho que sean las reformas de los Estatutos de Autonomía y no la reforma constitucional quienes marquen la pauta en la modificación a la que está sometida la organización territorial del Estado. Sin embargo, como algunos autores han puesto de manifiesto claramente, *desconstitucionalización* no es igual a *inconstitucionalidad*, pues los nuevos

¹³ HERRERO RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M., Pactismo y nacionalismos inclusivos. En Arrieta, J. y Astigarraga, J. (eds.), *Conciliar la diversidad. Pasado y presente de la vertebración de España*. Bilbao: Fundació Ernest Lluch /Universidad de País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea, 2009, I, pp. 233-234.

¹⁴ Fue el profesor Pedro Cruz Villalón, quien fuera también Presidente del Tribunal Constitucional, quien en su célebre artículo sobre la curiosidad del jurista persa afirmó que: *nuestra Constitución ha operado una desconstitucionalización de la estructura del Estado. En efecto, se trata de una Constitución que permite, sin sufrir modificación formal alguna, lo mismo un Estado unitario y centralizado, que un Estado unitario pero descentralizado, que un Estado sustancialmente federal, que, incluso, fenómenos que rebasan los límites del Estado federal para recordar fórmulas confederales*. (CRUZ VILLALÓN, P., *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999).

Estatutos van introduciendo regulaciones relativas a instituciones no previstas ni previsibles por una Constitución que tiene más de treinta años y que aún no ha sido reformada para ir adaptándola a los nuevos tiempos. De tal manera que, utilizando una terminología característica de los estudios sobre fuentes del derecho, los Estatutos van avanzando en materias *extra o praeter constitutionem* no *contra constitutionem*¹⁵.

La flexibilidad constitucional es grande pero no absoluta y si queremos sortear los problemas de colisión con el Título Preliminar de la Constitución de 1978 en lo que se refiere a la titularidad de la soberanía (soberanía nacional / soberanía compartida), el principio de unidad (unidad de la Nación española / derecho a decidir-derecho de autodeterminación), la existencia de una o varias Naciones (discusión entre Nación española única compatible con la existencia de nacionalidades y regiones / existencia de distintas Naciones en España), etc., tendremos que hilar muy fino. El *choque de Preámbulos* entre la Constitución y en su caso un nuevo Estatuto Vasco es un tema muy delicado, porque además tampoco suscita unidad en el interior de nuestro País, donde las sensibilidades en estos temas son contrapuestas y están a flor de piel. Creo que un Título Preliminar del Estatuto, con una redacción deliberadamente ambigua y definido desde los derechos históricos, que el Estatuto debería actualizar de acuerdo con lo que establezca el ordenamiento jurídico y sin renuncia del Pueblo Vasco a los mismos, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, anclando todo ello en la Disposición Adicional Primera de la Constitución y en la Disposición Adicional única del Estatuto de 1979, para buscar un soporte compatible con la Constitución, podría evitar problemas y generar un consenso suficiente para desbloquear la situación y seguir adelante.

Sería una especie de vuelta atrás al momento del inicio del conflicto vasco, utilizando la experiencia histórica de más de 170 años desde la Ley de 25 de octubre de 1839 para tener una segunda oportunidad y no caer de nuevo en el mismo error. Si es que, como sostienen algunos, entonces hubo realmente una oportunidad de interpretar favorablemente al régimen foral la cláusula de confirmación de los Fueros sin perjuicio de la unidad constitucional de la Monarquía prevista en aquella Ley, que después se malogró, conduciendo a la desaparición total del régimen foral en 1876, hasta el extremo de que la Ley de 1839 ha pasado al imaginario popular como la primera Ley abolicionista de los Fueros¹⁶,

¹⁵ Dada la naturaleza del Simposio, no voy a hacer en estas líneas un estudio de técnica jurídica detallada sobre los distintos asuntos que se plantean aquí. Quien desee una información exhaustiva sobre los mismos, puede consultar la bibliografía que aparece al final de este artículo.

¹⁶ Hasta el extremo de que dicha Ley de 1839 es derogada para Bizkaia, Gipuzkoa y Álava en el párrafo segundo de la Disposición Derogatoria de la Constitución de 1978, al igual que la segunda y última Ley abolicionista, la de 1876.

abolición que dio origen al conflicto vasco en el que hoy seguimos instalados, quizá por esos azares de la historia, tengamos en el futuro alguna oportunidad de situarnos en otro de esos momentos decisivos de la historia, dando esta vez una salida razonable al problema, que permita abrir puertas en vez de cerrarlas y cerrar las heridas en lugar de dejarlas abiertas y permitir que sigan supurando. Se trataría de utilizar la Disposición Adicional Primera de la Constitucional como título de legitimación, de insistir en la actualización de los derechos históricos y en el pacto con el Estado Central, un procedimiento que ya siguió Navarra para justificar su constitución como Comunidad Foral sin seguir estrictamente los procedimientos previstos en los artículos 143 y 151 de la Constitución y que, que yo sepa, no ha sido anulado por inconstitucional.

Una vez superado el peligroso escollo de los títulos identitarios, y teniendo siempre presente la trayectoria que ha marcado el Tribunal Constitucional en su Sentencia sobre el Estatuto de Cataluña, con la experiencia de lo ocurrido en el proceso catalán de promulgación de un nuevo Estatuto, creo que deberíamos reforzar el bilateralismo, apoyándolo en nuestra experiencia histórica y en uno de los ejemplos de bilateralidad más claros que existen en nuestro ordenamiento jurídico, y que se deriva, precisamente, de la actualización de los derechos históricos: el Concierto Económico.

Otro tema espinoso será el del poder judicial, con la introducción de algún tipo de Consejo Vasco de Justicia, del reforzamiento de funciones del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, etc.

Un tercer asunto comprometido será el de la introducción en el Estatuto de derechos y principios rectores y las garantías concretas de su efectividad.

Preveo menos problemas en lo que se refiera al nuevo marco competencial, en lo que concierne a la acción exterior y a las relaciones con la Unión Europea, pero es cierto que en materia competencial, la negociación será complicada y trabajosa pero no tiene porqué ser difícil llegar a un acuerdo razonable, asumiendo la Comunidad Autónoma nuevas competencias derivadas de los cambios sociales, económicos o tecnológicos, aunque habrá que establecer algunas cautelas (no sé si el denominado *blindaje* u otras) para evitar que el Estado vaya erosionando la autonomía a través de técnicas como la interpretación abusiva de las posibilidades que ofrecen las leyes orgánicas, las leyes de bases, de las denominadas competencias horizontales de la Constitución (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica –art. 149.1.13–; regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, –art. 149.1.1–), del principio de solidaridad del art. 2, de la unidad económica o de mercado y de las exigencias de la libertad de circulación y establecimiento de personas y bienes –art. 139.2, etc–; también habrá que explorar hasta dónde

está dispuesto a llegar el Estado utilizando el cauce previsto en el art. 150.2 de la Constitución, en la transferencia de facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación; avanzar en los instrumentos arbitrales, típicos en un modelo teñido de bilateralismo, para la superación de conflictos en la línea de los mecanismos establecidos en el Concierto Económico y progresar mucho en instrumentos de coordinación con el Estado que, por cierto, algún día tendrá que adaptar *de verdad* su Administración General al Estado amplísimamente descentralizado en que se ha convertido España.

Hay, evidentemente, disfunciones cuya resolución no está en la mano de un Estatuto como, por ejemplo, la articulación del Senado como verdadera Cámara de representación territorial, la representación territorial en el Tribunal Constitucional, una *verdadera descentralización* del poder judicial, etc.; todos ellos son asuntos que requerirán ineludiblemente una reforma constitucional en el futuro, pero hay que ir creando realidades que hagan inevitables tales cambios constitucionales a medio plazo avanzando hasta donde sea posible en los Estatutos y en la reforma de las leyes orgánicas del Estado. Todo ello irá creando un clima que, una vez sea considerado como algo normal por todos, facilitará finalmente la lógica reforma constitucional. No sé si esto es una propuesta de mutación constitucional, pero me parece que, viendo la evolución de las cosas en estos últimos años, la modificación expresa de la Constitución vendrá cuando los cambios y las nuevas realidades estén asentados en la realidad del día a día. Mientras tanto, quizá debamos avanzar, como acabo de decir, mediante las reformas estatutarias, las de las leyes orgánicas y por qué no, a través de convenciones constitucionales, de –como se dice ahora– *buenas prácticas políticas*, de la instauración de una auténtica cultura de intercooperación e incluso de algún tipo de *constitutional soft law*. Cuando los cambios se hayan asentado en la práctica y se consideren normales por todos, será el momento de introducir reformas en la Constitución, no antes, porque –conociendo este País– si no hay consenso sobre lo que se quiere hacer, es mejor no abrir la caja de Pandora, por si acaso.

Por último, y para introducir alguna nota positiva, hay un asunto que en otras Comunidades Autónomas plantea un problema muy serio de resolver y que aquí no debería plantear problemas porque ya está resuelto de antemano: el sistema de financiación, que en nuestro caso se fundamenta en el sistema de Concierto Económico, amparado también de manera directa por la actualización de los derechos históricos prevista en la Disposición Adicional Primera de la Constitución.

Y una consideración final a este respecto: no se trataría de un Estatuto mágico, capaz de gustar a todo el mundo, pues los puntos de vista entre nosotros son muy plurales y contrapuestos. No se pediría a nadie que renunciase a nada,

sólo se trataría de un punto de encuentro que permitiese a la gran mayoría de los vascos (ojalá que a casi todos) tener un marco común de referencia, insisto, sin que nadie tuviese que renunciar a sus ideas, pero con la obligación de todas las partes de ser leales al pacto cumpliéndolo escrupulosamente, un pacto que quedaría permanentemente abierto a su reforma, siempre que hubiese un doble acuerdo para ello: el de los vascos entre sí y con el Estado Central.

2. En el ámbito interno de la Comunidad Autónoma Vasca

Este nuevo Estatuto debería abordar también algunos delicados asuntos acerca de la vertebración interna de la Comunidad Autónoma Vasca y haría falta hilar muy fino al respecto, por las distintas y contrapuestas visiones que hay entre nosotros acerca de cómo deben ser, por ejemplo, las relaciones entre sus tres niveles de instituciones territoriales: las instituciones centrales (Gobierno y Parlamento Vascos), de los territorios históricos (Diputaciones Forales y Juntas Generales) y los municipios. Creo que la distribución de competencias interna entre Instituciones Centrales y las de los tres Territorios Históricos debe contenerse en el propio Estatuto, sin perjuicio de que luego deba concretarse en leyes de desarrollo posteriores, pero en ningún caso debe quedar sometida a la voluntad de una de las partes, como ocurre actualmente con aquellas materias que –excepto en lo referente al núcleo esencial de la foralidad en la que las instituciones centrales no pueden entrar– la LTH¹⁷ atribuye a los territorios históricos y que el Parlamento Vasco puede cambiar sin más, a través de una simple modificación de la LTH, una ley ordinaria que no requiere ningún tipo de mayoría cualificada.

Pero también el Estatuto debería abordar la cuestión de las competencias, financiación, y lugar que les corresponde a los municipios vascos, aunque sus contenidos fundamentales sean concretados después por una legislación de desarrollo que por fin, otorgue a los municipios vascos el papel que les corresponde y les dote de una financiación adecuada y de unos recursos suficientes para que puedan desarrollar correctamente las funciones crecientes que la sociedad les demanda. Tampoco será fácil la vertebración del eje territorios históricos-ayuntamientos, pero no hay que olvidar dos cosas: ni la vital importancia de las instituciones forales (Juntas Generales y Diputaciones) en nuestro sistema de autogobierno, ni tampoco la relevancia de los municipios en el mismo, puesto

¹⁷ La comúnmente conocida como Ley de Territorios Históricos o LTH, tiene como denominación oficial la de Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos (publicada en el *Boletín Oficial del País Vasco* de 10 de diciembre de 1983, núm. 182).

que aunque la legitimación directa de las instituciones forales por elección popular les dota de una singular posición, también los ayuntamientos son elegidos por el pueblo y no hay que olvidar nunca que, en nuestra historia foral, las instituciones forales (Juntas y Diputaciones) eran de base municipal.

Creo asimismo que el nuevo Estatuto debería apostar claramente por una orientación que permita mantener y profundizar el Estado Social y del Bienestar. Un adecuado sistema de recursos, la garantía de derechos y prestaciones sociales y un autogobierno que se fundamente en la solidaridad y en la cooperación, son elementos irrenunciables en un Estatuto de nueva generación acorde con el signo de los tiempos, para que nuestras instituciones gocen de un claro apoyo popular, como ocurrió durante la época foral.

En definitiva, deberíamos aprovechar la oportunidad que ofrezca este nuevo Estatuto para superar el debate sobre los dimes y diretes competenciales y poner el énfasis no tanto en de quién es ésta o aquella competencia, sino en arbitrar un sistema que sea el que mejor satisfaga las necesidades reales del ciudadano. A veces nos perdemos en polémicas bizantinas acerca de a quién le corresponde tal o cual atribución y el ciudadano vaga impotente y *enojado* de ventanilla en ventanilla entre la administración local, foral, autonómica o estatal. Ya va siendo hora de que el objetivo principal sea servir al ciudadano y atender a sus necesidades y para ello habrá que evitar duplicidades y una atávica falta de cooperación entre instituciones. Una de nuestras asignaturas pendientes es la coordinación. Y en un País tan pequeño, con cuatro administraciones diferentes, lo que hay que conseguir es que todas ellas trabajen en red, independientemente de la titularidad de cada una de ellas, procurando satisfacer entre todas las necesidades reales del ciudadano, haciendo frente a nuevos retos que, como la creciente inmigración, etc., van a poner a prueba su eficacia. Si son capaces de hacerlo y de funcionar bien, ello contribuirá en no poco a prestigiarlas, puesto que son los hechos y no las palabras los que conceden la vitola o como se dice ahora, el *label* de calidad, y permiten que la ciudadanía se sienta mucho más identificada con ellas.

3. En el marco de las relaciones con nuestros Territorios Hermanos

Finalmente, unas brevísimas reflexiones acerca de las relaciones con nuestros Territorios Hermanos, que suelen ser también tema delicado y que ya he manifestado en alguna otra ocasión¹⁸. En relación con el Territorio Hermano de Navarra, creo que ya es tiempo de reconocer su singularidad como Comunidad Foral diferenciada y de respetar totalmente su derecho a ser como quiera ser. Pero también es hora de acabar con una absurda falta de relación cuando la

fraternidad vasco-navarra debería ser la norma y no la excepción. Nos unen la lengua, la historia, la vecindad, y en definitiva, la lógica de las cosas. Ya es hora de normalizar las cosas: la relación con Navarra debe estar basada siempre en el mutuo respeto y nunca ni en la imposición a los navarros de visiones de País que ellos no compartan, ni de marcos jurídico-políticos que ellos no deseen, pero tampoco en la exclusión, persecución o indiferencia hacia los elementos de la cultura vasca de Navarra que como el euskera (la *lingua navarrorum*) son consustanciales a su identidad. A estas alturas, ¿no vamos a ser capaces de hacer un ejercicio de realismo para ofrecer un marco razonable de relaciones entre todos?

En el caso de los Territorios de la Vasconia peninsular, vasco-franceses o de Iparralde, como ustedes prefieran, tendremos que hacer también un ejercicio de realismo político: nadie puede discutir el derecho de sus ciudadanos a sentirse lo que deseen, pero además de declaraciones retóricas y a menudo más folklóricas y simbólicas que otra cosa, habrá que reforzar las relaciones con esos territorios en el marco político, económico, social, cultural, deportivo, etc., para que los vascos de un lado y otro del Bidasoa se conozcan mucho mejor y trabajen realmente juntos. Aprovechemos los instrumentos de cooperación transfronteriza y transnacional, las eurorregiones, las agrupaciones europeas de cooperación territorial y todas aquellas posibilidades a nuestro alcance para estrechar realmente nuestras relaciones con pleno respeto a la voluntad de los habitantes de dichos Territorios. La historia nos enseña que en el pasado las relaciones con ellos han sido siempre fluidas y constantes y que la frontera nunca ha sido un obstáculo para eso. Si nos unen la lengua, la cultura, la vecindad y en el pasado mantuvimos nuestras relaciones económicas incluso cuando Francia y España estaban en guerra, ¿qué no será posible ahora en un nuevo marco, mucho más flexible y abierto como el que nos brinda la Unión Europea!

Termino ya esta intervención con la sensación de que, como dice el refrán, quizá haya roto algún huevo en mi intento por hacer una buena tortilla, pero esto es lo que la organización del Simposio me encargó y he procurado hacerlo lo mejor que he sabido. En todo caso, y aunque este panorama que he intentado describir les parezca utópico, concluyo parafraseando unas palabras que acerca de las utopías, leí una vez en un texto de Gregorio Peces Barba, conocido profesor universitario de Filosofía del Derecho y otro de los *padres* de la Constitución española de 1978, cuando decía más o menos algo así como que, a veces la utopía es sólo una verdad prematura.

Muchas gracias. *Eskerrik asko.*

¹⁸ LARRAZABAL BASAÑEZ, S., La cultura del pacto..., *op. cit.*, pp. 44-45.

III. BIBLIOGRAFÍA

1. En relación con los elementos políticos-jurídicos relevantes para el debate sobre el futuro del autogobierno vasco y el fallido proceso de reforma del Estatuto de Autonomía Vasco de Gernika de 1979

ARRIETA, J. y ASTIGARRAGA, J. (eds.), *Conciliar la diversidad. Pasado y presente de la vertebración de España*. Bilbao: Fundació Ernest Lluch /Universidad de País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea, 2009 (En particular la segunda parte de la obra, pp. 141-238).

CASTELLS, L. y CAJAL, A. (eds.), *La autonomía vasca en la España contemporánea (1808-2008)*, Madrid: Marcial Pons Historia / Instituto de Historia Social Valentín de Foronda (Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea), 2009.

CASTELLS ARTECHE, J. M., *Hecho diferencial de Vasconia: evidencias e incertidumbres*, Donostia-San Sebastián: Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, 2007.

EGUIGUREN IMAZ, J., *El arreglo vasco. Fueros, Constitución y política en los siglos XIX y XX*, Donostia-San Sebastián: Hiria Libros, 2008.

EZEIZABARRENA, X., La propuesta de reforma del Estatuto de Euskadi: una apuesta por la soberanía compartida de la Historia. En Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, «V Simposium: el estatuto jurídico de los grupos sociales en los territorios de Vasconia: desde la Edad Media hasta nuestros días», *Iura Vasconiae. Revista de Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia*, núm. 3 (2006), pp. 393-462.

HERRERO RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M., Pactismo y nacionalismos inclusivos. En Arrieta, J. y Astigarraga, J. (eds.), *Conciliar la diversidad. Pasado y presente de la vertebración de España*, Bilbao: Fundació Ernest Lluch /Universidad de País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea, 2009, pp. 233-238.

LARRAZABAL BASAÑEZ, S., El pactismo como elemento fundamental de la foralidad. En *Estudios de Deusto (Homenaje al Profesor Don Pablo Lucas Verdú)*, 51-1 (enero-junio 2003), pp. 241-258.

-La cultura del pacto en el Derecho Público Vasco a lo largo de su historia, *Boletín de la Academia Vasca de Derecho*, Año I, núm. 0 (junio 2003), pp. 37-47.

-¿Tiene futuro la Disposición Adicional Primera de la Constitución? En Zallo, R. (coord.), *El País Vasco en sus encrucijadas. Diagnósticos y propuestas*, Donostia-San Sebastián: Ttarttalo, 2008, pp. 219-233.

-La Ley de 25 de octubre de 1839: una ley, dos visiones, tres lecciones. En las Jornadas organizadas por la Fundación Sabino Arana «170 años de la Ley de 25 de octubre de 1839» (Bilbao, 15 y 21 de octubre de 2009). Aparece publicada en *Hermes*, 32 (noviembre de 2009), pp. 48-56.

LASAGABASTER HERRARTE, I., *Consulta o referéndum. La necesidad de una nueva reflexión jurídica sobre la idea de democracia*, Bilbao: Lete argitaletxea, 2008.

PARLAMENTO VASCO / EUSKO LEGIBILTZARRA, *Comisión especial sobre autogobierno*, Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco / Eusko Legebiltzarra, 2005.

SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J. J., Reflexiones constitucionales sobre la propuesta de modificación estatutaria de Ibarretxe, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 73 (2005).

TAMAYO SALABERRIA, V., *Autogobierno de Vasconia. Desarrollo y crisis (1978-2006). Documentos*, Donostia-San Sebastián: Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, 2007 (6 vols + DVD con índice interactivo de R. Jimeno y A. Nieva).

VV.AA., *Estudios sobre la propuesta política para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe* (recoge los textos de las Jornadas celebradas en la Facultad de Derecho de la Universidad del País Vasco en Donostia-San Sebastián, del 4 al 7 de febrero de 2003), Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 2003.

VV.AA., El Plan Ibarretxe a examen, *Cuadernos de Alzate*, núm. 28 (2003). Número monográfico.

VV.AA., Curso sobre el futuro del autogobierno vasco, *Revista Vasca de Administración Pública*, 73-II (septiembre-diciembre de 2005). Número monográfico.

ZALLO, R. (coord.), *El País Vasco en sus encrucijadas. Diagnósticos y propuestas*, Donostia-San Sebastián: Tarttalo, 2008.

2. Respecto al marco jurídico general de la organización territorial del Estado español

AJA FERNÁNDEZ, E., *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid: Alianza Editorial, 2ª ed., 2003.

-La consolidación del Estado autonómico, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 15 (2004).

AJA FERNÁNDEZ, E. y VIVER PI-SUNYER, C., Valoración de 25 años de autonomía, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 69 (2003), pp. 69-113.

ALLIARANGUREN, J.C., La fórmula del Estado de las autonomías como transición al federalismo asimétrico. En Arrieta, J. y Astigarraga, J. (eds.), *Conciliar la diversidad. Pasado y presente de la vertebración de España*, Bilbao: Fundació Ernest Lluch /Universidad de País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea, 2009, pp. 143-160.

CASCAJO CASTRO, J.L., Observaciones sobre la denominada función constitucional de los Estatutos de Autonomía, *Teoría y Realidad Constitucional (UNED)*, 23 (2009), pp. 122-147.

CRUZ VILLALÓN, P., *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999.

DE BLAS GUERRERO, A., Instituciones, procesos de decisión y políticas en el Estado autonómico: hacia el nuevo modelo de Estado de las autonomías, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 4 (1989).

DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T., ¿Es el Estatuto de Autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del Estado?, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 72 (2004), pp. 135-161.

-Interpretación y determinación del alcance de las competencias constitucionalmente reservadas al Estado, *InDret, Revista para el análisis del Derecho*, 3 (2009).

FERNÁNDEZ FARRERES, G. *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*, Madrid: Iustel, 2005.

FOSSAS ESPADALER, E., *El principio dispositivo en el Estado autonómico*, Madrid: Marcial Pons, 2007.

HÄBERLE, P., El federalismo y el regionalismo: una estructura modélica del Estado constitucional. Experiencias alemanas y proyectos. Memorandum para el proyecto español, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 77 (2006).

LÓPEZ-MEDEL BASCONES, J., *Tratado de Derecho autonómico*, Madrid: Marcial Pons, 2005.

MUÑOZ MACHADO, S., *El problema de la vertebración del Estado en España (del siglo XVIII al siglo XXI)*, Madrid: Iustel, 2007.

-*Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Madrid: Iustel, 2006.

ROMERO GONZÁLEZ, J., *España inacabada*, Valencia: Publicacions de la Universitat de València, 2006.

-Autonomía política y acomodo de la diversidad en España. En Arrieta, J. y Astigarraga, J. (eds.), *Conciliar la diversidad. Pasado y presente de la ver-*

- tebración de España*, Bilbao: Fundació Ernest Lluch / Universidad de País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea, 2009, pp. 161-189.
- TAJADURA TEJADA, J., *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, Granada: Comares, 2000.
- TORRES MURO, I., *Los Estatutos de Autonomía*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales / Boletín Oficial del Estado, 1999.
- TRUJILLO FERNÁNDEZ, G., *Lecciones de Derecho Constitucional autonómico*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2004.
- VV.AA., *Hacia una España plural, social y federal*, Anoia: Segle XXI y Editorial Mediterrània, 2005.
- VV.AA., *El Estado autonómico* (Actas de las XI Jornadas de la Asociación de Le-trados del Tribunal Constitucional, celebradas en Palma de Mallorca en octubre de 2005), Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.
- VIVER PI-SUNYER, C., En defensa de los Estatutos de Autonomía como normas jurídicas delimitadoras de competencias. Contribución a una polémica jurídico-constitucional, *Revista d' Estudis Autònomic i Federals*, 1 (2005).
- Por favor, no disparen contra el pianista: mito y realidad del (mal llamado) principio dispositivo, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 84 (2008), pp. 339-358.

3. En lo que concierne a las reformas de los Estatutos de Autonomía, en general

- ALBERTÍ, E., Las reformas territoriales en Alemania y en España y la sostenibilidad del paradigma autonómico español, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 78 (2006), pp. 9-42.
- BALAGUER CALLEJÓN, F. (coord.), Las identidades territoriales en la reforma del Estado autonómico, *Revista de Derecho de Extremadura*, 4 (2009), pp. 13-24.
- CARRILLO LÓPEZ, M., Las reformas de los Estatutos y del Título VIII. En VV.AA., *Treinta años de Constitución* (Congreso Extraordinario de la Asociación de Constitucionalistas de España, celebrado en el Palacio del Senado de Madrid, el 22 y 23 de enero de 2009), Madrid, 2009.
- CRUZ VILLALÓN, P., La reforma del Estado de las Autonomías, *Revista d' Estudis Autònomic i Federals*, 2 (2006), pp. 77-100.
- MUÑOZ MACHADO, S., El mito del Estatuto-Constitución y las reformas estatutarias. En *Informe Comunidades Autónomas 2004*, Instituto de Derecho Público de la Universitat de Barcelona.

ORTEGA ÁLVAREZ, L. (dir.), *La reforma del Estado autonómico* (Seminario de Estudios Autonómicos, celebrado los días 7 y 8 de abril de 2005 en Toledo), Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005.

ROIG MOLÉS, E., La reforma del Estado de las Autonomías: ¿ruptura o consolidación del modelo constitucional de 1978? Comentario al artículo del profesor Pedro Cruz Villalón publicado en el núm. 2 de la *Revista d' estudis autonòmics i federals*, *Revista d' Estudis Autonòmics i Federals*, 3 (2006), pp. 149-186.

RUIZ-RICO RUIZ, C. *Los derechos en la reforma estatutaria andaluza: realidad compleja y proyección jurídica*, Jaén: Universidad de Jaén, 2008.

-(coord.), *La reforma de los Estatutos de Autonomía* (Actas del IV Congreso Nacional de la Asociación de Constitucionalistas de España), Valencia: Tirant lo Blanch, 2006.

SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J.J., *Tiempo de reformas. El Estado autonómico en cuestión*, Madrid: Biblioteca Nueva, 2006.

TEROL BECERRA, M.J., *El estado autonómico in fieri: la reforma de los Estatutos de autonomía*, Sevilla: Instituto andaluz de Administración Pública, 2005.

TUDELA ARANDA, J., *El Estado desconcertado y la necesidad federal*, Madrid: Civitas, 2009.

TORNOS MÁS, J., Balance de la distribución de competencias tras la reforma de los Estatutos de Autonomía. En *Informe Comunidades Autónomas 2006*, Instituto de Derecho Público de la Universitat de Barcelona.

VICIANO PASTGOR, R., *Constitución y reforma de los Estatutos de Autonomía: procedimientos constitucionales de modificación del Estado autonómico*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2005.

VIVER PI-SUNYER, C., BALAGUER CALLEJÓN, F. y TAJADURA TEJADA, J., *La reforma de los Estatutos de Autonomía: con especial referencia al caso de Cataluña*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005.

4. En lo que respecta a la postura del Tribunal Constitucional español sobre los procesos de reformas de los Estatutos de Autonomía de las demás Comunidades Autónomas que han tenido lugar a partir de 2006

ARAGÓN REYES, M., A propósito de la crítica de Germán Fernández Farreres a la STC 247/2007, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 83 (2008), pp. 149-152.

FERNÁNDEZ FARRERES, G. J., *¿Hacia una nueva doctrina constitucional del Estado autonómico? Comentario a la STC 247/2007, de 12 de diciembre, sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, Madrid: Civitas, 2008.

TORNOS MÁS, J., La Sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007 y el sistema constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, *Revista d' Estudis Autonomics i Federals*, 7 (octubre 2008), pp. 79-105.

5. Acerca de la incorporación de declaraciones de derechos en las reformas de los Estatutos de Autonomía

CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F.M., Sí pueden: (declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía), *Revista Española de Derecho Constitucional*, 79 (2007), pp. 33-46.

CABELLOS ESPIÉRREZ, M.A., La relación derechos-Estado autonómico en la sentencia sobre el Estatuto valenciano, *Revista d' Estudis Autonomics i Federals*, 7 (octubre de 2008), pp. 106-144.

CÁMARA VILLAR, G. Los derechos estatutarios no han sido tomados en serio (a propósito de la STC 247/2007, de 12 de diciembre, sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana), *Revista Española de Derecho Constitucional*, 85 (2009), pp. 259-298.

CANOSA USERA, R., La declaración de derechos en los nuevos estatutos de autonomía, *Teoría y Realidad Constitucional*, 20 (2007), pp. 61-115.

CARRILLO LÓPEZ, M., Los derechos, un contenido constitucional de los Estatutos de Autonomía, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 80 (2007), pp. 49-73.

CARRILLO LÓPEZ, M. / ROMBOLI, R., *Los Consejos de garantía estatutaria*, Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2009.

CATALÁ i BAS, A.H., La inclusión de una carta de derechos en los Estatutos de Autonomía. *Revista Española de la Función Consultiva*, 4 (julio-diciembre de 2005).

DÍEZ-PICAZO PONCE DE LEÓN, L.M., ¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 78 (2006), pp. 63-75.

-De nuevo sobre las declaraciones estatutarias de derechos: respuesta a Francisco Caamaño, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 81 (2007), pp. 63-70.

EXPÓSITO, E., La regulación de los derechos en los nuevos Estatutos de Autonomía, *Revista d' Estudis Autonomics i Federals*, 5 (2007), pp. 147-202.

VILLAVARDE MENÉNDEZ, A.I., La función de los derechos fundamentales en el marco del Estado de las Autonomías, *Revista d' Estudis Autonomics i Federals*, 5 (2007), pp. 203-240.

PROPUESTAS DE CAMBIO NORMATIVO EN LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

Nafarroako arau esparrua aldatzeko proposamenak

Proposal to change the regulatory framework in Navarre

Juan Cruz ALLI ARANGUREN

Universidad Pública de Navarra/Nafarroako Unibertsitate Publikoa

Fecha de recepción / Jasotze-data: 11-04-2010

Fecha de aceptación / Onartze-data: 13-05-2010

Tras la propuesta conocida como Plan Ibarretxe y la reforma del Estatuto de Cataluña se inició la quinta etapa de cambio en los Estatutos de Autonomía. A finales del 2003 se reflejó en Navarra con la creación de una Ponencia para estudiar la reforma de la LORAFNA. Desarrolló sus trabajos durante la legislatura sin haber dado lugar a ningún resultado práctico ni propuesta alguna, aunque existen algunos puntos comunes de orden menor. Su utilidad sólo ha sido la de poder conocer las profundas diferencias que, respecto al concepto y régimen institucional de la Comunidad Foral, existen entre los partidos de carácter constitucionalista y los nacionalistas vascos.

Palabras clave: Comunidad Foral de Navarra. LORAFNA. Reforma estatutaria. Actitudes políticas. Autogobierno.



Ibarretxe Plana izeneko proposamenaren eta Kataluniako Estatutuaren erreformaren ostean, autonomia estatutuen bosgarren aldaketa etapa abiatu zen. Nafarroan ere izan zuen isla horrek 2003. urtearen amaieran LORAFNAREN erreforma aztertzeko batzorde txostengilea sortu zenean. Legegintzaldian zehar lanean aritu bazen ere, batzordea ez zen inolako emaitza praktikora iritsi eta inolako proposamenik ere ez zuen egin, maila txikiko hainbat akordio egon badauden arren. Batzordeak gauza bakarerrako balio izan du: alderdi konstituzionalistek eta euskal nazionalistek Nafarroako Foru Komunitateari eta bere erregimen instituzionalari buruz sakoneko desadostasunak dituztela frogatzeko.

Giltza hitzak: Nafarroako Foru Erkidegoa. LORAFNA. Estatutuaren erreforma. Jarrera politikoak. Autogobernua.



After the proposal known as Plan Ibarretxe and the reform of the Statute of Autonomy of Catalonia, the fifth stage of change in the Statutes of Autonomy was initiated. In late 2003 this was reflected in Navarre with the creation of a study Paper for the reform of LORAFNA. He developed his work during his term of office without giving rise to any practical results or proposals, although there are some common points of a lesser order. Its usefulness has been that of getting to understand the profound differences that exist, with respect to the institutional theory and regime of the Foral Community, between the constitutional parties and the Basque nationalists.

Keywords: Autonomous Community of Navarre. LORAFNA. The reformation of the Statute of Autonomy. Political attitudes. Self-government.

SUMARIO

- I. LA LEY ORGÁNICA DE REINTEGRACIÓN Y AMEJORAMIENTO DEL RÉGIMEN FORAL DE NAVARRA. 1. El reconocimiento constitucional de los derechos históricos. 2. La actualización del régimen foral. 3. Las Bases de Reintegración y Mejoramiento. 4. El nuevo régimen foral.
- II. PROPUESTAS PARA EL CAMBIO NORMATIVO. 1. La ponencia parlamentaria. 2. Las propuestas de reforma formuladas por los Grupos Parlamentarios constitucionalistas. 2.1. Unión del Pueblo Navarro (UPN). 2.2. Partido Socialista de Navarra (PSN). 2.3. Convergencia de Demócratas de Navarra (CDN). 2.4. Izquierda Unida (IU). 3. Las propuestas presentadas por los Grupos Parlamentarios nacionalistas. 3.1. Aralar. 3.2. Eusko Alkartasuna (EA). 3.3. Partido Nacionalista Vasco (PNV). 3.4. Nafarroa Bai. 4. Acuerdos mínimos. 5. Final de la Ponencia sobre Autogobierno.
- III. NEGOCIACIÓN DE UNA NUEVA REFORMA PARCIAL.
- IV. BIBLIOGRAFÍA.

El marco normativo vigente en la Comunidad Foral de Navarra está constituido por la Ley Orgánica 13/1982, de 16 de agosto, de Reintegración y Mejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA). Desde su entrada en vigor sólo se ha producido un cambio que afectó a sus artículos 29 y 30, respecto al procedimiento para la elección del Presidente del Gobierno o Diputación Foral de Navarra, por medio de la Ley Orgánica 1/2001, de 26 de marzo. Este inmovilismo sólo fue cuestionado, sin resultado, a partir de la creación en 2003 de una Ponencia en el Parlamento de Navarra. El 17 de diciembre de 2009 se celebró una reunión en Madrid entre las delegaciones del Gobierno de Navarra y del Estado para negociar determinadas reformas, algunas directamente relacionadas con las propuestas por la Ponencia en las que hubo consenso entre los grupos parlamentarios. De esta negociación salió el acuerdo firmado el 18 de marzo de 2010, que se expondrá.

Contrasta esta situación con la tendencia observada en el régimen autonómico estatal y, en particular, en las Comunidades Autónoma Vasca y de Cataluña. El sistema autonómico estatal ha ido experimentado cambios en un progreso en el autogobierno ya previsto por el artículo 148.2 CE, que ha dado lugar a un importante incremento competencial. Actualmente nos encontramos en la quinta reforma estatutaria, que se inició con el acuerdo del Gobierno Vasco de 25 de

octubre de 2003, sobre la formulación de un nuevo estatus político¹. Se plasmó en 2005 con la *Propuesta de Estatuto político de la Comunidad de Euskadi*, conocida como el *Plan Ibarretxe*², cuya toma en consideración fue rechazada por el Congreso de los Diputados el 1 de febrero de 2005³. La reforma del Estatuto de Cataluña propuesta por su Parlamento fue tomada en consideración y se debatió en la Cámara, aprobándose finalmente un texto distinto del remitido por el Parlamento de Cataluña (LO 6/2006, de 19 de julio), sobre la que se ha pronunciado la STC de 28 de junio de 2010. Se aprobaron los nuevos Estatutos de Valencia (LO 1/2006, de 10 de abril), Cataluña (LO 6/2006, de 19 de julio), Islas Baleares (LO 1/2007, de 28 de febrero), Andalucía (LO 2/2007, de 19 de marzo), Aragón (LO 5/2007, de 20 de abril) y Castilla-León (LO 14/2007, de 30 de noviembre)⁴. Se ha mejorado el régimen de financiación autonómica, además de otras cuestiones de orden institucional y competencial.

En el nuevo proceso de reformas estatutarias se parte, del mismo modo que ocurrió inicialmente, del Estatuto-modelo que es el de Cataluña. Se ha producido la derogación total del Estatuto de 1979 para formular desde el principio dispositivo un nuevo modelo autonómico, particularmente en los contenidos que incrementan los aspectos histórico-identitarios y el poder de la comunidad dentro del espacio del artículo 149 CE, planteando el debate de su constitucionalidad que ha sido resuelto por el Tribunal Constitucional. A reserva de ese pronunciamiento, se pueden señalar algunas de las características más relevantes del nuevo régimen propuesto:

a) Se refuerza el pactismo y la bilateralidad, que están en la misma naturaleza del proceso de elaboración del Estatuto. Si en el sistema autonómico general hubo hasta este momento más de multilateralismo derivado de los pactos autonómicos que de bilateralidad, ahora se insiste en la bilateralidad específica a partir de la consideración de una cierta *soberanía originaria* de la Comunidad Autónoma. De este modo la *soberanía autonómica* toma la iniciativa en la ela-

¹ TAMAYO SALABERRÍA, V., *Vasconia. La reivindicación política pendiente*, Donostia-San Sebastián: Erein, 2008, pp. 69 y ss. JIMENO ARANGUREN, R., Los derechos históricos en la renovación del régimen autonómico de Navarra (2004-2006), *Ius Fugit. Revista de Estudios Histórico-Jurídico de la Corona de Aragón*, 15 (2007-2008), pp. 339-367. Foruaren Hobekuntzaren erreformaren porrota. *Hermés*, 25, 2008, pp. 78-81.

² VV.AA., *Estudios sobre la propuesta política para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe*, Oñati: IVAP, 2003.

³ TAMAYO SALABERRÍA, V., *Vasconia. La reivindicación...*, *op. cit.*, pp. 159-201.

⁴ Las propuestas de Reforma del Estatuto de Extremadura se encuentra en tramitación en las Cortes Generales. El de Castilla-La Mancha se ha paralizado en la Comisión constitucional del Congreso y se retira de su tramitación por la Comunidad Autónoma por el desencuentro entre el PSOE y el PP sobre la reserva de 4.000 hectómetros cúbicos de agua y trasvase del Tajo.

boración de su *constitución*, que pasa para su vigencia por el *control de constitucionalidad* del Congreso.

b) La doctrina sobre el alcance de la autonomía parte de una cierta soberanía originaria de la comunidad política autónoma, siendo así que esta sólo está reconocida, en el orden jurídico-constitucional, al pueblo español por el artículo 1.2 CE como *nación española* (preámbulo CE) o comunidad política nacional dotada de *unidad indisoluble* (art. 2)⁵. La legitimidad autonómica surge de la Constitución, con la excepción que supone el reconocimiento de los derechos históricos (DA 1ª CE), cuya actualización se realizará en su marco. La polisemia del concepto *nacionalidades* (art. 2 CE) no permite transformar su significado dentro de la Nación indisoluble y de su soberanía en otra propia de ellas. La valoración, que identifica autonomía y soberanía, se produce como consecuencia de apreciar aquella como una autonomía superior a la meramente administrativa y de carácter político, basada en la participación política por medio del principio democrático en su gobierno (art. 140 CE). Se estima que existe una gradación de una autonomía política sustancialmente idéntica⁶, que se manifiesta en lo que se ha denominado un *poder constitucional de progresiva elevación estatutaria y legal*, que se extiende al ámbito local⁷.

c) Pretensión de contenido constitucional, no de texto subordinado y derivado de la Constitución, a partir de considerar que existe una soberanía y un poder constituyente propios de cada una de las nacionalidades históricas, integrada en sus *derechos históricos* que, por otra parte, sólo se reconocen a los *territorios forales* (DA 1ª CE). Este *nuevo rango* no responde a la previsión constitucional, y pretende superar la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional sobre la naturaleza del Estatuto, de la legislación básica, etcétera, para limitar desde las comunidades el poder estatal derivado del bloque de la constitucionalidad y contrarrestar los efectos de las competencias estatales sobre las leyes básicas. Supone rechazar su consideración de ordenamiento subordinado propio de la autonomía limitada, respecto al ordenamiento principal derivado de la soberanía nacional. Por ello se cuestiona el control de constitucionalidad del Tribunal Constitucional, en cuanto supondría privar de vigencia, por anticonstitucional,

⁵ INSTITUT DE DRET PUBLIC DE LA UNIVERSITAT DE BARCELONA, *Anuario de Gobierno Local 2001*, p. 41: *la organización que predica el artículo 137 de la CE es una organización política, y este modelo, recuérdese bien, preconiza que la soberanía constituida se encuentra repartida en tres niveles políticos de nivel territorial. Por ello, al igual que las comunidades autónomas, también los entes locales expresan soberanía en su ámbito autónomo de poder.*

⁶ SOSA WAGNER, F., *La autonomía local, Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Madrid: Civitas, 1991, p. 3211.

⁷ VELASCO CABALLERO, F., *Autonomía municipal, II Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Santander 2 de febrero de 2007, p. 1.

a un texto aprobado por la Cámara legislativa autonómica en ejercicio de una *soberanía originaria* no reconocida constitucionalmente, y refrendado por el pueblo de la Comunidad, que sería su titular⁸.

I. LA LEY ORGÁNICA DE REINTEGRACIÓN Y AMEJORAMIENTO DEL RÉGIMEN FORAL DE NAVARRA

Se estudia en este epígrafe el marco del régimen de autogobierno de la Comunidad Foral, referencia necesaria de la que se ha de partir para cualquier planteamiento reformista. Se fundamenta en el reconocimiento constitucional de los derechos históricos de los territorios forales, y en la actualización del régimen foral liberal que plasmó la LORAFNA, a partir de las Bases aprobadas por el Parlamento Foral. Su reforma se ha de mover dentro aquel reconocimiento y de los principios recogidos en la citada Ley.

1. El reconocimiento constitucional de los derechos históricos

El vigente régimen institucional de Navarra se basa en la Disposición Adicional primera (DA 1ª CE) de la Constitución española de 1978. Dispone que *la Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. Prevé que 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*. Esta disposición no es un mero adorno retórico del constituyente, *gesto histórico de comprensión hacia el Pueblo Vasco [...] muestra de respeto sagrado o cuasi religioso hacia los Derechos Históricos*⁹. Se trata de un mandato normativo con el mismo valor y vigencia que el resto de sus preceptos¹⁰. Esta disposición supuso la penetración de un concepto histórico-tradicional en la Constitución racional-normativa. Se constitucionalizó la historia por entender el constituyente que no podía estar ni fuera ni contra la Constitución¹¹. Supuso incorporar los derechos históricos como un hecho diferencial para una parte del Estado, los territorios forales.

⁸ Debate que sólo se podría resolver con una modificación constitucional que la reconociera, atribuyendo a una comunidad política su condición de nación en términos jurídico-constitucionales y no solo culturales.

⁹ ALZAGA, O., *Constitución española de 1978*, Madrid: Ediciones del Foro, 1978, p. 984.

¹⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid: Civitas, 1981, p. 65.

¹¹ LUCAS VERDÚ, P., *Curso de Derecho Político*, IV, Madrid: Tecnos, 1984, pp. 710 y ss.

La Constitución reconoció la existencia de un supuesto preconstitucional de autogobierno al asumir la realidad de los *derechos históricos de los territorios forales*, que *ampara y respeta* (DA 1ª). Los indeterminados constitucionalmente derechos históricos han adquirido un valor mítico y se han entendido y criticado como modelos románticos de excepcionalismo y ejemplaridad —el oasis foral—, de libertad originaria y de rechazo del uniformismo racionalista del liberalismo, en una lectura de la organización territorial del Antiguo Régimen alejada de su momento y transplantada al régimen liberal-democrático¹².

La disposición fue, además, el medio utilizado por Navarra para actualizar los derechos históricos y acceder al nuevo sistema autonómico, por una vía diferenciada que partió de su reconocimiento y actualización (STC 110/1984, FJ 3). Implicaba mantener competencias atribuidas por aquellos (STC 11/1984, FJ 3), incorporando los derivados de los Estatutos (STC 76/1988, FJ 3). Constituyó una garantía institucional de la foralidad caracterizada por una imagen histórica y un contenido competencial cuya precisión

corresponde en cada momento a las normas subconstitucionales y, en primer lugar, al Estatuto, al que la propia Constitución llama expresamente. A este Estatuto, que es sólo uno de los constitucionalmente posibles, o a otro cualquiera que pueda aprobarse un día dentro de los límites de la Constitución¹³.

Por otra parte, el Estatuto es el medio para la actualización de los derechos históricos, reconociendo los regímenes forales y concretando un contenido, mínimo, porque no se cierra que pudiera existir uno mayor al no renunciar a los no comprendidos en aquellos:

¹² Fue criticada por GARCÍA PELAYO, M., El proyecto constitucional y los derechos históricos. En *El País*, 24 de septiembre de 1978, pp. 12-13. Recogido en *Obras Completas*, III, Madrid: CEC, 1991, pp. 3171-3177. Su tesis fue criticada por HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M., Concepto y función de los derechos históricos. Disposición Adicional 1ª de la Constitución, *Revista de las Cortes Generales*, 15 (1988), pp. 7-27. *Idea de los derechos históricos*, Madrid: Espasa Calpe, 1991. *Derechos históricos y Constitución*, Madrid: Taurus, 1998.

¹³ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Los Derechos Históricos de los Territorios Forales*. Madrid: Civitas, 1985, p. 548. Respecto a la *garantía institucional*, el Tribunal Constitucional en la sentencia 32/1981, de 28 de julio, afirmó: *la garantía constitucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. [...] esa garantía, si bien no especifica exhaustivamente las competencias históricas que protege (esto es, un haz determinado de competencias concretas) sí alcanza, como mínimo irreductible, a proteger un régimen de autogobierno territorial con el que quepa reconocer el régimen foral tradicional de los distintos Territorios Históricos [...] Dentro de esos límites, es al proceso de actualización previsto en la DA 1ª al que corresponde precisar cuál es el contenido concreto que, en el nuevo marco constitucional y estatutario, se da al régimen foral de cada uno de los Territorios Históricos, garantizado por la C E (FJ 3º).*

el Estatuto no implica ninguna limitación del régimen foral históricamente definido y del correspondiente e indeterminado elenco de derechos históricos. Si tal fuera el caso, el Estatuto no podría, evidentemente, llevar a cabo ninguna actualización y resultarían inexplicables cláusulas estatutarias –como las referentes al régimen fiscal– que suponen una clara alteración de la posición histórica de los territorios forales (STC 76/1988, de 26 de abril, FJ 6).

Sin embargo, la STC 94/1985, de 29 de julio, en conflicto entre el Gobierno de Navarra y el Gobierno Vasco sobre la incorporación del escudo de Navarra, declaró que caben las competencias derivadas de la Constitución y las que traen causa de los derechos históricos. La STC 76/1988, de 26 de abril, expuso que los derechos históricos no suponen un valor absoluto contrario a la Constitución. Tampoco pueden ser contrarios al principio de autonomía, de modo que su actualización:

ha de llevarse a cabo también en el marco de los Estatutos de Autonomía, y ello puede suponer que determinados derechos históricos incompatibles con el hecho autonómico deban suprimirse, o que deban atribuirse a nuevos sujetos, las Comunidades Autónomas, o que resulten imprescindibles para su misma configuración o funcionamiento¹⁴.

2. La actualización del régimen foral

La STC 16/1984, de 6 de febrero, consideró que la DA 1ª CE constituía una de las modalidades de acceso a la autonomía. Implicaba la adecuación de los derechos históricos de los territorios forales, que reconocía y amparaba, a una nueva forma de organización territorial del Estado (arts. 2, 137 y 143 CE), que no tenía que coincidir, necesariamente, con la utilizada por las nacionalidades y regiones que carecían de ellos. A su vez, estos territorios utilizaron distintos caminos, lo que no era una novedad histórica, porque así se había producido en relación con la consideración y efectos de la Ley de 25 de octubre de 1839, que siguió Navarra para mantener una parte de su autogobierno por medio de la Ley de 16 de agosto de 1841.

¹⁴ Refiriéndose a la subrogación personal que respecto a los derechos históricos de los territorios forales –las Provincias Vascongadas– se produjo al constituirse la Comunidad Autónoma Vasca. La STC 11/1984, de 2 de febrero, reconoció esa titularidad: *Los territorios forales son titulares de derechos históricos respetados, amparados y sujetos a actualización en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía [...] por lo que la delimitación de las competencias de tales territorios podrá exigir una investigación histórica acerca de cuales sean tales derechos. Mientras que las competencias de las Comunidades Autónomas son las que éstas, dentro del marco establecido por la Constitución, hayan asumido mediante sus respectivos Estatutos de Autonomía* (FJ 4º). STC 76/1988, de 26 de abril, FJ 2º.

El proceso de *actualización general del régimen foral* de Navarra, conforme a lo previsto por la DA 1ª CE, se inició por el RD-L 1/1978, de 4 de enero, cuya DF 1ª autorizó al Gobierno para modificar la composición y atribuciones del Consejo Foral de Navarra, de acuerdo con la Diputación Foral. El RD-L 2/1978, de la misma fecha, reiteró la autorización para determinar, de acuerdo con la Diputación Foral, cuál sería el órgano foral competente para las cuestiones a que la norma se refería, como la relativa a la integración de Navarra en el régimen preautonómico vasco, conforme a la posibilidad abierta por la DT 4ª CE¹⁵.

El RD 121/1979 de 26 de enero, negociado por la última Diputación Foral franquista con el Estado, sirvió para configurar democráticamente la Diputación y el Parlamento Foral¹⁶. Se trató de adecuar, vía el acuerdo sobre el contenido, el procedimiento de elección de los diputados previsto en la ley de 1841 a un sistema democrático, así como otros aspectos para la configuración de las instituciones democráticas y sus competencias en el proceso que había de desarrollarse conforme a lo previsto por la DA 1ª CE¹⁷.

¹⁵ El RD-L 1/1978, de 4 de enero, aprobó el régimen preautonómico del País Vasco. El RD-L 2/1978, de 4 de enero, estableció el procedimiento para la incorporación de Navarra al Consejo General Vasco, haciendo constar en su preámbulo que *cualquier incorporación de Navarra a instituciones comunes de ámbito superior a su territorio no podrá realizarse sin que el pueblo navarro se exprese libre y democráticamente mediante una consulta popular directa*. Sus artículos 1 y 2 previeron que si el órgano foral competente se pronunciara favorablemente a la incorporación sería precisa su ratificación por consulta popular directa al pueblo navarro. El artículo 3.2 del RD 121/1979, de 26 de enero, dispuso que correspondía al Parlamento Foral decidir sobre *la incorporación o, en su caso, separación de Navarra de otras instituciones territoriales*.

¹⁶ MONREAL ZIA, G., El origen y la construcción del derecho histórico del Convenio y de los Concierdos Económicos (1841-1991). *Azpilcueta. Cuadernos de Derecho*, 18 (2002), p. 364: *Navarra accedió a la autonomía a través de la vía que le abrió Martín Villa al restituir el Parlamento Foral. Martín Villa y Jaime Ignacio del Burgo meditaron mucho sobre la vía foral, que consistió básicamente en eludir la intervención de los ayuntamientos y sobre todo evitar el referéndum popular*.

¹⁷ Las elecciones de 3 de abril de 1979 renovaron los Municipios, eligieron los diputados forales de las Merindades históricas y los miembros de Parlamento Foral. En el conjunto del resultado al Parlamento, la UCD obtuvo el 26,80 % con 20 parlamentarios, el PSOE el 19 % con 15 parlamentarios, la UPN el 16 % con 13 parlamentarios, Herri Batasuna el 11 % con 9 parlamentarios, las Agrupaciones Electorales de Merindad el 6,81 % con 7 parlamentarios, los Nacionalistas Vascos el 5,06 % con 3 parlamentarios, distribuyéndose el resto entre numerosos grupos (Partido Carlista, UNAI; IFN) con un parlamentario cada uno. En cuanto al número de diputados, la UCD obtuvo cuatro miembros de la Corporación, los señores Del Burgo elegido por Pamplona capital, Lasunción por Tudela, Arza por Estella, Sánchez de Muniáin por Olite; Herri Batasuna al señor García de Dios por la Merindad de Pamplona; la Agrupación Electoral Orhy Mendi, el señor Bueno por Sangüesa; el PSOE al señor Malón por Tudela. El Parlamento Foral se constituyó el 23 de abril de 1979. Se formaron los Grupos Parlamentarios de Unión del Centro Democrático, Partido Socialista Obrero Español, Unión del Pueblo Navarro, Herri Batasuna, Amaiur (incorporó los parlamentarios de las Agrupaciones electorales de Merindades y Orhi-Mendi), Partido Nacionalista Vasco (formado por los elegidos y dos de las Agrupaciones Orhi-Mendi de Sangüesa y Olite), y Grupo Mixto (formado por los parlamentarios del Partido Carlista, UNAI y Agrupación de Independientes Forales-IFN).

3. Las Bases de Reintegración y Amejoramiento

Navarra partió de la DA 1ª CE para reintegrar sus derechos históricos con el apoyo constitucional, que supuso un proceso de superación del régimen foral liberal para alcanzar el mayor autogobierno que aquéllos permitan, con el límite de la unidad constitucional.

Se inició por el Real Decreto 121/1979 de 26 de enero, que, vigente la Constitución, configuró democráticamente la Diputación y el Parlamento Foral. Se trató de adecuar, vía la negociación del contenido, el procedimiento de elección de los diputados previsto en la ley de 1841 a un sistema democrático. Esta disposición, totalmente pactada, permitió elegir democráticamente una nueva Diputación y configurar un denominado Parlamento Foral, sin potestad legislativa, con la misma naturaleza que tenía el Consejo Foral Administrativo de Navarra. A la nueva Diputación y al Parlamento Foral correspondió establecer las bases y negociar la adecuación de las instituciones forales al régimen constitucional. Para eso el Parlamento, a propuesta de la Diputación Foral, debatió y aprobó las *Bases de Reintegración y Amejoramiento del régimen foral* para la negociación con el Gobierno. En la sesión de 26 de febrero de 1981 lo hizo sobre *la elección, composición y funciones de las instituciones forales*.

Las *Bases* fueron el punto de partida para articular el equilibrio entre los derechos históricos y su *actualización en el marco de la Constitución y los Estatutos de Autonomía* (DA 1ª.2º CE). Conforme a la primera, los derechos históricos de la Comunidad Foral de Navarra supondrían el respeto y la garantía de todas aquellas facultades y competencias propias del régimen foral, conforme a la Ley de 1841 y las integradas en el mismo no inherentes a la unidad constitucional española.

El sintagma *unidad constitucional* fue una referencia continua. Siguiendo la doctrina foral establecida a partir de 1841, todo lo que no fuera inherente a la unidad constitucional, por no ser elemento identificador del Estado, correspondía a los derechos históricos de la Comunidad Foral de Navarra. Así lo perfiló la base segunda, declarando que se entendía por unidad constitucional *las facultades y competencias estrictamente imprescindibles para garantizar los intereses generales, la solidaridad y el progreso de los Pueblos de España*. La ambigüedad en que se expresó el Parlamento Foral podía dar lugar a muy contrarias interpretaciones, restrictiva o extensivas, aunque es claro que el propósito se orientaba hacia las primeras. La base tercera atribuyó a Navarra todas las facultades y competencias que no se reservaran al Estado, esto es, las que el Estado le atribuya, transfiera o delegue como a las demás Comunidades Autónomas.

El proceso negociador para la adecuación¹⁸, conforme a la premisas anteriores, fue avalado por el Tribunal Constitucional. La STC 16/84, de 6 de febrero, hizo referencia a la pluralidad de vías de acceso a la autonomía y reconoció que Navarra había seguido un procedimiento y tenía una denominación peculiares¹⁹. En la STC 28/84, de 28 de febrero, tras reconocer el sistema privativo de Navarra, declaró que la LORAFNA reformó y modernizó *el régimen foral teniendo en cuenta lo dispuesto en la disposición adicional primera, siguiendo el proceso de reintegración y mejoramiento reflejado en el decreto anterior* (STC 121/1979, de 26 de enero).

4. El nuevo régimen foral

La invocación de la doctrina de la STC 76/1988, de 26 de abril, en relación con los derechos históricos de Navarra, nos lleva a considerar que ha sido la LORAFNA, el medio para articular la nueva realidad institucional de Navarra y de su autogobierno. A partir de la *provincia foral*, el Mejoramiento afirma que *constituye la Comunidad Foral* (art. 1), como realidad institucional que absorbió a la provincia de Navarra y transformó a su institución la Diputación Foral (DA 3^a). La STC 16/1984, de 6 de febrero, dictada en relación con el nombramiento de su Presidente, declaró:

La Comunidad Foral navarra se configura, pues, dentro de ese marco constitucional como una Comunidad autónoma con denominación y régimen específicos, que no excluyen su sometimiento, como las restantes Comunidades Autónomas, a los preceptos constitucionales que regulan el proceso autonómico.

Desde Navarra se sostuvo que no se trataba de acceder a la autonomía, sino de reintegrar el régimen foral conforme al nuevo paradigma de los derechos

¹⁸ Del mismo fueron excluidos los miembros de la Diputación señores Bueno y García de Dios, elegidos en candidaturas nacionalistas vascas, que no integraron la comisión navarra. Estuvo formada por los restantes diputados forales, que habían formado parte de las candidaturas de la UCD y del PSN-PSOE, señores Arza, Lasunción, Sánchez de Muniáin y Malón, junto con los diputados en las Cortes Generales por Navarra señores Moscoso y Aizpún, por la UCD, y Urralburu por el PSN-PSOE. Se ha de destacar el protagonismo del Parlamento en la elaboración de las Bases y de la representación parlamentaria en la Comisión negociadora.

¹⁹ La STC 16/1984, de 6 de febrero, declaró: *El hecho de que el acceso de Navarra a su actual régimen autonómico se haya llevado a cabo por una vía peculiar, mediante lo previsto en la DA 1^a CE y la denominación utilizada de la Ley Orgánica 13/82 de Reintegración y Mejoramiento del Régimen Foral de Navarra, para referirse a la entidad autónoma por ella regulada y que sea la denominación de Comunidad Foral no la de Comunidad Autónoma no supone que no le sean aplicables esas disposiciones constitucionales o que quede al margen de ellas.*

históricos. Fue aceptado por el Gobierno y dio lugar a una negociación que permitió a Navarra adecuar su régimen a la Constitución por una vía diferente a la estatutaria común, reservada para el acceso a la autonomía de las nacionalidades y regiones conforme al artículo 2 y el Título VIII CE²⁰. La LORAFNA, sea cual sea su atipicidad, configuró una Comunidad con características y contenidos distintos a los de los Estatutos comunes de autonomía, aun cuando el nivel competencial derivado de la Constitución pueda asimilarse al de las comunidades del artículo 151 CE, siempre con fundamento en los *derechos históricos* (DA 1ª CE). Por otra parte, mantuvo su vinculación histórica con las leyes de 1839 –no derogada por la Constitución para Navarra– y 1841, a las que se remitió el artículo 2 y mantiene en vigor la DF 1ª, *en cuanto no se opongan a lo establecido en la presente Ley Orgánica*.

El artículo 1 de la LORAFNA define Navarra como una Comunidad Foral con régimen, autonomía e instituciones propias, indivisible, integrada en la nación española y solidaria con todos sus pueblos. Esta Comunidad es una entidad política con personalidad propia, dotada de un sistema de autogobierno recogido en la Ley, que representa la continuidad histórica con su pasado, como reconoció el artículo 2. La LORAFNA es la forma constitucional del nuevo pacto para materializar la integración de Navarra en la España de la Constitución democrática y de la Monarquía parlamentaria, en nuevas condiciones de reconocimiento de su condición de comunidad política y del ejercicio del derecho al autogobierno contenido en sus derechos históricos (Arts. 1 y 2). Pacto inmodificable unilateralmente (art. 71.1.). Así lo constata el preámbulo de la misma al declarar que lo acordado entre la Administración del Estado y de la Diputación Foral, se formaliza para su incorporación al ordenamiento jurídico como Ley Orgánica.

El artículo 2.2. LORAFNA reconoce que existe un espacio de autogobierno entre el reconocido por la Ley de 1841 y los derechos históricos: *Lo dispuesto en el apartado anterior no afectará a las instituciones, facultades y competencias del Estado inherentes a la unidad constitucional*. Nuevamente nos encontramos el mismo referente que en la Ley de 1839: la unidad constitucional como límite de los derechos históricos, como lo fue del régimen foral.

Esta ley orgánica reitera conceptos esenciales del sistema foral, tales como los derechos originarios e históricos irrenunciables (DA 1ª), el pactismo (preám-

²⁰ Tal procedimiento fue criticado e, incluso, tachado de anticonstitucional. Cuando en las Cortes se debatió el Amejoramiento algunos diputados aludieron a la irregularidad del procedimiento. MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Civitas, 1982, pp. 276-278. TOMÁS VILLARROYA, J., Proceso autonómico y observancia de la Constitución, *REDC*, 15 (1985), pp. 25-64.

bulo, arts. 45, 64, 69 y 71), el reconocimiento de la titularidad de la autonomía tributaria y financiera (art. 45), el sistema de modificación por la vía del consenso y del acuerdo (art. 71). En el ámbito competencial supone el reconocimiento de los derechos históricos, del contenido parcial de aquellos que era la realidad foral existente, dejando abierta la posibilidad de su ampliación competencial, al reconocer que sólo la unidad constitucional es el límite (arts. 3 y 39). Por primera vez el autogobierno navarro tiene el máximo nivel de reconocimiento normativo dentro de la organización del Estado.

El Amejoramiento es una norma democrática, porque la democracia es uno de los pilares del nuevo sistema político español (arts. 1, 10, 23, 66, etc. CE), que como valor sustancial alcanza a todos los ámbitos de poder político que existen en el mismo. Por primera vez, es el pueblo navarro el titular de los mismos, con reconocida capacidad de decisión (DT. 4ª CE; art. 11 y DA 2ª LORAFNA), de modo que no hay derechos históricos ni modelo institucional al margen de su voluntad democrática. Sin embargo en su elaboración el principio democrático directo cedió ante la prevalencia del principio del pacto y de la diferenciación en procedimientos, nomenclatura y contenido respecto a los estatutos de autonomía y las Comunidades. Su aprobación fue, en todo caso, democrática en su negociación y aprobación por las instituciones que lo eran en sí mismas.

II. PROPUESTAS PARA EL CAMBIO NORMATIVO

Como se ha expuesto, la única reforma del Amejoramiento del Fuero fue la aprobada por Ley Orgánica 1/2001, de 26 de marzo, respecto a los artículos 29 y 30, sobre la elección del Presidente del Gobierno de Navarra o Diputación Foral. Se eliminó el sistema automático sustituido por el de mayorías, se redujeron los plazos y se exigió que el candidato fuera parlamentario. Se atribuyó al Presidente la facultad de disolver el Parlamento y convocar elecciones para completar el mandato hasta el final del mismo.

La *Propuesta de Estatuto político de la Comunidad de Euskadi* o *Plan Ibarretxe*, suscitó la demanda por el Grupo Parlamentario Socialista del Parlamento de Navarra de un informe jurídico, sobre su posible afección al estatus jurídico constitucional de la Comunidad Foral, en especial a sus disposiciones adicional primera y transitoria cuarta, señalando los cauces jurídicos que pudieran utilizar el Parlamento contra su aprobación y tramitación reglamentaria. El informe emitido el 30 de diciembre de 2003 concluyó afirmando que el texto de la propuesta era *manifiestamente contrario a la Constitución española* [...] y *ello repercute necesariamente en la posición jurídico-constitucional de Navarra ya que afecta al estatus reconocido a la misma* (arts. 1, 2, 64, 70 y DA 2ª LORAF-

NA). Afirmó que el Parlamento no disponía de cauce procesal para impugnar el Acuerdo del Gobierno Vasco aprobatorio, ni el de la Mesa del Parlamento Vasco que lo admitió a trámite²¹.

1. La Ponencia parlamentaria

La dinámica reformista de los Estatutos de Autonomía tuvo su reflejo en Navarra a partir de una iniciativa parlamentaria de Izquierda Unida de Navarra-Nafarroako Ezker Batua²², que dio lugar a la creación el 6 de noviembre de 2003 de una Ponencia sobre el *estudio, valoración y propuestas en materia de autogobierno en Navarra*. Sería su objeto *realizar un informe sobre la situación actual de nuestro autogobierno, así como de sus posibilidades para avanzar en el desarrollo del autogobierno de Navarra*²³. Los grupos parlamentarios designarían sus representantes y presentarían sus propuestas, se contaría con la participación de terceros y el trabajo concluiría con un documento²⁴.

El 20 de diciembre de 2004 el vocal designado unánimemente como relator señor Izu presentó un detallado y sistemático borrador de *Informe* de la Ponencia²⁵. Lo configuró en conclusiones sobre la estructuración territorial del Estado, y la inserción de la Comunidad Foral en el Estado autonómico. Incorporó un anexo sobre la asunción de las competencias (I), y otro sobre la actividad legislativa del Parlamento de Navarra desde su constitución (II). Realizó propuestas sobre:

²¹ TAMAYO SALABERRÍA, V., *Autogobierno de Vasconia. Desarrollo y crisis, VII*, Donostia-San Sebastián: FEDHAV, 2006, pp. 773-786.

²² Había sido elaborado por D. Miguel Izu y formulada por medio de una moción presentada el 6 de octubre de 2003, acompañada de un anexo con la propuesta titulada *Profundizando el autogobierno de Navarra en un marco federal*. IZU, M., Ideas para mejorar el Amejoramiento, *Diario de Noticias*, 2 y 3 de diciembre de 2009, p. 5. *Navarra como problema. Nación y nacionalismo en Navarra*, Madrid: Biblioteca Nueva, 2001.

²³ Sobre el proceso seguido en la Ponencia: TAMAYO SALABERRÍA, V., *Vasconia, La reivindicación...*, *op. cit.*, pp. 249-271.

²⁴ Así lo acordó la Comisión de Régimen Foral en sesión del 6 de noviembre de 2003, BOPN 20, de 13 de noviembre. Por acuerdo de la Mesa de la Cámara de 9 de febrero de 2004 se designaron miembros integrantes: por UPN la señora Salanueva, por Aralar el señor Zabaleta, por el PSN el señor Lizarbe sustituido posteriormente por el señor Puras, por IU-NEC el señor Izu, por EA la señora Errazti, por el PNV el señor Etxegarai, y por el CDN el señor Alli. La Ponencia se constituyó el 17 de febrero de 2004. Los grupos propusieron diversas compareencias. Se hizo necesario prorrogar el plazo inicial de cuatro meses por sucesivos acuerdos de la Mesa, que alcanzaron desde marzo del 2004 hasta el mismo mes del 2007. JIMENO ARANGUREN, R., *Los derechos históricos...*, *op. cit.*, pp. 345-346.

²⁵ TAMAYO SALABERRÍA, V., *Autogobierno...*, *op. cit.*, pp. 824-851. TAMAYO SALABERRÍA, V., *Vasconia. La reivindicación...*, *op. cit.*, pp. 253-254.

- El ámbito competencial de Navarra (1ª): sistema de distribución competencial, y proceso de transferencias a Navarra.
- La participación ciudadana en las decisiones sobre su futuro (2ª): por medio de la democracia directa, el protagonismo del Parlamento, la reforma constitucional y la DT 4ª CE.
- El reforzamiento de la participación de Navarra en las instituciones comunes del Estado (3ª): Conferencias Sectoriales, Conferencia de Presidentes, Senado y otros órganos del Estado.
- La cooperación con otras Comunidades Autónomas (4ª): conforme a las previsiones de los artículos 145.2 CE y 70 LORAFNA, y las previsiones comunitarias de cooperación interregional.
- La participación en las instituciones de la Unión Europea (5ª).
- La mejora del funcionamiento de las instituciones (6ª): facultad de disolución del Parlamento, superar los límites al número de sesiones; establecer un pacto local; regular los decretos-leyes forales, y política lingüística.

En enero de 2005 la Ponencia acordó trasladar el documento a los distintos grupos para que formularan sus propuestas²⁶. Además de las realizadas por los grupos, hicieron aportaciones la Defensora del Pueblo con respecto a la institución y su reconocimiento en la Ley Orgánica²⁷, y el Presidente de la Cámara de Comptos sobre el artículo 18 del Amejoramiento²⁸. En octubre de 2005 el Letrado-Secretario de la Ponencia elaboró un cuadro sinóptico de las propuestas de los grupos susceptibles de tratamiento para lograr un consenso o respaldo mayoritario, así como de sus posiciones²⁹.

Con fecha 8 de noviembre el relator señor Izu realizó un nuevo Informe de la Ponencia, que esta consideró como posible borrador, dando un plazo de enmiendas de supresión, modificación o adición conforme al método legislativo, hasta el 30 de enero de 2006. Las formularon todos los grupos. Tras su estudio, el Letrado-Secretario elaboró con fecha 1 de marzo de 2006 un Borrador de Informe recogiendo el estado del debate, las posibles conclusiones y la posición

²⁶ Inicialmente previsto hasta el 15 de febrero, que fue prorrogado por la Mesa del Parlamento hasta el 30 de junio de 2005, por sus acuerdos de 21 de junio y 13 de diciembre de 2004; 14 de febrero, 21 de marzo, 16 de junio y 21 de octubre de 2005, y 20 de febrero de 2006.

²⁷ TAMAYO SALABERRÍA, V., *Autogobierno...*, op. cit., pp. 888-902.

²⁸ TAMAYO SALABERRÍA, V., *Autogobierno...*, op. cit., pp. 935-940.

²⁹ Anejo I. En sesión del Parlamento de Navarra de 13 de octubre de 2005 se celebró el debate sobre el estado de la Comunidad en el que se aprobó, a propuesta del PSN, una resolución sobre la consolidación de Navarra como comunidad histórica propia y diferenciada en el marco del Estado de la autonomías en la misma línea de sus propuestas en la Ponencia. *Diario de sesiones*, 56, de 13 de octubre de 2005.

de cada uno de los grupos respecto a ellas. Remitió una propuesta con ocho conclusiones, de las que se conoció en la sesión de 20 de marzo de 2006. A lo largo de todo el proceso, la Ponencia fue solicitando de la Mesa sucesivas prórrogas³⁰, que fueron acordadas fijándose como plazo final el 31 de marzo de 2007.

En sesión de la Ponencia de 19 de marzo de 2007 se constató por unanimidad de los Grupos Parlamentarios *la imposibilidad de realización de un Informe mínimamente satisfactorio para todos ellos*, acordando concluir los trabajos *sin proceder a la elaboración del Informe sobre la materia que le fuera encomendado por la Comisión del Régimen Foral mediante acuerdo de 10 de noviembre de 2003*. Habían transcurrido tres años y cuatro meses, prácticamente toda la legislatura.

Durante el trabajo de la ponencia, el Grupo Parlamentario de IU-NEB presentó en la Cámara dos iniciativas de orden institucional en directa relación con el autogobierno. La primera fue una moción de 3 de mayo de 2004 instando al Gobierno Central a que elaborase y remitiera a las Cortes Generales un Proyecto de Ley Orgánica que transfiera a las Comunidades Autónomas *las facultades de convocatoria de referéndum en materias propias de su competencia, así como la autorización de la convocatoria de consultas populares de ámbito local*. Fue aprobada por unanimidad en sesión plenaria de 24 de junio de 2004³¹. La segunda fue una declaración sobre el

derecho de los navarros y navarras a decidir sobre su futuro de forma directa y democrática dentro de los cauces políticos establecidos [...] rechazan cualquier reforma de la Constitución española que suponga la supresión del único mecanismo de decisión directa de la ciudadanía navarra, mediante referéndum, que se contiene en la misma.

Se refería a lo dispuesto por la DT 4ª CE y DA 2ª LORAFNA. Fue aprobada mayoritariamente con el voto en contra de UPN, quien venía exigiendo, desde sus orígenes, su derogación³².

2. Las propuestas de reforma formuladas por los Grupos Parlamentarios constitucionalistas

La legislatura 2003-2007 fue perdida en materia de incremento real del autogobierno, porque no hubo voluntad política en plantearlo, más allá de salir

³⁰ Por sus acuerdos de 21 de junio y 13 de diciembre de 2004; 14 de febrero, 21 de marzo, 16 de junio y 21 de octubre de 2005, y 20 de febrero de 2006.

³¹ TAMAYO SALABERRÍA, V., *Autogobierno de Vasconia...*, op. cit., pp. 798-805.

³² TAMAYO SALABERRÍA, V., *Autogobierno de Vasconia...*, op. cit., pp. 806-818.

del paso con la Ponencia creada, que entretuvo a los partidos políticos parlamentarios en propuestas y enmiendas, pero sin acuerdo final.

A efectos expositivos las clasificamos entre los dos grupos y actitudes fundamentales que existen en la Cámara respecto a la consideración de la Comunidad Foral, a su marco constitucional y de autogobierno: los partidos constitucionalistas (UPN, PSN, CDN e IU) y los nacionalistas vascos (Aralar, EA y PNV, actualmente integrados en Nafarroa Bai-NABAI). A su vez, dentro de cada uno de estos bloques existen distintas opciones ideológicas en la ubicación desde la derecha a la izquierda, que, en el aspecto institucional son menos diferenciadoras que la clasificación anterior³³.

En una primera valoración se entiende que, desde sus propias actitudes respecto al orden constitucional, fueran muy distintas las propuestas. Las realizadas por UPN, PSN y CDN partieron de la Constitución y del valor de la LORAFNA, con variaciones, que fueron mayores por parte de IU. Por el contrario, los partidos nacionalistas vascos (Aralar, EA y PNV, finalmente con la aportación de NABAI) formularon reformas sustantivas, separadas del orden constitucional, y en línea con la propuesta de Ibarretxe.

De entre los partidos constitucionalistas sólo IU tomó la iniciativa y mantuvo una clara actitud de trabajo y voluntad de producir resultados. El resto asumieron la creación de la Ponencia y participaron en ella, pero sin propósito de lograr un acuerdo que llevase a plantear al Gobierno del Estado el inicio de proceso de reforma de la LORAFNA. El PSN porque no creía conveniente suscitar otra reforma autonómica, en un momento en que el Gobierno estaba enredado con el Plan Ibarretxe, el Estatuto de Cataluña y los debates suscitados en otras Comunidades. Los partidos del Gobierno (UPN y CDN) siguieron esa misma dinámica por entender que era necesario contar con el PSN y conveniente esperar al desarrollo de las reformas estatutarias y a los pronunciamientos del Tribunal Constitucional. Se consideró imprudente, en un momento de efervescencia política suscitada por el *Plan Ibarretxe*, y autonómica por las reformas estatutarias, plantear cuestiones sobre el alcance del autogobierno comprendido en los *derechos históricos*. Por otra parte, el proceso de pacificación iniciado por el Gobierno por medio del diálogo con ETA podía dar lugar a un nuevo escenario en el que la inexistencia de la violencia radical pudiera plantear una modificación de las actitudes. Estas circunstancias no ayudarían a las posibles reivindicaciones que se planteasen desde la Comunidad Foral.

³³ TAMAYO SALABERRÍA, V., *Vasconia. La reivindicación...*, op. cit., pp. 255 y ss., los clasifica en *navarristas* de derecha (UPN y CDN) y de izquierda (PSN e IU). No lo hace respecto a las opciones nacionalistas que, sin embargo, permiten una clasificación similar: centro-derecha (PNV), centro-izquierda (EA) e izquierda-abertzale (Aralar).

Por su parte, los grupos parlamentarios nacionalistas participaron en la Ponencia y presentaron sus propuestas alternativas al marco constitucional, porque en su mayor parte excedían de las posibilidades de la Constitución y la Ley Orgánica, como se había demostrado con el Plan Ibarretxe. Inicialmente fueron distintas las formuladas por Aralar y el PNV, aunque en el momento final hubo una conjunta de la nueva coalición (NABAI).

La utilidad de la labor de la Ponencia puede cifrarse en haber permitido que todos los partidos políticos con presencia en el Parlamento formularan sus propuestas, y conocer los acuerdos y desacuerdos cara a una futura reforma de la LORAFNA³⁴. Supuso una situación similar a la producida en el Parlamento Foral de 1979 en el que todos los grupos participaron en la elaboración y aprobación de las *Bases de Reintegración*, aunque no lo hicieron en la posterior negociación de la LORAFNA.

2.1. Unión del Pueblo Navarro (UPN)

Sus propuestas iniciales al borrador de la Ponencia fueron las siguientes³⁵:

1ª. En el supuesto de disolución anticipada del Parlamento, se abriría un período legislativo completo de cuatro años.

2ª. Modificar la Disposición Adicional Segunda para que:

cualquier alteración del estatus constitucional de Navarra como Comunidad Foral requiera contar con la voluntad favorable de sus instituciones a la alteración propuesta y el posterior refrendo libre y democrático del pueblo navarro. De este modo, sólo las personas de esta Comunidad decidirán sobre su futuro basado en la unidad constitucional.

3ª. Se propuso trasladar al Gobierno la supresión de la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución, y suprimir su invocación en la LORAFNA (DA 2ª)³⁶.

³⁴ TAMAYO SALABERRÍA, V., *Vasconia. La reivindicación...*, op. cit., pp. 255-264.

³⁵ TAMAYO SALABERRÍA, V., *Vasconia. La reivindicación...*, op. cit., pp. 255-257. *Autogobierno...*, op. cit., pp. 887-888. JIMENO ARANGUREN, R., *Los derechos históricos...*, op. cit., pp. 348-349.

³⁶ El epígrafe 3.1. de la Ponencia Política de su 7º Congreso, de marzo de 2005, exigía para modificar la Constitución un consenso similar al alcanzado en 1978, y el *apoyo del Grupo Popular en las Cortes Generales, es decir, del Partido Popular y de Unión del Pueblo Navarro*. Afirmaba que *en el contexto de una eventual reforma de la Constitución de 1978 anunciada por el Gobierno socialista, UPN planteará la supresión de la Disposición Transitoria Cuarta. En paralelo con esta supresión, promoveremos la modificación de la Disposición Adicional Segunda del Amejoramiento del Fuero, a*

4ª. Introducir las reformas necesarias en la Constitución y la LORAFNA para posibilitar la presencia de las instituciones del Régimen Foral en las instituciones europeas.

5ª. Establecer la participación de las instituciones navarras en el Senado si se modificara la Constitución para la Cámara Alta.

6ª. Ampliar las competencias exclusivas y compartidas explícitas de la LORAFNA hasta agotar las implícitamente previstas por el artículo 39.c) y cuantas solicite el Gobierno de Navarra en el marco de la unidad constitucional³⁷.

En las enmiendas formuladas al Informe de la Ponencia en enero de 2006, incorporó los siguientes elementos:

a) Mantenimiento en el Gobierno de la iniciativa para la reforma del Amejoramiento, *porque se reafirma el carácter de bilateralidad*.

b) En relación con el sometimiento de las reformas a referéndum, justificó como premisa de su propuesta su inaplicación al texto inicial³⁸:

La razón de no haberse sometido a referéndum obedece a una razón de carácter jurídico: Navarra no se convertía en Comunidad Autónoma ni estaba dotándose de un Estatuto de autonomía del artículo 151, único instrumento jurídico que podía garantizar la asunción de competencias reservadas en principio al Estado en virtud del artículo 149. El Amejoramiento se hizo para acomodar el Fuero al nuevo concepto de unidad constitucional subyacente en la Constitución de 1978. Por lo tanto, las nuevas competencias asumidas pasaban a integrarse en el régimen foral para convertirse en competencias forales. Además, se garantizaban las competencias forales históricas. El Amejoramiento no supone el nacimiento de las instituciones forales, sino su transformación en un régimen puramente parlamentario [...]. Se trataba por tanto de un pacto no para la actualización general del régimen foral –según la expresión del párrafo segundo de la Disposición Adicional– sino de un pacto para la reintegración y el mejoramiento del Fuero preexistente o preconstitucional. Por todas estas razones, no se consideró oportuno someterlo a referéndum. [...] Se trató, por tanto, de una cuestión puramente de principios que no reduce en modo alguno

fin de eliminar la referencia a la citada Disposición Transitoria Cuarta a los efectos de establecer que cualquier alteración del «status» constitucional de Navarra como Comunidad Foral deberá contar con la voluntad de sus instituciones y el refrendo libre y democrático del pueblo navarro. JIMENO ARANGUREN, R., Los derechos históricos..., *op. cit.*, p. 339, invoca la escisión protagonizada por Jesús Aizpun con la UCD por causa de la DT 4ª CE. Desde sus ámbitos ideológicos se sostuvo la *extinción* de la disposición constitucional: MEDRANO BLASCO, L. F. (coord.), *La extinción de la disposición transitoria cuarta de la Constitución española*, Pamplona, 1988.

³⁷ TAMAYO SALABERRÍA, V., *Vasconia. La reivindicación...*, *op. cit.*, pp. 258-260, 943-948, 986-997; *Autogobierno...*, *op. cit.*, pp. 934-935, 1003-1005.

³⁸ TAMAYO SALABERRÍA, V., *Autogobierno...*, *op. cit.*, pp. 1003-1004.

el carácter democrático del texto acordado con el Estado. [...] El Parlamento Foral aprobó las Bases de negociación previamente remitidas por la Diputación Foral y ratificó el acuerdo alcanzado con el Gobierno. El Amejoramiento posee pues plena legitimidad democrática³⁹.

Finamente adujo sobre su aplicación actualmente:

no para cualquier tipo de reforma –como por ejemplo, se refieren a una ampliación competencial–, sino cuando se trate de una alteración del *status* constitucional de Navarra que afecte a la naturaleza y permanencia como Comunidad Foral. Asimismo, cualquier modificación de las nuevas normas de reforma del Amejoramiento debería someterse a referéndum⁴⁰.

c) Afirmó que para la defensa de los *hechos diferenciales constitucionales* sólo debían utilizarse los cauces del Amejoramiento: la Junta de Cooperación, la Junta Arbitral del Convenio Económico y el Tribunal Constitucional, sin atribuírsela al Senado.

d) Propuso modificar la DA 2ª LORAFNA en el sentido de que:

cualquier alteración del *status* constitucional de Navarra como Comunidad Foral requiera contar con la voluntad favorable de sus instituciones a la alteración propuesta y el posterior refrendo libre y democrático del pueblo navarro. De este modo, sólo las personas de esta Comunidad decidirán sobre su futuro basado en la unidad constitucional.

e) Respecto a la DT 4ª CE propuso

trasladar al Gobierno de la Nación la supresión de la Disposición Transitoria Cuarta del texto constitucional y, por tanto, su referencia en la LORAFNA.

f) Respecto a las competencias exclusivas y compartidas previstas en la LORAFNA propuso *agotar las implícitamente establecidas en el artículo 39-c) y cuantas sean solicitadas por el Gobierno de Navarra en el marco de la unidad constitucional*.

2.2. Partido Socialista de Navarra (PSN)

Sus propuestas se recogieron en un documento titulado *Bases de la Reforma para la Profundización del Autogobierno de la Comunidad Foral de Navarra, para su debate y aprobación en esa Ponencia*, que fue presentado el 31

³⁹ JIMENO ARANGUREN, R., *Los derechos históricos...*, *op. cit.*, p. 343.

⁴⁰ Excluyó del régimen de consultas en materia de competencia de la Comunidad Foral a la reforma del Amejoramiento o al estatus de Navarra como tal Comunidad por disponer de normas específicas a este fin, como era la negociación planteada por iniciativa exclusiva del Gobierno.

de mayo de 2005⁴¹. A partir del respeto que la Constitución establece para el régimen foral, afirmaron el valor de la LORAFNA como marco del autogobierno de Navarra que precisaría de algunos ajustes con base en los principios/objetivos de su consolidación como comunidad política histórica, propia y diferenciada, el reconocimiento de su pluralidad política y social; el desarrollo de la realidad institucional con vocación de integración como garantía de convivencia; la profundización de la democracia, eficacia y eficiencia de las Instituciones; el mantenimiento de las relaciones bilaterales con el Estado desde la perspectiva multilateral: las relaciones de cooperación con otras administraciones; el fortalecimiento de la Administración local; la garantía de los derechos y deberes ciudadanos; el desarrollo sostenible; la autonomía financiera solidaria, y la *asunción del carácter estatuario de la reforma*.

Las propuestas para la reforma se centraron en los siguientes aspectos:

1. Respecto a la naturaleza del régimen y sus instituciones propusieron:

a) La consolidación de Navarra como comunidad propia y diferenciada:

Navarra debe consolidar y asegurar su estatus político e institucional como Comunidad Foral, propia y diferenciada, que tiene como referencia la Constitución española y el Amejoramiento como plenas garantías de los derechos y libertades públicas, del desarrollo económico y de la igualdad social.

b) La introducción en la reforma de su sometimiento a referéndum respecto a las reformas sustanciales del Amejoramiento.

c) La disolución del Parlamento y anticipo electoral por parte del Presidente por un período completo de cuatro años.

d) Número máximo y período de sesiones, cuya determinación quedará en manos del Parlamento.

e) Incorporar las nuevas instituciones de control, consulta y asesoramiento creadas y su régimen, principios y régimen de mayorías cualificadas para la elección de sus cargos;

f) Regular en un título la Administración Local en cuanto a organización territorial, competencias propias e impropias, suficiencia financiera, relaciones con la Administración de la Comunidad Foral, definición del mapa político-administrativo.

⁴¹ Había sido aprobado por el Comité Regional del PSN-PSOE en sesión celebrada en Tudela el 28 de mayo de 2005. TAMAYO SALABERRÍA, V., *Vasconia. La reivindicación...*, op. cit., pp. 258-260; *Autogobierno...*, op. cit., pp. 943-948, 986-997. JIMENO ARANGUREN, R., *Los derechos históricos...*, op. cit., pp. 352-353.

g) Administración de Justicia, con la reforma de la LOPJ para la atribución al Tribunal Superior de Justicia del conocimiento de los recursos, salvo el de casación para la unificación de doctrina ante el Tribunal Supremo.

2. Sobre el régimen de competencias:

Propuso culminar el proceso de las pendientes y la atribución de otras de carácter participativo en el ejercicio de las estatales sobre planificación y ordenación general de la actividad económica, infraestructuras, energética, hidrológica, I+D+i, y asuntos europeos en cuanto afecte a sus competencias e intereses. Todo ello encajado en el papel del Senado derivado de la reforma constitucional prevista.

3. En relación con la democracia:

a) Plantearon potenciar la participación; reconocer al Parlamento la iniciativa para la reforma de la LORAFNA, elaborando las bases de la misma y seguir su negociación. Otro tanto respecto al Convenio Económico con iniciativa para instar el procedimiento.

b) Sobre la participación y seguimiento de los asuntos europeos participar en los procedimientos de seguimiento y evaluación parlamentaria en las fases ascendente de formación de la voluntad estatal, y descendente de ejecución de las políticas comunitarias.

c) Agilizar el impulso y control parlamentario del gobierno, con el fin de conseguir la mayor cercanía a los problemas, inquietudes y necesidades ciudadanas.

4. Sobre las libertades, derechos y deberes de ciudadanía:

Propusieron establecer un elenco de objetivos y derechos sociales, y un sistema de garantías de los mismos, así como de acceso a servicios y prestaciones de calidad por sistemas públicos de prestación social en ejercicio de los derechos a la salud, la educación, la vivienda, los servicios sociales, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y a los recursos para la cohesión social y la abolición de la discriminación.

5. Con respecto a la cooperación con otras comunidades:

Partieron de la necesidad de multiplicar las relaciones de cooperación, estableciéndolas multidireccionales, bilaterales o multilaterales en materias e intereses comunes. A tal fin era preciso dotarse de medios más ágiles que los previstos por el artículo 70 LORAFNA, excesivamente rígidos y formales, por medio de mecanismos alternativos más flexibles y versátiles⁴².

⁴² JIMENO ARANGUREN, R., *Los derechos históricos...*, *op. cit.*, p. 353, observó que en el PSN conviven dos bandos, *uno más progresista, de izquierdas, y con concesiones al vasquismo –como lo*

6. Sobre las relaciones con la Unión Europea:

Propusieron el incremento de la presencia ante sus órganos, en las delegaciones estatales, en instituciones y organismos regionales, incorporándose a la Ley tales previsiones.

7. Con relación a la organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas:

Invocaron los principios del artículo 103 CE y de los propios del Derecho comunitario, así como la optimización de la organización de aquellas, incluso con medios de gestión conjunta por medio de Agencias Públicas Forales participadas por las Administraciones foral y local.

Concluyó con su compromiso de *defensa del estatus político, jurídico e institucional de Navarra como Comunidad propia y diferenciada*, con una profundización del autogobierno solidaria y garantista de los derechos. Propugnó para la reforma el *máximo consenso, no la simple mayoría matemática*, con la emisión de un informe del Consejo de Navarra, respeto de los procedimientos y *culminar con la ratificación en referéndum*. Finalmente, consideró

que una reforma del Amejoramiento debe llevarse adelante con serenidad y seriedad, debe ser fruto del acuerdo político y debe pretender ser un instrumento de utilidad para la vida de las personas con el mejoramiento de la democracia, el perfeccionamiento de las instituciones, el progreso económico y del bienestar y la igualdad de oportunidades de las personas.

El la fase de enmiendas al Informe de la Ponencia, el PSN formuló treinta y dos presentadas el 30 de enero de 2006⁴³:

La primera con respecto a la parte introductoria con contenido histórico sobre la foralidad y el Amejoramiento, con un último punto de carácter conclusivo: *La Comunidad Foral diseñada desde el marco de la Constitución española de 1978 por el Amejoramiento del Fuero ha quedado definitivamente institucionalizada*. No era obstáculo para revisar y mejorar aspectos actualizables adaptándola a la actual realidad institucional.

Otras enmiendas propusieron incorporar adiciones y reformas del texto con varios fines, algunos ya enumerados en el documento anterior⁴⁴:

*muestra su impulso al órgano común con la CAV de 1996 [...]–; y otro, el actualmente imperante, navarra y cercano a UPN, del que le diferencian determinadas políticas sociales. En esta ambigüedad, sus posiciones respecto de la foralidad actual o los Derechos históricos no aparecen nítidamente exteriorizadas en la Ponencia de autogobierno. Sobre la aportación del PSN a la cooperación con la Comunidad Autónoma Vasca: ALLI ARANGUREN, J. C., *La Cooperación entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra*, Donostia-San Sebastián, 2004, pp. 232 y ss.*

⁴³ TAMAYO SALABERRÍA, V., *Autogobierno...*, *op. cit.*, pp. 986-997.

⁴⁴ Se citan con el número correspondiente a su ingreso en el Registro del Parlamento.

a) Respecto a los derechos políticos y sociales consideró que su reconocimiento formal era propio de la Constitución, pudiéndose incorporar el compromiso de contribuir a hacerlos efectivos en la Comunidad (2). Posteriormente propuso *incorporar una mención expresa de los derechos y deberes políticos, económicos y sociales básicos, así como de los objetivos de las políticas y de las medidas para su realización, que se hallan recogidos y descritos en las diferentes Cartas de Derechos de ámbito internacional, europeo y nacional* (29).

b) En cuanto al orden institucional se hizo referencia a su *consolidación como comunidad política histórica, propia y diferenciada inserta en la España constitucional y en la Unión Europea* (3); profundización de la democracia, eficacia y eficiencia institucionales (4); *relaciones bilaterales con el Estado desde el reconocimiento de la perspectiva multilateral con la que éste deberá desarrollarlas* (5); fortalecimiento de la Administración Local (6 y 30); *autonomía financiera solidaria con todos los ciudadanos y ciudadanas de España a través del Convenio Económico* (7); instar al Gobierno a remitir al Parlamento un documento de Bases para la profundización del Autogobierno de la Comunidad Foral (31).

c) Participación del Parlamento en la reforma del Amejoramiento con iniciativa para la elaboración de bases y seguimiento de su negociación (9 y 10). Elecciones por períodos de cuatro años, incluso tras su disolución (14).

d) Sometimiento a referéndum de las reformas sustanciales del Amejoramiento (12 y 13).

e) Incorporación del régimen de las instituciones de control, funciones, garantías y mayorías cualificadas para el nombramiento (17).

f) Culminación del proceso de transferencias elaborando un calendario y negociándolas (23), enumerando como nuevas (24):

la protección civil y atención de emergencias con el límite de los casos de catástrofe o calamidad pública que sean de carácter nacional o supracomunitario y exijan una regulación y dirección por parte de las instituciones del Estado, así como el reconocimiento de la participación efectiva en: la elaboración de la planificación y ordenación general de la actividad económica, de acuerdo con lo establecido en el art. 131 de la Constitución; en la planificación de infraestructuras; en la planificación energética; en la planificación hidrológica; en el diseño de las políticas de I+D+i; y, en los asuntos europeos, en cuanto afecte a sus competencias e intereses. Ello, en todo caso, desde el debido encaje con el papel que al Senado se le encomiende en la reforma constitucional prevista.

g) Incremento de la cooperación multidireccional, bilateral y multilateral entre las Comunidades, con instrumentos más ágiles que los previstos por el artículo 70 LORAFNA, demasiado rígidos y formales, buscando instrumentos

alternativos flexibles y versátiles, que se justificaba en la necesidad de *centrar la orientación de reforma sin referir valoraciones políticas añadidas* (26).

h) Inserción de la Comunidad en la realidad europea con presencia en los centros de decisión que afecten a materias de su competencia, y en los distintos órganos e instituciones, con iniciativa para iniciar procedimientos ante el Tribunal de Justicia, Comité de las Regiones, etcétera (28).

2.3. Convergencia de Demócratas de Navarra (CDN)

El documento de *valoración y propuestas en materia de autogobierno en Navarra*, fue presentado el 31 de mayo de 2005. Está integrado por una parte expositiva y un conjunto de propuestas precisadas en su contenido⁴⁵.

Partió afirmando que la Comunidad Foral de Navarra *tiene un sistema de competencias, plasmación y reconocimiento actual de los derechos históricos*, que admite ampliación dentro del espacio de la *unidad constitucional* [...] *se sitúa dentro de las comunidades con mayor capacidad de autogobierno en un claro progreso sobre situaciones históricas precedentes*. Sin embargo,

el modelo del Amejoramiento [...] no cierra el proceso de desarrollo del autogobierno, sino que aspira a incrementarlo hasta el límite de la unidad constitucional, por cuanto los derechos históricos del pueblo navarro inherentes a su identidad y autogobierno son superiores a los que dicha Ley reconoce, de modo que pueden incrementarse por los medios previstos en la Constitución y el propio Amejoramiento.

Constató como la Constitución y la LORAFNA habían hecho posible la institucionalización democrática de Navarra y el progreso de su capacidad de autogobierno, a cuyo amparo se ha producido un importante progreso y evolución social, demostrando que el Gobierno directo es mejor para los pueblos de España en general y para el navarro en particular. Defendió la necesidad de potenciar el Parlamento hasta el punto de tomar la iniciativa para la reforma de la LORAFNA, que hoy está reconocida exclusivamente al Gobierno:

conseguir mayor autogobierno y un sistema de democracia parlamentaria totalmente integrado en el modelo constitucional, de modo que el Parlamento como institución representativa del pueblo navarro sea la máxima institución de la Comunidad y pueda cumplir sus funciones de investidura y control de la acción de gobierno. A tal fin debe establecerse que pueda ser el Parlamento quien inicie el procedimiento de modificación de la LORAFNA.

⁴⁵ TAMAYO SALABERRÍA, V., *Vasconia. La reivindicación...*, op. cit., pp. 257-258. TAMAYO SALABERRÍA, V., *Autogobierno...*, op. cit., pp. 931-934, 940-943, 980-985. JIMENO ARANGUREN, R., *Los derechos históricos...*, op. cit., pp. 350-352.

Entendió que era necesario *establecer un nuevo espacio político para su negociación con el Estado, en el que se reconozcan sus derechos históricos, sus elementos de diversidad y la máxima expresión de su autogobierno*. Propuso que se estableciera el acuerdo sobre los siguientes aspectos:

A) Definir un nuevo marco del autogobierno derivado de los derechos históricos, por medio de un nuevo pacto con el Estado, a partir del actual contenido mínimo que en ningún caso implicará renuncia al pleno ejercicio de las competencias derivadas de los derechos históricos. Lo concretó en dieciséis puntos, de los que se destacan los siguientes:

a) Derechos del pueblo navarro al autogobierno:

Reconocer que el derecho de autogobierno del pueblo navarro se concreta en sus instituciones y en el Acuerdo con el Estado [...] en que aquel se integra como nacionalidad histórica, titular de derechos históricos y plena identidad política e institucional (1). El pueblo navarro es el *sujeto directo de la constitución de la Comunidad Foral, titular de los derechos históricos y del poder de disposición sobre sus instituciones, estableciendo la plenitud del principio democrático en todo el modelo institucional* (2).

b) Estado social y democrático de Derecho:

Se han de organizar las instituciones y la actividad política de la Comunidad Foral conforme a sus principios, reconociendo los derechos a la libertad, igualdad, solidaridad y las prestaciones que hagan efectiva la igualdad de oportunidades propias del Estado de bienestar (3).

c) Democracia parlamentaria:

Como medio de expresar el principio democrático, que exige la adecuación del régimen de funcionamiento institucional al modelo constitucional de democracia parlamentaria en cuanto a su reforma, incluida su aprobación por referéndum del nuevo régimen institucional que se establezca en la reforma (4).

Implica que el Parlamento sea reconocido como la institución máxima de la Comunidad, que representa al pueblo navarro y a su soberanía, con total autonomía organizativa, normativa y financiera (5). Se le atribuiría capacidad para poder someter a consulta ciudadana las decisiones políticas que considere de trascendencia, que serán convocadas por el Presidente del Gobierno (6).

d) Institucionalización por medio del Parlamento:

Correspondería al Parlamento la aprobación de la reforma y su sometimiento a referéndum (4); autonomía organizativa, normativa y financiera (5); sometimiento a consulta de decisiones políticas trascendentes (6); institucionalización y normación de las instituciones (7); iniciar el proceso de reforma del Amejoramiento y negociarlo con el Estado junto con el Gobierno (7); deber de

comparecencia ante el Parlamento (8); modificación del régimen de sesiones (15); período legislativo completo de cuatro años tras su disolución (16).

e) Presidencia del Gobierno:

Limitación a dos mandatos (9); máxima autoridad en los estados de alarma, excepción y sitio, y en materia de protección civil (10).

f) Tribunal Superior de Justicia:

Agotará las instancias, salvo el recurso de casación para unificación de doctrina ante el Tribunal Supremo, y resolución de conflictos de competencia y jurisdicción (13); reestructuración del Consejo General del Poder Judicial con un Consejo territorial (14).

B) El Estado transfiera y delegue las facultades correspondientes a materias de titularidad estatal, que por su propia naturaleza, fueran susceptibles de transferencia y delegación (art. 150.2 CE). Afectaría a todas las estatales del artículo 149.1 CE *que no afecten a la unidad constitucional* que son la referidas a las condiciones básicas de la igualdad, régimen de la nacionalidad y la extranjería, relaciones internacionales, Defensa y Fuerzas Armadas, Administración de la Justicia, legislación mercantil, penal, penitenciaria, procesal y laboral.

C) Presencia en las instituciones europeas, con las concreciones que se realizan.

D) Establecer en Navarra la Administración única, recibiendo la delegación de las competencias estatales, salvo las señaladas como exclusivas y excluyentes del Estado.

E) Negociación con el Estado, previamente a su aprobación, cuanto pueda afectar a las competencias de Navarra en normas, medidas y políticas económicas, sociales, energéticas, de infraestructuras y otras con los mismos efectos.

F) Participación en la reforma del régimen del Senado para convertirlo en cámara de representación territorial.

2.4. Izquierda Unida (IU)

El Grupo Parlamentario IUN-NEB tuvo el liderazgo del proceso a partir de su iniciativa de 6 de octubre de 2003 para la creación de la Ponencia. Presentó una moción que dio lugar al acuerdo del Pleno del Parlamento de 24 de junio de 2004, por la que se instó al Gobierno a que elaborase y remitiese a las Cortes Generales un Proyecto de Ley Orgánica para transferir a las Comunidades Autónomas la facultad de convocatoria de referéndum en materias de su competencia y las autorizaciones de la convocatoria de consultas de ámbito

local, que fue aprobada por unanimidad⁴⁶. Por su iniciativa, se aprobó el 25 de junio otra Moción declarando el derecho de los navarros y navarras *a decidir sobre su futuro de forma directa y democrática, dentro de los cauces políticos establecidos*⁴⁷.

Además del documento inicial de 6 de octubre de 2003, del que arrancó el acuerdo de la Comisión de Régimen Foral de 6 de noviembre de 2003, presentó el 2 de febrero de 2005 el mismo documento titulado *Profundizando en el autogobierno de Navarra en un marco federal*⁴⁸. Todo su posicionamiento se realizó desde su posición ideológica de *izquierda federalista, sin abanderar ninguna causa foral como elemento identitario de Navarra*⁴⁹.

El extenso documento se puede resumir en los siguientes puntos, a partir de un posicionamiento por un *Estado Federal, Plurinacional, Democrático y Solidario, que se puede alcanzar tras un proceso de desarrollo federalizante de nuestra Constitución*. Se propusieron medidas respecto a la estructura del Estado y de profundización del autogobierno de Navarra, con base en la voluntad de convivencia y el reconocimiento de la soberanía de la ciudadanía navarra (los derechos sociales, democráticos y civiles), con las siguientes medidas para profundizar en el autogobierno:

A Las reformas de la estructura del Estado en sentido federal se cifraron en cuanto a los siguientes aspectos:

a) Recuperación del papel político del autogobierno.

Por medio de la transferencia efectiva de las competencias atribuidas por los Estatutos y su incremento por la delegación o transferencia por medio de Ley Orgánica.

b) Reforma del Senado.

Para convertirlo en Cámara de representación territorial, formada por las Comunidades Autónomas, con competencias legislativas y de control del Gobierno en materia autonómica y estructura territorial del Estado, así en cuestiones comunitarias que les afecten.

c) Presencia y participación de las Comunidades en las instituciones estatales.

⁴⁶ TAMAYO SALABERRÍA, V., *Autogobierno...*, *op. cit.*, p. 798.

⁴⁷ TAMAYO SALABERRÍA, V., *Autogobierno...*, *op. cit.*, pp. 806-818.

⁴⁸ TAMAYO SALABERRÍA, V., *Vasconia. La reivindicación...*, *op. cit.*, pp. 260-261. TAMAYO SALABERRÍA, V., *Autogobierno...*, *op. cit.*, pp. 852-862, 949-953. JIMENO ARANGUREN, R., *Los derechos históricos...*, *op. cit.*, pp. 353-356.

⁴⁹ JIMENO ARANGUREN, R., *Los derechos históricos...*, *op. cit.*, p. 354.

Respecto a la designación de los miembros del Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial, Tribunal de Cuentas, Consejo Económico y Social, Consejo de TVE, etcétera.

d) Modificación de las leyes estatales invasoras de las competencias autonómicas.

Con referencia a la legislación básica o transversal que laminen las competencias autonómicas.

e) Reforma de las Administraciones Públicas.

f) Pacto local para profundizar en su autonomía.

g) Participación en la formación de la voluntad del Estado ante la Unión Europea y en las políticas sectoriales europeas.

Tanto en sede legislativa por medio del Senado como en ejecutivo-administrativa en las Conferencias Sectoriales y mecanismos de cooperación, conferencias de presidentes de Comunidades, grupos de trabajo de la Comisión y el Consejo de la Unión, reuniones del Consejo de la Unión, así como en la definición de la postura común del Estado ante la Unión Europea. Contribuir a reforzar el papel del Comité de las Regiones en la toma de decisiones comunitarias.

h) Respeto y fomento de la pluralidad de lenguas y culturas del Estado.

Tanto en lo simbólico como en lo cultural, educativo, mediático, etc., tanto dentro como fuera del Estado, transmitiendo la pluralidad cultural, nacional, lingüística de España, considerada como una riqueza y no como un problema.

B) Sobre la profundización del autogobierno de Navarra se formularon las siguientes consideraciones:

a) Reforma constitucional.

Ante la anunciada reforma de la Constitución, que no se planteó en la legislatura, propuso respetar el derecho de la ciudadanía a decidir sobre su futuro contenida en la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución, oponiéndose a su supresión. Apoyarían las reformas técnicas de su redacción que fueran necesarias para mantener su coherencia con el texto constitucional, conforme al principio de confirmar y ampliar el derecho de Navarra a decidir, tal y como acordó el Pleno del Parlamento de 25 de junio de 2004.

b) Reformas del Amejoramiento.

Se plantearon las siguientes:

- Cooficialidad del castellano y el vascuence en todo el territorio de la Comunidad, superando la actual zonificación, por discriminar los derechos lingüísticos de los ciudadanos en función de que su residencia se halle en una u otra de las tres zonas lingüísticas.

- Exigencia del referéndum para las modificaciones de la LORAFNA. Atribución al Parlamento, no sólo al Gobierno, de la iniciativa para su reforma.

- Supresión de los límites a la disolución del Parlamento y a la duración de la legislatura subsiguiente a la disolución anticipada.

- Mayor concreción en la delimitación de las competencias del Estado y de la Comunidad Foral.

c) Profundización en la democracia.

Por medio de las siguientes propuestas:

- Transferencia a la Comunidad Foral de la competencia para autorizar la celebración de consultas locales. Modificación de la legislación sobre referéndum para su convocatoria por las instituciones navarras en materias de su competencia.

- Simplificación y dotación de recursos para la Iniciativa Legislativa Popular con el fin de potenciar su uso.

- Mayor protagonismo del Parlamento en la negociación del Convenio Económico y en seguimiento de las políticas de la Unión Europea; mayor agilidad en el control de la acción del Gobierno, e impulso de las comisiones de investigación.

- Reforma de la Administración Pública para acercar las decisiones a los ciudadanos, hacerla más ágil, transparente y eficaz, potenciando la participación y control.

- Constitución de un Foro de Diálogo en el Parlamento para promoverlo en búsqueda de consensos democráticos, denunciar las violencias y apoyar a los colectivos y personas amenazados.

d) Profundización competencial.

En cuanto a las siguientes cuestiones:

- Participación en la Unión Europea, en particular en cuanto a sus competencias fiscales con presencia en el ECOFIN.

- Reforzamiento de sus competencias, asumiendo las pendientes, particularmente las de tráfico y seguridad vial, instituciones penitenciarias, gestión económica de la Seguridad Social, políticas de empleo y gestión de aeropuertos.

- Avanzar en el concepto de Administración Única, mediante la delegación o transferencia de competencias estatales, como la gestión de las sociedades públicas, inmigración, seguridad y régimen local.

e) Situar a Navarra en un marco de relaciones solidarias.

Establecer la cooperación en un marco de igualdad y sin complejos con otras Comunidades Autónomas, en particular con la Comunidad Autónoma Vas-

ca, en todos los espacios de interés común. También con otras regiones europeas, con la posibilidad de constituir una euro-región con las regiones limítrofes.

3. Las propuestas presentadas por los Grupos Parlamentarios nacionalistas

3.1. Aralar

Una vez acordada la creación de la ponencia por la Comisión de régimen Foral del Parlamento de Navarra de 6 de noviembre de 2003, el 27 de noviembre conoció el Pleno la moción del Grupo Parlamentario Aralar para que se declarara el *derecho de Navarra a decidir su situación o estatus político*⁵⁰, que fue rechazada⁵¹.

Presentó a la Ponencia una propuesta de *Estatus político de Navarra* con forma de texto articulado formado por sesenta y siete artículos, una disposición adicional, dos disposiciones transitorias y una disposición derogatoria⁵². Se configuraron en un Prólogo y ocho Títulos. Se fundamentó el principio expuesto en la moción anterior, que era la *capacidad de decisión* de la ciudadanía navarra, como base de la capacidad democrática del nuevo Pacto Político que deberá regularizar las relaciones de Navarra con el Estado y con Europa⁵³.

A) Dedicó el Prólogo al *derecho a decidir de Navarra*, entendido como *decidir para existir*:

La pervivencia de la personalidad política de Navarra requiere en estos momentos la proclamación de la capacidad de decisión política. Sin capacidad de decisión política no cabe hablar en términos democráticos de capacidad de pactar. Pero sobre todo, sin capacidad de decisión política no cabe en términos democráticos hablar de personalidad política.

El pacto se basa en la capacidad de decisión:

En términos democráticos no existe posibilidad de pacto para quien no ostenta capacidad de decisión política. [...] La definición de Fuero como pacto político contiene unas virtualidades que en términos democráticos y de madu-

⁵⁰ TAMAYO SALABERRÍA, V., *Autogobierno...*, pp. 787-797.

⁵¹ *Boletín Oficial del Parlamento de Navarra*, núm. 33, de 16 de diciembre de 2003.

⁵² TAMAYO SALABERRÍA, V., *Vasconia, La reivindicación...*, *op. cit.*, p. 262. TAMAYO SALABERRÍA, V., *Autogobierno...*, *op. cit.*, pp. 862-884, 1005-1008. El último documento presentado como enmienda de adición aparece firmado conjuntamente por Aralar, EA, PNV y Batzarre, que configuraron una coalición para las elecciones forales de 2007 con el nombre de Nafarroa Bai (*Ibidem*, pp. 1007-1008). Sobre Batzarre: TAMAYO SALABERRÍA, V., *Vasconia. La reivindicación...*, *op. cit.*, pp. 252-253. JIMENO ARANGUREN, R., *Los derechos históricos...*, *op. cit.*, pp. 356-357.

⁵³ TAMAYO SALABERRÍA, V., *Autogobierno...*, *op. cit.*, pp. 787-797.

rez política de la ciudadanía navarra implican necesariamente la afirmación de la capacidad del pueblo navarro de decidir sobre su propio estatus. Cualquier otra interpretación de fuero como pacto conllevaría caracterizaciones predemocráticas o antidemocráticas. [...] La proclamación de la capacidad de decisión entraña, sin embargo, la necesidad consiguiente de liberar el concepto de pacto o pacción de las limitaciones inherentes a la supeditación al Estado.

Expuso la necesidad y conveniencia de ejercer la capacidad de decisión política de Navarra:

Navarra necesita en el siglo XXI unos nuevos pactos políticos para hacer frente a los nuevos desafíos económicos, sociales, culturales y medioambientales superando los límites impuestos por la concepción antidemocrática del Fuero. [...] El futuro económico y social y la defensa de la capacidad económica de Navarra requieren un esfuerzo específico de innovación y de modernización con bases democráticas sólidas del sistema foral. Es preciso superar las limitaciones impuestas por el lastre antidemocrático de la utilización del fuero por el franquismo y para ello es preciso elaborar un nuevo texto del pacto de Navarra con el Estado que abra también los cauces para los pactos con la Unión Europea y con la Comunidad Autónoma Vasca, dejando abierta la posibilidad de conformación de un proyecto común para Euskal Herria, siempre dentro del respeto y acatamiento a la voluntad política de los navarros/as.

B) Título Primero sobre las Disposiciones fundamentales (arts. 1-13).

Reguló en los artículos sucesivos la constitución de la comunidad política de Navarra, que *se constituyen en comunidad política de Navarra y consiguientemente declaran su derecho a decidir su estatus político, que se proclama titular e intérprete político único de los fueros o derechos históricos de Navarra* (art. 1).

Tras invocar los derechos humanos (art. 2), el artículo 3 define los fueros como los derechos históricos de Navarra de origen anterior al actual ordenamiento jurídico. Su contenido se actualiza:

en la capacidad de decisión política de los ciudadanos/as de Navarra en cada momento. El pueblo de Navarra establece, por lo tanto, su derecho a decidir su estatus político en virtud de la decisión de sus ciudadanos/as titulares de los derechos históricos conocidos como Fueros y que le otorgan su derecho de pacto político. El derecho de pacto, que está en la esencia del Fuero, dimana de la capacidad de decidir, ya que no puede existir capacidad de pactar en términos democráticos, si no se sustenta en la capacidad y en el derecho de decidir.

Se proclama el principio de la solidaridad Internacional (art. 4), y regula la ciudadanía navarra (art. 5), el territorio actual de Navarra y relaciones con otros territorios forales históricos de Navarra (art. 6); la identidad comunitaria y los símbolos de Navarra (art. 7); las lenguas de Navarra (art. 8); la capitalidad de Navarra (art. 9); la democracia representativa y participativa (art. 10); la ini-

ciativa política (art. 11); el carácter democrático, laico y social de la comunidad política de Navarra (art. 12), y la capacidad de convocar consultas populares (art. 13).

C) Título Segundo, sobre las relaciones de Navarra con el Estado español (arts. 14-19).

Basadas en un régimen de recíproco respeto (art. 14); el pacto político, pauta de las relaciones políticas Navarra-Estado y Navarra-Europa (art. 15); las relaciones de Navarra con otras Comunidades Políticas y con la Unión Europea (art. 16); los principios de bilateralidad y diálogo político (art. 17); el contrafuero y Pase Foral (art. 18); las pautas para la superación del contrafuero ó conflicto político (art. 19).

D) Título Tercero respecto a las Instituciones Foral de Navarra (arts. 20-47).

Se inicia con la enumeración de las Instituciones Forales (art. 20), dividido en tres subtítulos sobre el Parlamento o Cortes de Navarra, el Gobierno de Navarra o Diputación Foral y su Presidente/a; las instituciones de ámbito local, la función y el poder judicial en Navarra.

a) Parlamento o Cortes de Navarra.

Regula su naturaleza (art. 21); composición y estructura funcional (art. 22); la elección y duración de la Legislatura (art. 23); las funciones (art. 24); los *quorum* y mayorías exigibles en las decisiones (art. 25); el funcionamiento interno (art. 26); su Reglamento (art. 27); la iniciativa legislativa (art. 28); el régimen de incompatibilidades de los Parlamentarios/as (art. 29), y su fuero jurisdiccional (art. 30).

b) Gobierno de Navarra o Diputación Foral y su Presidente/a.

Se inicia con una declaración sobre el derecho al buen gobierno de los ciudadanos/as de Navarra (art. 31). Regula la investidura (art. 32), la duración del cargo y la moción de censura política del Presidente/a (art. 33), sus facultades y funciones (art. 34); la estructura (art. 35) y funcionamiento del Gobierno (art. 36), los estatus y competencia de los Consejeros/as ó Diputados/as Forales del Gobierno (art. 37), y el régimen de las incompatibilidades y fuero jurisdiccional del Presidente/a y de los Consejeros/as (art. 38).

c) El ámbito local de Navarra y sus instituciones son objeto del artículo 39.

d) El poder judicial.

La función y el poder judicial en Navarra se regula en cuanto a su incardinación en estructuras Internacionales y Europeas (art. 40), la reinstauración del Consejo Judicial de Navarra (art. 41), la Procuraduría de Navarra (art. 42),

la independencia del poder judicial y equilibrio de poderes (art. 43), el régimen del personal de la Administración de Justicia de Navarra (art. 44), los derechos lingüísticos (art. 45), y la jurisprudencia en Derecho Foral Civil o Privado como Administrativo y Público (art. 46).

e) La Seguridad Ciudadana, Policía Foral y Judicial se regula por el artículo 47.

E) Título Cuarto: Competencias de Navarra.

Establece el principio general en materia de competencias (art. 48), el procedimiento de asunción (art. 49), las competencias asumidas (art. 50), las que tiene voluntad de asumir en exclusividad (art. 51) y de compartir con carácter temporal (art. 52), la coordinación normativa con la Unión Europea y el Estado español (art. 53), la Comisión bilateral Navarra-Estado y Tribunal de Arbitraje (art. 54), y las relaciones directas con la Unión Europea (art. 55).

F) Título Quinto: Convenios Económicos.

El art. 56 regula los Convenios Económicos, en cuanto a su naturaleza, contenido y adecuación a los tiempos actuales, así como los Convenios Económicos con Europa y con el Estado español (Art. 57).

G) Título Sexto: Patrimonio de Navarra.

Referido al sistema financiero y monetario (art. 58), el Patrimonio o Tesoro Público de Navarra (art. 59), la competencia originaria en materia fiscal (art. 60), los presupuestos de Navarra (art. 61), la Cámara de Comptos (art. 62), el cupo (art. 63), y la participación en las estructuras de la Unión Europea de armonización fiscal y planificación económica (art. 64).

H) Título Séptimo: Procedimiento de Aprobación.

El art. 65 se refiere al ejercicio de la capacidad de decisión y pacto político, y el referéndum de los ciudadanos/as de Navarra (art. 66).

Título Octavo: Reforma del Estatus Político de Navarra.

La iniciativa y reforma paccionada se regula por el art. 67.

I) Disposiciones.

Son una adicional, dos transitorias y una derogatoria.

3.2. Eusko Alkartasuna (EA)

Mientras que los restantes partidos nacionalistas vascos formularon propuestas integrales y articuladas de la reforma del Amejoramiento, EA realizó una valoración de la LORAFNA plasmada en las siguientes bases. Estas han de considerarse complementadas con las cincuenta enmiendas formuladas al texto

borrador del relator⁵⁴. Expuso inicialmente el proceso de elaboración de la LO-RAFANA y sus deficiencias, para establecer la necesidad de su modificación por cuanto⁵⁵:

a) Instrumento sectario y excluyente:

Además de por los defectos de su origen al marginar a una parte de la representación política,

está pensado para servir a unos y para condicionar y limitar el desarrollo institucional de Navarra en función de un proyecto político concreto. En este sentido, es sectario y excluyente de una parte de los navarros y navarras que propugnamos otro marco de convivencia que recoja unas mayores cotas de autogobierno, reconozca el euskara como lengua propia de Navarra, y por lo tanto, no sometida a un estatus territorial que limita derechos personales.

b) Capacidad de decidir:

Se trata de que haga posible, jurídica y políticamente, la materialización de la capacidad de decidir de la ciudadanía navarra, en función de las mayorías democráticas y el respeto absoluto a los derechos de las minorías, sin injerencias ni condicionamientos externos. Así como es también necesario que supere las limitaciones actuales sobre la federación y confederación con otros territorios forales o con otras Comunidades Autónomas, etc.

c) Autogobierno limitado:

El marco actual diseñado en el llamado Amejoramiento, contiene numerosas limitaciones al autogobierno de Navarra que han ido acrecentándose por la actitud débil y sumisa de los Gobierno de Navarra en la exigencia de su modificación y desarrollo.

Propuso las siguientes bases para la reforma de la LORAFNA:

1.- Reconocimiento al Parlamento de la iniciativa para la Reforma de la LO-RAFNA.

Superar los vicios de origen del actual texto, con la participación de todos los representantes del pueblo de Navarra y el compromiso de su posterior sometimiento a refrendo popular, en la necesaria revisión que planteamos.

2.- La oficialidad del euskara como garante de la existencia de dos lenguas en Navarra.

El tratamiento al euskara es absolutamente discriminatorio, vulnerándose los derechos lingüísticos de toda la ciudadanía navarra. La cooficialidad del eus-

⁵⁴ TAMAYO SALABERRÍA, V., *Autogobierno...*, *op. cit.*, pp. 954-979.

⁵⁵ TAMAYO SALABERRÍA, V., *Vasconia. La reivindicación...*, *op. cit.*, pp. 262-263. TAMAYO SALABERRÍA, V., *Autogobierno...*, *op. cit.*, pp. 885-887, 954-979. JIMENO ARANGUREN, R., *Los derechos históricos...*, *op. cit.*, pp. 357-358.

kara y castellano superaría dicha situación y supondría la derogación de la Ley del Vascuence 8/86, y de los Decretos posteriores.

3.- Con base en la actualización de sus derechos históricos, vía específica reconocida a Navarra por la propia Constitución española, modificación del texto actual en los siguientes puntos:

3.1.- En todo lo relacionado con la elección del Presidente y sus facultades sobre la disolución del Parlamento y convocatoria de nuevas elecciones.

Este es un tema que debe decidirse por una ley Navarra y no debe ser necesario el acuerdo con el Estado, al igual que está contemplado en otros estatutos. La modificación habida a ese respecto no soluciona la cuestión de fondo, y limita la capacidad de Navarra en esta materia.

3.2.- Eliminar las limitaciones actuales sobre la convocatoria de sesiones plenarias y en funcionamiento autónomo del Parlamento.

3.3.- Incluir la posibilidad de que Navarra pueda convocar referéndum en materias de su competencia.

3.4.- Eliminar la intervención de instituciones ajenas a Navarra para la realización de Convenios con otras comunidades.

3.5.- Eliminar las limitaciones sobre la federación o confederación de Comunidades Autónomas.

3.6.- Regular con base a los derechos históricos de Navarra la posibilidad de un desarrollo integral de la Policía Foral sin las limitaciones actuales que dejan en manos del Estado esta materia.

3.7.- Superar los condicionamientos para el ejercicio total de la soberanía fiscal y financiera que corresponde a Navarra.

3.8.- Acordar y regular la participación de Navarra en las instituciones de la UE en materias de nuestra exclusiva competencia.

3.9.- Exigir una nueva distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Foral (parcial y condicionadamente delegables o transferibles a territorios de régimen común según el art. 150 de la Constitución), en virtud del reconocimiento expreso de la actualización de los derechos históricos de Navarra a las nuevas situaciones planteadas por el desarrollo social, laboral de previsión etc, particularmente el régimen autónomo de la Seguridad Social, del empleo y otras materias de carácter socio-económico.

3.10.- Competencia en la organización jurisdiccional con la culminación de los procedimientos ante el Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio exclusivamente con las competencias del Tribunal Supremo en recurso para unificación de doctrina.

3.11.- Recuperación para Navarra de las competencias en materia de organización y funcionamiento de las Entidades Locales sometidas a la legislación estatal.

3.12.- Revisión del Convenio Económico para el reconocimiento pleno de la soberanía tributaria de Navarra en plano de igualdad con la del Estado en territorio común.

3.13.- Establecer con el Estado un sistema de garantías, en forma de comisión bilateral, para la interpretación, desarrollo de los derechos históricos y de las competencias que corresponden a Navarra.

3.3. Partido Nacionalista Vasco (PNV)

Formuló una Propuesta integral de reforma del Amejoramiento por medio de un texto articulado y un conjunto de enmiendas posteriores que, además de repetirlo, incorporó algunos otros elementos⁵⁶. En el período de alegaciones al borrador de la Ponencia formuló once enmiendas, de las cuales cinco fueron firmadas por todos los partidos que configuraron Nafarroa Bai.

La propuesta inicial, reiterada en este último trámite del procedimiento, la formuló a partir de una exposición sobre el momento de la aprobación de la LORAFNA y de unas premisas contenidas en el escrito de presentación de ese texto:

a) Proyecto de unidad territorial vasca:

El PNV tiene como fundamento principal de su ser político un proyecto de unidad vasca que lo concibe como una confederación de territorios vascos en plano de igualdad, que considera infinitamente más respetuoso no sólo con Navarra sino con el conjunto de todos y cada uno de esos territorios que el actual proyecto de unidad española, que a lo largo de los siglos, despreciando la diferencia e ignorando el matiz, manipulando la historia y despreciando la voluntad popular, llevó a Navarra de Reino a Provincia.

b) Reconocimiento de la realidad política de Navarra:

el PNV de Navarra, sin renunciar a su proyecto fundacional, concededor de la realidad política de Navarra y de su peso en el marco de esa realidad, quiere y debe intervenir en lo que considera inaplazable necesidad de reforma de su actual modelo de autogobierno y, consecuentemente, de la LORAFNA con el fin de eliminar aquellos déficit de su origen y recuperar, al menos en parte, aquel espíritu y aquellas facultades de las que ha sido desprovista cada vez que la fuerza ha causado estado.

La Propuesta de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral

⁵⁶ UPN lo rechazó por medio de una Nota de prensa de 27 de mayo de 2005, afirmando que la propuesta realizada en la Ponencia procedía de un partido que no creía en *el marco jurídico-político que define nuestra realidad social, política e institucional*, considerándola una *injerencia en el autogobierno de Navarra* para conseguir *la integración de Navarra en Euzkadi*, fundamentada en el Plan Ibarretxe, y en la premisa de que *Navarra forma parte del pueblo vasco y de esa quimera que denominan Euskal Herria*.

de Navarra, estaba formada por un preámbulo, un título preliminar y tres títulos, las disposiciones adicionales, transitorias y final. Se presentó en dos columnas que recogían, respectivamente, la vigente Ley Orgánica y la propuesta reformadora, siguiendo el orden y contenido de aquella y manteniendo algunos de sus artículos⁵⁷.

A) Preámbulo.

Estableció algunas premisas ideológicas sobre Navarra como *parte del pueblo vasco y comunidad con identidad propia en el conjunto de los pueblos del Estado español y de Europa*.

Invocó la conquista e incorporación a Castilla en 1512, y a la Novísima Recopilación en cuanto a la *unión principal* y al mantenimiento de *su naturaleza antigua en Leyes, territorio y gobierno* (Libro I, título VIII, Ley XXXIII), como *fundamento jurídico de nuestro Derecho Histórico que posteriormente ha sido confirmado, amparado y respetado por la Ley de 25 de octubre de 1839 y por la disposición Adicional Primera de la vigente Constitución española*. Afirmó a continuación:

Navarra tiene derecho a decidir su propio futuro, con base en ese derecho originario y de conformidad con el derecho de autodeterminación proclamado por la Carta de las Naciones Unidas de 1945 y ratificado, entre otros, por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, y por el Acta Final de Helsinki de 1975.

Concreta el *derecho a decidir sobre su propio futuro* en el respeto *por parte del Estado español, del que actualmente forma parte*, en el derecho de los ciudadanos y ciudadanas a *ser consultados para decidir su propio futuro*, que debe ser respetado tanto si se decide mantener el actual *status-quo* vigente, *como si se concreta en conformar cualquier otro tipo de unidad territorial con el resto del pueblo vasco o en conformar, por sí sola, una entidad con estatuto específico*. Terminó con la siguiente proclamación sobre el nuevo marco del estatuto político de Navarra que se formula en el texto articulado:

Con base en estos principios, sin olvidar su pertenencia a la nación vasca de la que es origen y, en especial, sus vínculos con la llamada Merindad de Ultrapuertos, Navarra, en virtud de los Derechos Históricos que tienen reconocidos, ratifica el presente Estatuto Político como nuevo modelo de relación con el Estado español.

⁵⁷ TAMAYO SALABERRÍA, V., *Vasconia. La reivindicación...*, *op. cit.*, pp. 263-264. TAMAYO SALABERRÍA, V., *Autogobierno...*, *op. cit.*, pp. 903-931, 997-1002. JIMENO ARANGUREN, R., *Los derechos históricos...*, *op. cit.*, pp. 358-359.

B) Título Preliminar

Integra en dos capítulos las disposiciones generales y los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos/as de Navarra. Entre las primeras destacan aquellas en que se introducen modificaciones respecto al texto actualmente vigente, como son las relativas a:

a) Libre asociación en el Estado:

La constitución de la Comunidad Foral *integrada en el estado español* [...] mediante el régimen singular de relación política basado en la libre asociación que se establece en la presente Ley (art. 1). Se desarrolla minuciosamente en el artículo 36, dentro del capítulos de relaciones con el Estado, con base en un régimen de garantías jurídicas basado en los principios de lealtad institucional recíproca, cooperación y equilibrio entre poderes (art. 36). El modelo y régimen de relación política podrá alterarse por la libre decisión ciudadana que, por mayoría absoluta de votos, podrá *alterar integra o sustancialmente el modelo y régimen de relación política con el Estado español, así como las relaciones con el ámbito europeo e internacional*. En este caso, se garantizará un *proceso de negociación para establecer las nuevas condiciones políticas que permitan materializar, de común acuerdo, la voluntad democrática de la sociedad navarra* (art. 36.2).

Esas relaciones tendrán *naturaleza de pacto político*, debiendo las partes establecer las fórmulas de cooperación y prevención de conflictos, la consulta previa y la información (art. 36.3 y 4). Se creará una Comisión Bilateral Navarra-Estado sobre las relaciones institucionales de cooperación intergubernamental, con las funciones informativas, gestoras y coordinadoras precisas (art. 37). Se creará una Sala Especial en el Tribunal Constitucional como Tribunal de Conflictos Navarra-Estado (art. 38).

b) «Estructura política conjunta» (art. 66.3):

Fuera del Título Preliminar, se contempla dentro del título IV, capítulo V, sobre las relaciones de la Comunidad foral con la de Euskadi y los territorios de Iparalde, el artículo 66.3 prevé la posibilidad de que los ciudadanos y ciudadanas de la Comunidad Foral de Navarra y los de la Comunidad de Euskadi:

decidieran libremente conformar una estructura política conjunta, se establecerá de mutuo acuerdo el proceso de negociación entre las Instituciones respectivas que articule, en su caso, el nuevo marco de organización y de relaciones políticas con el Estado español, que deberá ser ratificado por la ciudadanía de ambas Comunidades.

c) Oficialidad del euskera (art. 8).

d) Derechos y deberes (art. 9).

No se establece una enumeración, sino reglas para que los poderes públicos los respeten, amparen y garanticen.

C) Título I. De las instituciones forales

Mantienen las actuales, a las que añade algunos elementos de diferenciación.

a) Parlamento:

- Le atribuye la designación de las Senadoras y Senadores que han de representar a la Comunidad Foral de Navarra, mediante el procedimiento que al efecto se señale en una ley del propio Parlamento Foral que asegurará la adecuada representación proporcional, así como la interposición del recurso de inconstitucionalidad (art. 12).

- Establece como circunscripción electoral a las Merindades históricas, salvo en la de Pamplona en que existirán las de la comarca y del resto (art. 15.3).

- Los períodos de sesiones los establecerá su Reglamento (art. 17.2).

b) Gobierno de Navarra:

Suprime la referencia a la Diputación Foral. Se establece que la responsabilidad penal de sus miembros será exigible ante el Tribunal Superior de Justicia de Navarra (art. 27).

D) Título II. Facultades y competencias

a) Delimitación de facultades y competencias:

Se destacan los siguientes aspectos sobre el régimen actualmente vigente, en algunos con una mayor enumeración de detalles competenciales que los actualmente recogidos:

- Regulación del ejercicio del derecho de consulta en referéndum (art. 39.2).

- Salvo en las materias expresamente atribuidas a la competencia del Estado, Navarra ejercerá las potestades legislativas y de ejecución (art. 40).

- Exclusividad de la vigencia del Derecho de Navarra, salvo la aplicación directa del Derecho comunitario, que será traspuesto por las instituciones navarras (art. 41).

- Se detalla el alcance de la *autonomía fiscal y financiera* y su coordinación con la del Estado conforme al sistema tradicional de convenio económico, incorporando algunas de las reglas contenidas en este (art. 45).

- Se reconoce el derecho al desarrollo constitucional de los derechos y deberes fundamentales de la educación y la libertad de enseñanza (art. 47), expresión y comunicación (art. 55).

- Plena competencia policial, reservándose al Estado los servicios vinculados a sus competencias exclusivas (art. 51).

- Régimen de la seguridad social y de sus prestaciones, desarrollo legislativo y gestión del sistema público de seguridad social (art. 54) y el ámbito socio-laboral (art. 58)

- Competencia exclusiva de la regulación y supervisión del sistema financiero de Navarra, de acuerdo con el marco básico de la Unión Europea y la legislación mercantil común (art. 57).

b) Poder Judicial:

El Tribunal Superior de Justicia se configura como última instancia en todos los órdenes, incluso de casación (art. 59). El Gobierno del Poder Judicial se realizará por un Consejo Judicial Navarro, que colaborará con el Consejo General del Estado para preservar su unidad e independencia (art. 60). Una Ley Foral regulará la organización y funcionamiento del Ministerio Fiscal (art. 61).

c) Relaciones con la Comunidad Autónoma Vasca y los territorios de Iparalde (arts. 66 y 67):

El artículo 66 prevé el establecimiento entre la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad de Euskadi de los *vínculos políticos y las relaciones internas a nivel municipal y territorial que consideren más adecuadas para el desarrollo y el bienestar social, económico y cultural de sus ciudadanos y ciudadanas, sin más limitación que la propia voluntad de éstos*. Se articularán por medio de convenios y acuerdos de cooperación entre ambas Comunidades para el desarrollo y la gestión de ámbitos de interés común, incluyendo, en su caso, la posibilidad de establecer instrumentos comunes de cooperación, aprobados por sus respectivas Instituciones de autogobierno. Se excluye expresamente la necesidad de aplicar las exigencias del artículo 145 CE, de comunicación o aprobación de los convenios de gestión de servicios de su competencia y de los acuerdos de cooperación, respectivamente, por parte de las Cortes: *por lo que no resultará de aplicación a dichas relaciones lo dispuesto en el artículo 145 de la Constitución*.

La relaciones con los territorios de Iparalde se contemplan en el artículo 67 como prioritarios en el marco de la Unión Europea, por medio de Acuerdos y Tratados, por medio de instrumentos de cooperación municipal y de un órgano de colaboración con esos territorios y la Comunidad de Euskadi, *que atienda a las necesidades comunes de toda Euskal Herria*.

d) Relaciones con el ámbito europeo e internacional (arts. 68-71):

Se dispone que *el Estado incorporará los compromisos derivados de la presente Ley a los Tratados de la Unión Europea en los términos que corres-*

ponda, en orden a garantizar su reconocimiento y respeto en el ámbito europeo (art. 68.1). Se añade:

- La representación directa en los órganos de la Unión Europea (art. 68.2).

- La participación activa en los procedimientos de toma de decisiones de las Instituciones Comunitarias en los asuntos que afecten a sus competencias.

- La participación en las delegaciones del Estado en el Consejo de Ministros de la Unión Europea en todos aquellos asuntos que afecten al contenido de las políticas públicas que les son exclusivas (art. 68.2).

- La participación en los sistemas de coordinación precisos que garanticen la participación en la elaboración, programación, distribución y ejecución de los diferentes fondos comunitarios (art. 68.3).

- La transposición de las Directivas Comunitarias en el ámbito de sus competencias (art. 68.4).

- El acceso de las Instituciones navarras al Tribunal Europeo de Justicia, en tanto en cuanto no se encuentre previsto su acceso directo en la normativa Europea (art. 68.5).

- La constitución de Navarra como una circunscripción electoral única en el ámbito de las elecciones al Parlamento Europeo (art. 68.6).

- Cooperación transfronteriza e interregional con el impulso de una euro-región de *todos los territorios históricos que constituyen Euskal Herria y, en su caso, a otras regiones próximas con las que mantenga vínculos históricos, sociales, económicos y culturales de singular importancia* (art. 69).

E) Título III. De la reforma (art. 73)

a) Inmodificabilidad unilateral:

Dada *la naturaleza jurídica del Régimen Foral* se establece la inmodificabilidad unilateral de la Ley Orgánica de Amejoramiento (art. 73.1).

b) Procedimiento (art. 73.2):

Se atribuye la iniciativa al Parlamento a propuesta de 1/5 de sus miembros, al Gobierno de Navarra o a las Cortes Generales del Estado. Tras su aprobación por mayoría absoluta del Parlamento de la propuesta se inicia la negociación que deberá concluir en seis meses. El acuerdo se aprobaría por el Parlamento y las Cortes Generales, sometándose a referéndum que convocaría el Gobierno de Navarra. Si no hubiese acuerdo en la negociación, el Parlamento solicitaría del Gobierno de Navarra el sometimiento a referéndum de la propuesta inicial. Si fuera ratificada se iniciaría un nuevo proceso negociador con las Instituciones del Estado *para incorporar la voluntad democrática de la sociedad navarra al ordenamiento jurídico*.

F) Disposiciones

Se mantiene la reserva de foralidad en la DA 1ª, respecto a que no implica renuncia de otros derechos originarios e históricos, en los mismos términos actuales, con la adición de que su actualización se llevará a cabo conforme el procedimiento de reforma previsto.

Respecto a las transferencias, la DT 2ª dispone que, en caso de desacuerdo en la Comisión Mixta, ello no impedirá el ejercicio de las asumidas con sus propios medios y recursos financieros, sin perjuicio de la reclamación al Estado ante el Tribunal Superior de Justicia de Navarra de los daños y perjuicios derivados del retraso.

3.4. Nafarroa Bai

Esta coalición de los partidos nacionalistas (Aralar, EA y PNV) y de un partido de izquierda no nacionalista (Batzarre⁵⁸) se formó para el siguiente proceso electoral, pero tuvo la oportunidad de aportar un documento firmado el 30 de enero de 2006 por todos los partidos que la integraban en la fase final⁵⁹. Formuló enmiendas sobre los siguientes puntos, que se han de considerar como el espacio común de todas esas formaciones políticas y su propuesta para la reforma de la LORAFNA:

a) Capacidad de decisión política de Navarra

Con base al desarrollo de sus derechos históricos, corresponde a los ciudadanos/as de Navarra la capacidad de decidir de forma libre y democrática su futuro político así como la forma en la que quieren relacionarse con los demás territorios vascos, con el Estado o con Europa. En consecuencia, cualquier propuesta de configuración política debatida y aprobada en el marco de las instituciones políticas de Navarra, requerirá de la ratificación expresa de la ciudadanía mediante la realización de una consulta libre y directa a la misma.

b) Lenguas propias de Navarra

El euskara y castellano son lenguas oficiales en todo el territorio de la Comunidad Foral de Navarra. Corresponde a los ciudadanos/as de Navarra el derecho a conocer, utilizar y optar libremente en cual de las dos lenguas oficiales de la comunidad desean dirigirse y ser atendidos por las diferentes Administraciones. Corresponde a las Administraciones públicas poner los medios necesarios para garantizar este derecho de los ciudadanos/as, la promoción del euskara como lengua propia y su normalización en los diferentes ámbitos de la sociedad.

⁵⁸ JIMENO ARANGUREN, R., Los derechos históricos..., *op. cit.*, pp. 359-360.

⁵⁹ TAMAYO SALABERRÍA, V., *Autogobierno...*, *op. cit.*, pp. 1007-1008.

c) Relaciones con la Comunidad Autónoma Vasca y la Unión Europea

Navarra tiene el derecho de estar presente en las instituciones de la Unión Europea donde se tomen decisiones sobre materias en las que es competente, en especial, aquellas que afectan al mantenimiento de sus derechos originarios e históricos fiscales y económicos. A tal fin, establecerá con la CAV, depositaria de similares derechos, así como con el Estado, los acuerdos y relaciones necesarias para una mejor defensa de los mismos.

d) Nivel competencial

Defendemos la asunción plena de las competencias ya reconocidas en el actual marco del Amejoramiento, las que le pudieran corresponder, así como otras pendientes de reivindicar tales como la capacidad plena sobre la gestión de la Seguridad Social y un marco propio de relaciones laborales.

e) Derechos de la ciudadanía

Además del reconocimiento de los derechos universales y a los servicios públicos, defienden mayores compromisos en derechos sociales y de igualdad, el acceso a las nuevas tecnologías, la profundización democrática de la sociedad así como el potenciamiento de la participación ciudadana en la vida política y toma de decisiones que le son propias.

4. Acuerdos mínimos

Una vez conocidas las propuestas iniciales y las enmiendas que formularon los grupos al texto del relator, se trabajó sobre la búsqueda de los puntos comunes o acuerdos mínimos, que se centraron en los siguientes aspectos, conforme al Informe del Letrado Secretario de 17 de marzo de 2006:

1.^a Reforma del Amejoramiento y referéndum

El procedimiento de reforma de la LORAFNA, previsto en la propia Ley Orgánica, finaliza con la aprobación por las Cortes Generales, sin necesidad de la ulterior ratificación del pueblo navarro.

La Ponencia considera que la revisión total o cualquier reforma parcial del Amejoramiento, afectante a las materias reguladas en el Título Preliminar, en el Capítulo 1 del Título I, en el Título III y en las disposiciones adicionales primera y segunda, ha de ser sometida a referéndum para su ratificación por los ciudadanos navarros.

2.^a Parlamento de Navarra

Debe modificarse el régimen de sesiones del Parlamento, actualmente previsto en la LORAFNA, de forma tal que desaparezcan las limitaciones fijadas en dicha Ley Orgánica, y se otorgue al legislativo plena autonomía para su establecimiento.

Igualmente, se ha de reformar el Amejoramiento en lo que respecta a la facultad del Presidente del Gobierno de Navarra para disolver anticipadamente el Parlamento, de tal modo que se eliminen las restricciones temporales establecidas y se equipare la duración de la legislatura subsiguiente a la de la ordinaria.

3.^a Instituciones no previstas en la LORAFNA

El Consejo de Navarra y la Defensoría del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, instituciones creadas en ejercicio de la autonomía organizativa y asentadas en la vida orgánica-institucional de la Comunidad Foral, deben contemplarse expresamente en el Amejoramiento, precisando sus rasgos orgánico-funcionales esenciales.

4.^a Tribunal Superior de Justicia de Navarra

El Tribunal Superior de Justicia de Navarra ha de instituirse en auténtica instancia de culminación de la organización judicial en la Comunidad Foral de Navarra respecto al derecho foral, sin perjuicio de las funciones casacionales para la unificación de doctrina que se reserven al Tribunal Supremo, todo ello en línea con las actuales iniciativas de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial, instrumento legal al que compete la ordenación de esta materia.

5.^a Cámara de Comptos de Navarra

Se requiere un fortalecimiento del ámbito competencial de la Cámara de Comptos, como institución histórica de Navarra, así como una clarificación de sus relaciones con el Tribunal de Cuentas de España, a cuyo efecto debiera modificarse el artículo 18 de la LORAFNA en el siguiente sentido:

- Reconocimiento de la competencia exclusiva de la Cámara de Comptos para la fiscalización del sector público de la Comunidad Foral de Navarra.

- Respetando dicha exclusividad, previsión de mecanismos de colaboración con el Tribunal de Cuentas en el ejercicio del control para el caso de fiscalizaciones de alcance estatal que se refieran a un ámbito sectorial determinado de actuación pública.

- En relación con los informes de fiscalización realizados por la Cámara de Comptos, determinación como deber único de remisión al Tribunal de Cuentas de aquellos relativos a las Cuentas Generales de Navarra y al conjunto del Sector Público Local de Navarra.

- Articulación de los mecanismos adecuados de relación con la Fiscalía y el propio Tribunal de Cuentas para actuar el ejercicio de las correspondientes funciones jurisdiccionales, cuando la Cámara de Comptos aprecie la existencia de indicios de responsabilidad contable.

6.^a Entidades Locales de Navarra

Dotar al tercer pilar estructural del Estado, la Administración Local, de la relevancia que históricamente ha tenido y actualmente merece, ampliando y reforzando su regulación en la LORAFNA, fomentando e intensificando su autogobierno y garantizando su autonomía y suficiencia financiera en el contexto de la integridad de un nivel idóneo de atribuciones competenciales.

7.^a Administración única en la Comunidad Foral de Navarra

La integración de las Administraciones autonómicas en la estructura territorial del Estado puede facilitar la existencia de una Administración única en los ámbitos territoriales de las respectivas Comunidades Autónomas.

Por ello, en Navarra, la Administración de la Comunidad Foral de Navarra ha de ser la Administración ordinaria del Estado en su territorio, a la que se deben transferir las funciones ejecutivas que corresponden a la Administración periférica del Estado y a sus organismos territoriales.

8.^a Relaciones con el Estado, otras Comunidades Autónomas y la Unión Europea

- Se ha de reforzar y profundizar la relación de bilateralidad entre el Estado y Navarra, conforme a la naturaleza y esencia del régimen foral.

- Sin perjuicio de lo anterior, la integración de Navarra en el Estado autonómico, con la presencia de competencias e intereses sobre determinadas materias compartidas con otras Comunidades Autónomas, requiere que la Comunidad Foral de Navarra participe en los diversos foros de relación multilateral y, singularmente, en aquellos establecidos para conformar la voluntad del Estado.

- Navarra ha de estar presente en aquellas instancias de la Unión Europea que afecten a las competencias de la Comunidad Foral, con un nivel de participación ponderado a la naturaleza y alcance de dichas competencias.

9.^a Conclusión

De entre ellos se ha destacar la consideración unánime de que la modificación del actual estatus jurídico-político de Navarra se debiera hacer desde un acuerdo mayoritario relevante entre los partidos políticos, que concitase el mayor apoyo ciudadano, y, si se introdujeran reformas sustanciales que afectasen a los Títulos Preliminar y Primero de la LORAFNA, con su sometimiento a referéndum.

5. Final de la Ponencia sobre autogobierno

En su sesión de 19 de marzo de 2007 los Grupos Parlamentarios integrantes de la Ponencia de Autogobierno constataron *la imposibilidad de realización*

*de un Informe mínimamente satisfactorio para todos ellos. Por ello acordaron concluir sus trabajos sin proceder a la elaboración del Informe sobre la materia que le fuera encomendado por la Comisión de Régimen foral mediante acuerdo de 10 de noviembre de 2003*⁶⁰.

En la nueva legislatura 2007-2011 se ha vuelto a plantear por Nafarroa Bai la creación de una Ponencia sobre modificación de la LORAFNA. De esta nueva propuesta conoció la Comisión de Régimen Foral del 17 de diciembre de 2009, siendo rechazada.

III. NEGOCIACIÓN DE UNA NUEVA REFORMA PARCIAL

Por iniciativa del Gobierno de Navarra adoptada en sesión de 20 de julio de 2009 se celebró una reunión el 17 de diciembre de 2009 con los representantes del Gobierno del Estado con el objeto de negociar la reforma del Amejoramiento conforme al artículo 71 LORAFNA. El 18 de marzo de 2010 la comisión negociadora acordó y propuso someter a la aprobación del Parlamento de Navarra y de las Cortes Generales la reforma acordada que afecta los artículos 10.c), 17.2, 18, 23.2, 26.b), 29, 30, 33, 34, 35, 44.18, 44.24, 52, 59.2, 68, 69,71.2.b)⁶¹. Se incorporaron los nuevos artículos 18 bis, 18 ter, 21 bis, 28 bis, 28 ter, 68 bis. Se derogarán las disposiciones transitorias 1ª, 2ª, 5ª y 6ª. El Proyecto de Ley está formado por un preámbulo, un artículo único con las modificaciones y una disposición derogatoria.

El preámbulo se inicia con la invocación de las Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, y de las leyes históricas de 25 de octubre de 1839 y 16 de agosto de 1841 (I). A continuación explica brevemente las reformas que introduce afectando a algunas de las instituciones del Título I, a la adecuación terminológica, a la supresión de figuras ya inexistentes y la incorporación de otras como el Defensor del Pueblo y el Consejo de Navarra, al contenido sustantivo de la acción exterior, a las funciones de la Junta de Cooperación y a la derogación de disposiciones transitorias sin función (II). En el apartado III se invoca el preámbulo de la LORAFNA en cuanto expresa que la misma, ahora su reforma, es producto de un acuerdo formalizado en un pacto, cuya reforma se ha de realizar del mismo modo conforme al artículo 71. Así se ha procedido por la iniciativa promovida

⁶⁰ JIMENO ARANGUREN, R., Los derechos históricos..., *op. cit.*, pp. 362-367.

⁶¹ La representación de la Comunidad Foral la ostentaron los consejeros del Gobierno de Navarra señores Caballero, Catalán, y la señora Salanueva, con el Director General señor Sebastián. Por parte del Gobierno participaron el ministro Chaves, el Secretario de Estado señor Zarrías, la Delegada señora Sáiz, y los directores generales señores Ojeda y Gurrea.

por el Gobierno de Navarra *aceptada por el de España, consumándose así el pacto necesario*, que se someterá a la *aprobación del Parlamento de Navarra y de las Cortes Generales*.

Las modificaciones acordadas y aprobadas por el Parlamento de Navarra y las Cortes Generales se han formalizado en la ley orgánica 7/2010, de 27 de octubre (BOE 261, de 28 de octubre) y afectan a los siguientes preceptos:

A) Instituciones de la Comunidad Foral:

a) Parlamento:

- Sesiones:

Se establecen dos períodos de sesiones ordinarias anuales, fijadas por su Reglamento (art. 17.2). Se suprime el señalamiento de los meses de las mismas (septiembre a diciembre y febrero a junio) y el número máximo de dieciséis sesiones.

- Presupuestos:

Respecto a la elaboración y aprobación de los Presupuestos Generales de Navarra se reduce el contenido del artículo 18, dejando sólo el primer apartado. Los siguientes, referidos al control por la Cámara de Comptos, se incorporan a un nuevo artículo 18 bis.

- Mandato:

Se modifica el inciso final del artículo 29.4, según había sido modificado por la LO 1/2001, de 26 de mayo, que previó la disolución del Parlamento por falta de elección de Presidente y convocatoria de nuevas elecciones por un período limitado al tiempo que faltara para concluir el mandato. En la nueva redacción se establece *un mandato completo por un período de cuatro años*.

Este mismo régimen lo aplica el nuevo artículo 30.3 en caso de disolución del Parlamento por el Presidente. El nuevo Parlamento resultante de la convocatoria electoral tendrá un mandato completo por un período de cuatro años.

b) Cámara de Comptos:

Fue restablecida por Norma del Parlamento Foral de Navarra de 28 de enero de 1980 y regulada por la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre. Se incorpora a la LORAFNA en un nuevo artículo 18 bis, que la recoge como institución de la Comunidad, estableciendo su dependencia orgánica del Parlamento, funciones y relaciones con el Tribunal de Cuentas en cuanto a remisión de actuaciones y enjuiciamiento de la responsabilidad contable.

c) Defensor del Pueblo:

La institución fue creada por la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio. Un nuevo artículo 18 ter incorpora la institución del Defensor del Pueblo como órgano dependiente del Parlamento, y sus funciones, regulado por Ley Foral.

d) Gobierno:

- Decretos-leyes forales:

El nuevo artículo 21 bis los regula facultando al Gobierno de Navarra para dictar Decretos-leyes forales en casos de extraordinaria y urgente necesidad, que quedarán derogados si en treinta días no son convalidados expresamente por el Parlamento.

- Convenios con el Estado y las Comunidades Autónomas:

Se modifica el artículo 26.b) eliminando la exigencia anterior de autorización del Parlamento al Gobierno para formalizar los Convenios, que ahora se limita a aquellos que *supongan modificación o derogación de alguna ley foral o exijan medidas legislativas para su ejecución*.

- Administración de la Comunidad Foral:

El artículo 28 bis sobre la Administración de la Comunidad Foral, estableciendo los principios de su actividad «sirve con objetividad a los intereses generales, con sometimiento pleno a la Constitución, a la presente Ley Orgánica y al resto del ordenamiento jurídico»; actúa conforme a los principios de eficacia, eficiencia, racionalización, transparencia, buena administración y servicios efectivo a los ciudadanos, «gozará en el ejercicio de sus competencias de las potestades y prerrogativas que el ordenamiento jurídico reconoce a la Administración General del Estado».

e) Consejo de Navarra:

Fue creado y regulado por la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo. Se incorpora un artículo 28 ter sobre el Consejo de Navarra como órgano consultivo superior de la Comunidad Foral, con autonomía orgánica y funcional en garantía de su objetividad e independencia.

f) Presidente de la Comunidad Foral:

El régimen del Presidente varía en los siguientes aspectos:

- Terminología:

En la enumeración de las instituciones forales del artículo 10, el *Presidente del Gobierno de Navarra o Diputación Foral* pasa a llamarse *Presidente de la Comunidad Foral* (arts. 10.c, 29.1, 33, 34, 35.3). Este cambio lo explica el artículo 30.2 al disponer que el Presidente de la Comunidad Foral es Presidente del Gobierno de Navarra o Diputación Foral, unificando ambos cargos en un mismo titular.

- En las mociones de censura la propuesta deberá ser de candidato o candidata (art. 35.3).

- Decreto Foral del Presidente:

Reforma del artículo 23.2 incorporando el Decreto Foral del Presidente para las disposiciones generales que dicte.

g) Tribunal Superior de Justicia:

Se sustituye en el apartado 2 del artículo 59 la inclusión en el Tribunal Superior de la Audiencia Territorial por la referencia a su Presidente y al Fiscal Superior.

B) Actuación exterior de la Comunidad Foral:

a) Relaciones con la Unión Europea:

Constituye un ámbito de mayor reforma en su artículo 68, que sólo previó que la Diputación fuese informada por el Gobierno de la elaboración de Tratados y Convenios y de la legislación aduanera que pudieran afectar a Navarra. Ahora se orienta a la participación de la Comunidad Foral en los asuntos comunitarios, diferenciándose entre sus instituciones:

- La participación de la Comunidad se refiere a la formación de las posiciones del Estado en particular con relación a sus competencias exclusivas y a las consecuencias financieras o administrativas de especial relevancia para Navarra (art. 68.3). Le compete aplicar, ejecutar y desarrollar el Derecho de la Unión en el ámbito de sus competencias, sin que afecte a la distribución interna de las mismas (art. 68.4). Podrá acceder al Tribunal de Justicia conforme a la normativa europea e instar al Gobierno de España a ejercitar acciones en defensa de los intereses y competencias de la Comunidad, debiendo motivar y comunicar su posible negativa (art. 68.7).

- El Gobierno deberá ser informado por el de España de la iniciativas de reforma o revisión de los tratados de la Unión y de sus iniciativas y propuestas, pudiendo dirigir observaciones al Gobierno y a las Cortes (art. 68.2). Participa en las delegaciones españolas en asuntos de la competencia legislativa de Navarra y ante el Consejo de Ministros y órganos consultivos del Consejo y de la Comisión; cuando se refiera a la competencia exclusiva podrá participar en la designación de los representantes (art. 68.5).

- El Parlamento participará en los procedimientos de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad sobre las propuestas legislativas que afecten a sus competencias (art. 68.6).

b) Proyección exterior:

El nuevo artículo 68 bis la regula en cuanto:

- Establecimiento de oficinas en el exterior respetando la competencia estatal en relaciones exteriores (art. 68 bis.1).

- Recibir información del Estado sobre la elaboración de tratados y convenios internacionales que afecten a su competencia e interés, pudiendo formular observaciones y participar en las delegaciones negociadoras (art. 68 bis.2).

- Solicitar al Gobierno la celebración de tratados o convenios internacionales de interés para la Comunidad con integración en la delegación negociadora (art. 68 bis.3).

- Ejecución de los tratados internacionales y actos normativos de las organizaciones internacionales en materias de su competencia (art. 68 bis.4).

- Cooperación interregional sobre intereses comunes, especialmente fronteras, por medio de acuerdos de colaboración en el ámbito de sus competencias (art. 68 bis 5).

C) Junta de Cooperación:

Al artículo 69 que la regulaba como institución de encuentro entre ambas Administraciones para resolver las discrepancias sobre la aplicación e interpretación de la Ley Orgánica, se han añadido dos nuevos puntos:

a) El apartado 2 le encomienda la resolución de cualesquiera otras discrepancias entre la Administración estatal y foral.

b) El apartado 3 la convierte en *instrumento ordinario y principal de relación*, sin perjuicio de otros órganos de cooperación o de los órganos sectoriales, *con carácter preferente el impulso de la realización de actuaciones y planes conjuntos para el desarrollo de política comunes y el diseño de mecanismos de colaboración mutua en los distintos ámbitos sectoriales donde confluya el interés de ambas Administraciones*. La Junta adquiere nuevo significado al superar el anterior carácter arbitral, asignándole funciones de espacio de cooperación y colaboración.

D) Terminología del texto:

a) El Presidente del Gobierno de Navarra o Diputación Foral pasa a llamarse *Presidente de la Comunidad Foral* (art. 10.c) por asimilarse ambos cargos (art. 30.2) en todos los preceptos que se referían al mismo, como se ha expuesto.

b) El artículo 35.2 prevé que en la moción de censura se proponga un candidato *o una candidata*.

c) En la enumeración de las competencias exclusivas del artículo 44 se modifica en su apartado 18 el concepto *condición femenina* por la más correcta de *políticas de igualdad*.

d) En el apartado 24 se suprime la referencia a la desaparecida Cámara de la Propiedad Urbana.

e) En el artículo 52 se sustituye en su apartado 1, que se convierte en único, la referencia a la Diputación Foral por el Gobierno de Navarra. Desaparece el apartado 2 que se refería a los Corredores de Comercio y Agentes de Cambio y Bolsa, al haber desaparecido ambas categorías.

f) En el artículo 71.2.b) se introducen dos reformas formales. Se añade al Gobierno la especificación de que la negociación y acuerdo se produce entre la Diputación Foral y el Gobierno *de España*. La propuesta de reforma se someterá a la aprobación del *Parlamento de Navarra*, que no del *Parlamento Foral* como se recogía, y de las Cortes Generales.

E) Disposiciones transitorias sin función:

Se derogan las disposiciones transitorias primera, segunda, quinta y sexta *por haber sido ya cumplidos debidamente los mandatos en ellas contenidos*. Se referían a la primera elección al Parlamento antes de que se dictase la Ley foral pertinente (art. 15.2), a la organización y régimen de la Diputación antes de que promulgase la Ley Foral del Gobierno y Administración (art. 25), a las funciones del Parlamento Foral antes de que se eligiese el primer Parlamento de Navarra, y a la inaplicación al Presidente de la Diputación y los diputados forales elegidos por merindades conforme al RD 121/1979, de 26 de enero.

F) Relación de las reformas con la Ponencia parlamentaria:

Las reformas acordadas entre las representaciones de ambos Gobiernos tienen poca relación con los términos de la Ponencia que, incluso en los mínimos acordados, tenían mayor alcance:

a) Respecto a la conclusión 2ª de la Ponencia, se incorporan las reformas sobre los períodos de sesiones y su establecimiento por Reglamento de la Cámara (art. 17.2) y la apertura de un nuevo período completo tras la disolución de la Cámara.

b) La conclusión 3ª se recoge en cuanto se incorporan las nuevas instituciones forales creadas posteriormente.

c) Con respecto a la 5ª se delimitan las competencias de la Cámara de Comptos y del Tribunal de Cuentas (art. 18.4).

IV. BIBLIOGRAFÍA

- ALZAGA, O., *Constitución española de 1978*, Madrid: Ediciones del Foro, 1978.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Los Derechos Históricos de los Territorios Forales*. Madrid: Civitas, 1985.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid: Civitas, 1981.
- GARCÍA PELAYO, M., El proyecto constitucional y los derechos históricos. En *El País*, 24 de septiembre de 1978, pp. 12-13. Recogido en *Obras Completas*, III, Madrid: CEC, 1991.
- HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M., Concepto y función de los derechos históricos. Disposición Adicional 1ª de la Constitución, *Revista de las Cortes Generales*, 15 (1988), pp. 7-27.
- Idea de los derechos históricos*, Madrid: Espasa Calpe, 1991.
- Derechos históricos y Constitución*, Madrid: Taurus, 1998.
- JIMENO ARANGUREN, R., Los derechos históricos en la renovación del régimen autonómico de Navarra (2004-2006), *Ius Fugit. Revista de Estudios Histórico-Jurídico de la Corona de Aragón*, 15 (2007-2008), pp. 339-367.
- Los derechos históricos en la renovación del régimen autonómico de Navarra (2004-2006), *Ius Fugit. Revista de Estudios Histórico-Jurídico de la Corona de Aragón*, 15 (2007-2008), pp. 339-367. Foruaren Hobekuntzaren erreformaren porrota. *Hermés*, 25, 2008, pp. 78-81.
- LUCAS VERDÚ, P., *Curso de Derecho Político*, IV, Madrid: Tecnos, 1984.
- MONREAL ZIA, G., El origen y la construcción del derecho histórico del Convenio y de los Concierdos Económicos (1841-1991), *Azpilcueta. Cuadernos de Derecho*, 18 (2002), pp. 353-365.
- SOSA WAGNER, F., La autonomía local, *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Madrid: Civitas, 1991.
- TAMAYO SALABERRÍA, V., *Autogobierno de Vasconia. Desarrollo y crisis, VII*, Donostia-San Sebastián: FEDHAV, 2006.
- TAMAYO SALABERRÍA, V., *Vasconia. La reivindicación política pendiente*, Donostia-San Sebastián: Erein, 2008.
- VELASCO CABALLERO, F., *Autonomía municipal*, II Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Santander, 2 de febrero de 2007.
- VV.AA., *Estudios sobre la propuesta política para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe*, Oñati: IVAP, 2003.

4. REINO UNIDO (ESCOCIA)

PLURINATIONAL SOCIETIES AND CONSTITUTIONAL CHANGE. SCOTLAND – SOCIO-ECONOMIC AND SOCIO-POLITICAL ASPECTS

Sociedades plurinacionales y cambio constitucional.
Escocia. Aspectos socio-económicos y socio-políticos

Nazio askotako gizarteak eta aldaketa konstituzionala.
Eskozia. Alderdi sozio-ekonomikoa eta sozio-politikoak

John EDWARD

Ex-representante del Parlamento Europeo en Escocia

Fecha de recepción / Jasotze-data: 02-11-2010

Fecha de aceptación / Onartze-data: 07-12-2010

En este trabajo se pretende explicar el contexto socio-económico, cultural y político en que se encuentra en esos momentos Escocia, como fruto de una evolución histórica a través de la cual se ha fraguado como Nación, con unas características propias y distintivas que van evolucionando con el paso del tiempo y los retos de la globalización y de las sociedades modernas y complejas pero que preservan unos rasgos y un mix de valores culturales específico.

Palabras clave: Escocia. Sociología. Economía. Cultura. Política. Nación. Globalización.



Lan honetan, gaur egun Eskoziak bizi duen egoera sozioekonomikoa, kulturala eta politikoa aztertuko dugu. Urteetan bizi izan duen bilakaera historikoak nazio gisa sendotu du Eskozia, eta berezko ezaugarri bereziak aitortu dizkio. Ezaugarri horiek ere bilakaera jasan dute denboraren joanarekin eta globalizazioak eta gizarte moderno zein konplexuek berekin ekarritako erronkekin, baina, dena den, Eskoziak eutsi egin die bere ezaugarri eta balio kultural bereizgarriei.

Giltza hitzak: Eskozia. Soziologia. Ekonomia. Kultura. Politika. Nazioa. Globalizazioa.



This paper intends to set forth the socio-economic, cultural, and political context Scotland finds itself in at the present time, as a result of historic development through which it has forged itself as a Nation, with its own distinctive characteristics which are evolving over time and the challenges of globalization and modern, complex societies yet which preserve some features and a mix of specific cultural values.

Keywords: Scotland. Sociology. Economy. Culture. Politics. Nation. Globalization.

SUMMARY

I. INTRODUCTION. II. SCOTLAND. III. POLITICAL CONTEXT. IV. HEALTH. V. EDUCATION. VI. OTHER POLICY AREAS. VII. ECONOMIC CONTEXT. VIII. THE ENERGY ECONOMY. IX. A EUROPEAN ECONOMY? X. A LESS BRITISH SOCIETY? XI. THE CULTURAL ECONOMY. XII. CONCLUSION – CHANGES, WHAT CHANGES?

I. INTRODUCTION

A large number of the issues of national identity, complex sovereignty and almost permanent constitutional reform are seen these days in the added context of European Union (EU) membership – whether a safety net, an alternative or a loss of national sovereignty. That is a true in the Basque Country as it is in Scotland.

My thoughts reflect the fact that the last 10 years of change in Scotland have run parallel to developments in the EU. Christine O'Neill talks elsewhere to the subject of constitutional change, but it is interesting to observe that Scotland's next political and constitutional «moment» appears to have come in the same month that the Lisbon Treaty finally ratified.

II. SCOTLAND

Many of the same strengths, weaknesses, opportunities and threats that face Scotland today are shared across the continent – including in the Basque Country. The challenges of western Europe, indeed western democracy are generally similar. Our two parts of the world are maritime, relatively peripheral from the EU heartlands – are blessed by much-envied countryside, history and culture but are facing many of the challenges of the outside world:

- Competition for the most skilled workforce;
- Competition for – or replacing the loss of - high value jobs from modern technology and service industries, in the face of intense global competition (of which the EU is only a part, and a potentially diminishing one);

- Maintaining a reputation for education standards – facing the challenge of extending those across the working life-time as training, and of finding a way of remaining competitive at the same time as being affordable;
- Managing the complexity of harnessing a beautiful natural environment, to ensure economic progress, while ensuring any such development is truly sustainable. For example, both Scotland and the Basque Country claim to be the powerhouses of the renewable energy revolution in Europe – whether Scotland’s European Green Energy Centre or the Biscay Marine Energy Platform;
- Competition for R&D expenditure – not just in renewables but life sciences, creative industries and elsewhere;

We are all faced by new external political and economic challenges, some beyond our control, and yet remains a very exciting time in both our domestic political and civic development. So, in terms of Scotland’s own economy and society, where are we now?

III. POLITICAL CONTEXT

Scotland faces the same questions as any devolved political administration – how do we relate to our partners and neighbours (in this case the UK), and how do we split up the money? Any review of the powers of devolution starts at this point– as the Calman Commission has done in Scotland, and the Holtham Commission will do in Wales.

Scotland’s devolved powers are very specific, as Christine O’Neill makes clear. Devolved administration in Scotland is not new, (it is decades old), and there is a long history of «Scottish solutions» to Scottish problems in a UK context. However, that remains within the constraints of a funding formula (the Barnett Formula) that provides a one-off block grant from central government.

Scottish devolution also reminds us that many institutions in Scotland are not new, and indeed many pre-date the creation of the UK itself. That provides for continuity, and singularity, to Scottish affairs that is not always mirrored elsewhere.

Politically, the Scottish Parliament is one of the centre-left. For the mandate of 2007 to 2011, 113 of the 129 Members of the Scottish Parliament (MSPs) would accept that definition, and the political institutions are thereby economically social-democratic, and generally socially liberal. That distinction leads to some key policy differences compared to the rest of the UK.

IV. HEALTH

One of the flagship policies of the first Scottish coalition Government (1999-2003) was the provision of free personal health care for the elderly. It is a policy that is always very highly talked of by former coalition partners and other MSPs and one that political parties have talked of replicating elsewhere in UK, as has been the case with the abolition or reduction of prescription charges.

However, the costs of that care have risen steadily, one recent report suggesting by 11%, and an ageing population and the coming impact of the economic recession will inevitably create big challenges if the policy is to remain in place – at least without some form of means-testing.

One other striking example was the ban on smoking in public places, which was first introduced in Scotland but which has now been matched elsewhere in the UK. Scotland managed to get there first in part due to a confident Government approach and less public opposition (the UK generally was more ambivalent). The UK-wide implementation of the policy would have happened – and did happen - anyway, but the nature of the public debate before and after the implementation has been different. In general, the policy in Scotland is seen as of manifest benefit to one of Europe's unhealthiest societies.

The current Scottish Government has continued to act aggressively against the promotion of cigarettes in shops and under-age sales, and has also tried to do the same on alcohol pricing and promotion. Just as the smoking ban was focused on the responsibility of employers towards their staff in the workplace, alcohol related legislation has been aimed mainly at retailers and their overall social and legal responsibility. However, to date, the alcohol policies have met a much more robust counter-argument from industry (in particular the Scotch Whisky Association and major supermarkets), less political unity and a less convinced public opinion.

While the alcohol pricing issue still shows how a good and well-funded lobbying campaign works, it also shows that unless there is a general, if passive, acceptance of a public health policy, the task of convincing the public may be too great for a minority government. To date, it is also not entirely clear that the opposition to alcohol reduction legislation is purely health-based or is political in part.

V. EDUCATION

One of the other major achievements in the first years of the Scottish Parliament and Executive was the bringing to an end front-line tuition fees for university study. At the time, this created a clear policy gulf between Scotland

and the remainder of the UK, as well as between Scottish students in Scottish universities and those from elsewhere in the UK.

In Scotland, as elsewhere in the UK, the percentage of students attending university or college is higher than ever, in part due to a concerted policy by the UK Labour administration. However, as the competition for staff and research expertise is increasing in more financially straightened times, some institutions are now straining to break away from restrictions on enrolment costs. They are also concerned that diverging policy towards student fees south of the border will leave Scottish tertiary education in a less competitive position. Last but not least, it is also manifestly true that students from the rest of the UK get a worse deal than students from elsewhere in the EU when attending Scottish Universities.

Based as it is on a different historical approach to school structures and examinations, Scottish education in general still seeking to plough a different furrow. There is a different attitude to pre-school and to primary provision, different approach to testing throughout schools years, a separate examination and school inspection authority and a new methodological «Curriculum for Excellence» due to be launched in Scotland that does not relate to the National Curriculum in England and Wales. Nevertheless, it will be interesting to see the impact on all levels of education in Scotland of policies implemented elsewhere in the UK after the 2010 General Election.

VI. OTHER POLICY AREAS

Other policies, like Agriculture and Fisheries have always been pursued differently across the UK, for geographic and economic reasons, as well as political and historical ones. For example, fisheries still holds a disproportionate influence in Scottish politics as relates to the European Union, considering the amount of people directly employed. A majority of the UK's fisheries industry is situated in Scotland, and as a result, in the last European Parliament mandate, 4 out of the then 7 Scottish MEPs sat on the PECH (Fisheries) committee.

In some cases, this divergence of policy can be of direct benefit. The «Foot and mouth» outbreak in the UK in 2001 was generally viewed to have been handled better in Scotland than elsewhere as all the key agencies involved were smaller and closer to hand for ministers. However, to recognise that these policy areas are important to Scotland is also to recognise that policy making at EU level in those same areas is still formally a UK responsibility.

Scottish Ministers may dissent from the UK negotiating line, and they have done both before and after Council of Ministers meetings in the past. But they

do not – and will not – be provided with the opportunity to do so inside Council meetings, as only one UK voice will be heard (even if the Minister involved happens to be a Scottish Minister representing the entire UK). In truth, when it comes to EU matters, even when the governments in Edinburgh and London are of a different political persuasion, there is rarely a substantial public disagreement over direction as far as the main EU areas of competence are concerned.

VII. ECONOMIC CONTEXT

Someone who visited the central belt of Scotland in the late 1980's to late 1990's, might be amazed today to see the speed at which Scotland has moved away from electronics as a major contributor to the country's inward investment profile. Just as heavy primary industries, which had defined 20th century Scotland, all but disappeared in a decade, so the electronic assembly and design industry gave way to an economy dominated by services, in particular financial services, tourism and other aspects of customer care.

Recent events have, unsurprisingly, hit Scotland harder than most given the predominance and history of its banking sector. The Bank of Scotland, established in 1695, is now effectively in government hands, as is the Royal Bank of Scotland – until recently an aggressive and acquisitive force in global banking. Nevertheless, Edinburgh, and to a lesser extent Glasgow, still remain substantial hubs for personal banking, insurance and in particular, asset management.

It has, however, been very interesting to watch the impact that the banking crisis has had on the Scottish political debate, leading to many questions as to whether an independent Scotland and separate banking system would have been able to survive, given the scale of the UK Government «bail-out». The question is probably impossible to answer, much as it is too early to say whether Iceland has «survived» or not.

Nevertheless, some of the limitations of a minority party in a devolved government have been illustrated, with the Scottish Government's ability to act and respond in such a period of crisis significantly limited by resources and legislative powers, even given the general air of confidence that the current Scottish administration exudes. The crisis has allowed Ministers in Westminster to re-emphasise their macro role in Scottish political life, and has also reinforced the sense that there are substantial and key decisions that are still made elsewhere.

Indeed, the banking crisis may yet prove to be the most important aspect of Scottish political change in recent years, throwing up a series of interesting and open questions:

- Is entry into the more or less likely now?
- Does the world feel a bigger and colder place, viewed from the north-west periphery of Europe?
- Has the crisis brought home the full implications of globalisation?
- Does the crisis question long-standing and respected traditions (and stereotypes) – not least Scottish «caution» with finances – domestic or commercial?
- Or has it shown that fiscal and monetary controls need to be held as close to home as possible?

VIII. THE ENERGY ECONOMY

Renewable energy has already been touched upon and it provides another interesting example of changes which are, at least in part, the result of the coincidence in timing between devolution and the growth of alternative forms of energy.

The current Scottish Government has seized upon renewable targets for Scotland as a means of distinguishing the country in international eyes. Scotland already produces 25 per cent of Europe's tidal power and 10 per cent of Europe's wave power, and has a baseline target of producing 50% of all energy from renewable sources by 2020. It has established a European Green Energy Centre, with the aim of making the Northern Isles of Scotland a focus for development activities in the field. The Government has also established a «Saltire Prize» of £10 million to encourage commercial development of innovations in wave and tidal energy. To date however, the full commercialisation of marine power in Scotland has yet to materialise.

Nevertheless, the economy of Scotland still feels the huge impact of North Sea Oil in terms of exploration, refining and support services. Oil revenues were a traditional source of argument for Scottish nationalists, who sought the allocation to Scotland of the majority, or entirety, or revenues gathered in the UK from North Sea Oil production. The nature of the settlement between Scotland and the UK still requires co-operation between the UK government responsible for gathering revenue and the Scottish government responsible for investing in business development and growth.

The government also wishes to see Scotland playing a leading role in the development of carbon capture and storage (CCS) technology – but large scale projects have still failed to attract appropriate funding, and the story remains one of potential as yet unrealised.

Planning issues relating to energy have played a large part in post-devolution politics. While attractive for economic, geographic and meteorological reasons, the development on onshore wind farms remains as contentious in Scotland as anywhere. Equally, the national grid is still insufficiently connected to the renewable energy rich peripheries of Scotland, so big questions remain over the development of inter-connections with the rest of the UK and Europe, as well as a large a controversial planning inquiry at present over «super» pylons through the Highlands.

The Scottish Government has been adamant that Scotland's substantial dependence on nuclear power is not desirable in 21st century Scotland. While the UK Government has begun a change in direction from its previously anti-nuclear policy, the devolved administration has used its responsibility for planning law to refuse renewal or replacement of nuclear sites, citing the lack of a reliable proposition on storage of nuclear waste and what are perceived to be very substantial and also open-ended costs for this and future generations.

In theory, it would be possible for this or any future UK government to over-rule the Scottish Government's decision, but it has become clear in recent announcements that the existence of a Scottish consensus has been recognised.

Overall, the development of energy projects in Scotland has been strongly reliant on the public sector, EU and domestic energy companies for investment and impetus, but recently companies such as Vattenfall, Iberdrola and Energia do Portugal have been buying into Scottish market as developers, producers and distributors.

IX. A EUROPEAN ECONOMY?

As mentioned above, it is service industries – leisure to call-centres to catering – that have provided the greatest Scotland-wide growth in recent years, as elsewhere in the UK, with Scotland's strong tourism image keeping them sustained.

This predominance does lead to one particular observation – that the accession of the EU «A8» (the 10 states that joined in 2004, minus the Commonwealth members Cyprus and Malta) was probably welcomed in Scotland more than any other constituent part of UK, something that still holds true today. This has been less the case for the subsequent «A2» of Romania and Bulgaria, and social attitudes may be hardening (see below) but the huge influx of Poles and Baltic State nationals after 2004 – the largest in recent Scottish history - did help support a belief in Scottish political and business life that being part of a common market was a natural and advantageous thing.

That subtle difference may have substantial implications for how the UK as a body perceives the EU, a less pro-European UK governments will not always find a consensus for their approach across the nations and regions of the Kingdom. A new UK government by June 2010 may yet change that impression, but to a certain extent, the passing of the Lisbon Treaty has removed the opportunity for any administration to define itself in an argument over ratification.

Had such an argument come to pass, it has never been clear at all that Scotland would support EU renegotiation withdrawal or the permanent rejection of Euro membership. One need only look at the still lamentable polling figures in Scotland for the otherwise successful United Kingdom Independence Party (UKIP) to find a different centre point in the political status quo.

Should an incoming UK government in 2010 seek a departure from the EU's social chapter, as the UK Conservatives have indicated, there may yet be an area of core divergence within the UK administrations. The same could be said of a further retreat on Justice and Home Affairs co-operation. Scotland, through its own code of law might well not agree with such a move, indeed one could argue that it has already seen the substantial loss of negotiating rights in this wholly devolved area, with the UK «red lines» in the Lisbon Treaty taking no notice of the opinion of Scots law.

This issue ties in with one of the most interesting, if relatively small scale, changes in the Scottish international approach – the «Fresh Talent» initiative.

The previous Scottish administration negotiated with the UK Home Office to be allowed to keep overseas non-EU graduates in Scotland on work permits, with the additional aim attracting others. The project had mixed success, not least in its ongoing negotiations with the Home Office, but the fact that the UK government countenanced a devolved policy in a reserved area says something in itself.

Such attempts would probably have less success had the same Party not been at least in a share of power north and south of the Border. To try and develop such a proposal between different administrations would require real, formal and transparent structures and agreements, and open channels – a real challenge for all pluri-national states.

X. A LESS BRITISH SOCIETY?

Nevertheless, the Fresh Talent project allowed the Scottish Government of the time to begin to change the nature of the devolved debate. By seeking to have the UK recognise the benefit of loosening the established political system slightly, the devolved administration was also trying to make the case that a stronger and

better equipped Scottish economy would reduce some of the arguments about the «over-subsidy» of Scotland (and other parts of the UK) that grow by the day in certain parts of the mainly London-based media and political community.

Further progress in such a policy of actively welcoming EU and non-EU nationals would also have drawn glances from elsewhere in the EU, the «re-branding» aspects of the policy not lost on the administration of the time. It would be, and was, possible to say that such a policy was reflective of a wider difference in attitude – the idea that the «little Englander» whose home is his castle does not, for whatever reason, hold such potency in Scotland.

It is certainly true that the Scottish Saltire (St Andrews Cross) does not have the same potentially negative image or potency that the Cross of St George has held (with all due apologies to Catalans and others) – although mainstream Parties in England, along with football supporters, are trying to redress that. Until relatively recently, the hard-right British National Party (BNP) was getting as little traction politically in Scotland as UKIP does.

In fact, the BNP's recent UK success in European elections was due in part to uncertainty on behalf of political parties and media about how to deal with them, whether to challenge and contest, or ignore and isolate. However, the BNP's success story was as much the story of a collapse in the Labour vote. It was clear though that in time of recession their message began to carry beyond traditional supporters, and for first time carried to Scotland in numbers – but again only when other parties barely took part in campaigning against them.

In relation to such politics, Scotland has had the rare historical «advantage» of being relatively large and relatively empty. Even despite recent changes, the black and ethnic minority representation in Scottish society is very low, and the most recent EU immigrants have not, at least on first impression, provided much visible sense of change.

All that having been said – one thing that has not changed at all in Scotland, with or without devolution, is an almost medieval obsession with religion, or at least the inherited and interpreted symbols of it. One of the less welcome blessings of having been first one of the special daughters of the Roman Catholic Church, then the hotbed of the Presbyterian Reformation, is that historic divisions are kept well alive.

The powerful «Old Firm» rivalry of Celtic FC and Glasgow Rangers is simply the most recent interpretation of old problems between Irish immigrants and Scottish locals, which in itself was a re-importation of Ulster v Irish nationalism created by the transplanting of Sots Protestant farmers in Ulster 300 years ago.

In truth, the arguments about sectarianism and the rather monotonous shouting match about long-forgotten battles and creeds that are such a strong

and unique aspect of Scottish popular culture ones are not borne out by Church attendance – on either side. The Catholic Church is strong, as in large parts of the western UK, and has for several decades been represented at Cardinal level again – indeed the new Pope will probably visit soon. But Scotland is still a nation in large part defined by it's the national, but not Established, Church of Scotland, by its Presbyterianism and by the ironically sinful pleasure many derive from self-denial, caution and collective pessimism.

Talking of collective pessimism, this is a good point at which to mention sport... Sport has always, like law, banking, education and the Church – helped keep alive a post-1707 sense of otherness from other parts of the UK. It is a combination of factors that Wales, for example, despite the health of its distinct language, cannot match.

Scotland can, and does, pride itself in being the only «legislative region» with its own football and rugby team. Football in particular operates in entirely separate leagues – and different climactic conditions. However, any changes that have happened to the big national sports have been incidental to politics and not driven by any particular process in devolution – professionalism in rugby and commercialism in football – although, as ever in sport, politicians are always keen to be involved.

That said, there is no doubt that having an exclusively Scottish political class did help in lobbying for events that would perhaps never have crossed the mind or the desk of the Secretary of State for Scotland of old. In 2014, Scotland will host the Ryder Cup of golf for the first time (as for Wales in 2010). For the first time, Scotland bid to host a major football championship - Euro 2008 - and at least contemplated doing so again for 2012, albeit with little success. Scotland has, for the first time, also contemplated bidding for the Rugby World Cup.

Meanwhile the Commonwealth Games will be coming to Glasgow in 2014 following a bid launched by one First Minister and secured by his successor. Both the Scottish and UK governments were keen to support the bid which also helped neuter some of the objections to UK funding for the London 2012 Olympic Games. Those objections are part of an overall economic debate about different social needs across the UK and a little-understood funding mechanism that seeks to iron out national and regional disparities.

XI. THE CULTURAL ECONOMY

Misunderstanding about funding support within the UK is also fuelled by another consequence of devolution – namely substantial changes in the media. Again, like sport, larger structural changes have largely been the result of ex-

ternal factors, with Scottish print newspapers losing readership and advertising revenue as is happening almost everywhere else. It is the case today that the two «regional» broadsheet newspapers serving the Aberdeen and Dundee areas respectively sell more copies than the two «national» titles that emanate from Edinburgh and Glasgow.

Challenging all the traditional Scottish print media are Rupert Murdoch's News International UK titles – *The Sun* and *The Times* – both of which now print specifically Scottish editions. These titles enjoy the breadth of the UK equivalents' journalism and advertising power, with the ability to choose editorial stances that often differ from their sister papers elsewhere in the UK. There are now Scottish editions of other UK broadsheet and tabloid newspapers, all of which recognise and report devolution and the different political culture.

The inevitable flip side of this state of affairs is less coverage of Scotland in the UK-wide media overall, with the possible exception of the BBC, (which tries as best it can to keep its traditional commitment both to Britishness and to the Nations and Regions that make up the UK). This general divergence or reporting priorities, matched by distinctive political cultures in Wales, Northern Ireland and now London, means that there is less awareness of the political, social and economic changes that have taken place across the UK, less understanding of the pressures that bear north and south of the Border, and as such a greater assumption in England that Scots want «out» or in Scotland that English or UK government objections to further change are all self-serving and based in an imperial mentality.

At the same time, newspapers and broadcasters have also drawn home resources from covering the EU in Brussels to deal with the new political arrangement at home – unfortunately just at the time that a devolved Scotland is beginning to be more vocal about the changes it would like to see in EU policies that matter the most. It is worth noting that the annual «Politician of the Year» award in Scotland is always selected exclusively from the ranks of the Scottish or UK parliaments – never from the level above or the level below. Despite this inevitable introversion, at least the Scottish people have had to be taught about their new level of government and what it does, and doesn't, do and how it compares with those that still exist at national, and to some extent local and European levels. It is by no means certain that the same level of re-education has taken place in those parts of England unaffected by any recent form of devolution.

The current Scottish Government has commissioned a special study into broadcasting provision in Scotland that will report in due course. There is also a new Gaelic digital television channel, which reflects the strong political support for the language, but reminds us all that language has none of the inextricable

links with national identity in Scotland as it does in Wales or in the Basque Country.

Changes may come in Scottish broadcasting, but it is most likely in print media that a crisis may develop that might lead to some kind of specific Scottish political action, given the pressures on the print media mentioned above. Such a crisis has been avoided, for now, by the Scottish commercial television channel STV, which is re-positioning itself from national commercial channel to regionally specific commissioning company.

The same readjustment can be seen in other creative industries. Individual sectors may carry on as before, but there has been an almost endless of the restructuring of bodies responsible for cultural support – such as the Scottish Arts Council - since the Scottish Parliament was created, and the process is not over yet.

On the other hand, devolution has also allowed for the redeployment of existing resources into new developments such as a long overlooked National Theatre of Scotland, which has no permanent concrete home but is more of a travelling company, experiencing considerable early success.

XII. CONCLUSION – CHANGES, WHAT CHANGES?

It is manifestly clear that the process of devolution, even the existence alone of a Scottish Parliament alone as a centre for debate, has changed the economic and social directions of Scotland – and not always in the ways originally intended. It is equally true that the levers that devolution put in the hands of Scottish Ministers may, in some cases, have simply been quicker and easier to pull than was possible at a UK level, resulting in policy-making in consecutive stages, rather than divergent or simultaneous in two different capitals.

What remains less clear, 10 years since the Scottish Parliament opened, is whether that level change is sufficient, or indeed sustainable. Given the variety of multi-level political democracies in Europe and elsewhere today, the question remains whether anyone can genuinely agree which powers regions, nations, or states need to manage themselves and to compete in a single market. Is it possible, in those communities where full independence is not the common will, to secure reasonable autonomy while maintaining functioning cohesion between themselves and other constituent parts?

In all of this, the central question, in the minds of taxpayers if not politicians, will be how fair and coherent is any system of redistribution within that arrangement? The discussion of own resource funding for the EU (such as an EU tax), on the back of the EU budget agreement, mirrors the debate in Scotland

at the moment for many of the same reasons - whether Parliament's power to spend money should be matched with the responsibility at a Scottish, rather than British, level, to raise the money they need (an argument equally familiar in San Sebastian-Donostia).

It brings one back once again to the principle of subsidiarity – is everything being done at the right level? If such a principle matters enough to be written into the European Treaties in the first place, then it must apply, to one extent or another, in each of the states that signed that Treaty – not least the United Kingdom. At least within the UK and Scotland, that principle is now enshrined, through the Scotland Act and others in the political, social and economic life of the nation.

As a result, Scotland arguably has a better arrangement than many other «legislative regions» when comparing its relationship with Brussels to its relationship with the state's capital. That may be one sign that we are able and honest enough now to admit that we cannot do everything on our own, nor can everything be done to us by proxy. It may mean that we may not always want to have our own solutions, or that – even between ourselves – that we won't always agree.

At least for once, in constitutional terms, someone has actually written it down. At that in itself is quite a change for us.

SCOTTISH DEVOLUTION & BASQUE HISTORICAL TITLES

Devolución de poder en Escocia y Derechos históricos vascos
Eskoziako poterearen berrematea eta Euskal Eskubide historikoak

Xabier EZEIZABARRENA SAENZ
Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea

Fecha de recepción / Jasotze-data: 07-05-2010

Fecha de aceptación / Onartze-data: 13-05-2010

Esta ponencia resumirá fuentes y reflexiones legales y políticas comparadas sobre los Derechos históricos vascos y el proceso de Devolución de poder en Escocia para poder establecer una breve aproximación comparada. Se subrayarán los potenciales de estos sistemas para desarrollar el concepto de cosoberanía a través del reconocimiento constitucional mutuo dentro del Reino Unido, España e, incluso de la Unión Europea. En el caso vasco es importante considerar algunos datos históricos sobre el sistema legal que explican y presentan el problema de los Derechos históricos en los distintos contextos territoriales de Vasconia.

Palabras clave: Escocia. Reino Unido. Unión Europea. Comunidad Autónoma Vasca. Comunidad Foral de Navarra. Derecho constitucional. Derechos históricos.



Ponentzia honek Euskal eskubide historikoen eta eskoziar transferentzien iturri eta hausnarketa legalak eta politikoak laburbiltzen ditu, biak kasu «konstituzionalen» baitan; hurbilpen konparatua egin ahal izateko. Sistema hauen potentzialtasunak soberania konpartituaren kontzeptua garatzeko elkarri errekonozimendu konstituzionala eginez (Britania Handian, Espainian eta Europar Batasunean) azpimarratuko da. Euskal Herriko kasuan gainera, garrantzitsua dugu ikustea, labor bada ere, lege-sistemaren inguruko datu historiko batzuk Eskubide historikoen arazoa lurralde ezberdinen testuinguruetan azaltzen dutenak.

Giltza hitzak: Eskozia. Erresuma Batua. Europar Batasuna. Euskal Autonomia Erkidegoa. Autonomous Community of the Basque Country. Nafarroako Foru Erkidegoa. Zuzenbide konstituzionala. Eskubide historikoak.



This paper will resume certain legal and political comparative sources and reflections on Basque Historical rights and Scottish Devolution within both «constitutional» cases, in order to establish a brief comparative approach. It will underline the potentials of these frameworks to develop the concept of co-sovereignty through mutual «constitutional» recognition within the UK and Spain and even towards the EU. In the Basque case it is therefore important to consider some historical data concerning the legal framework that explains and presents the problem of Historical Rights in the different territorial contexts of Euskal Herria.

Keywords: Scotland. United Kingdom. European Union. Autonomous Community of Navarre. Constitutional Law. Historical rights.

SUMMARY

I. FOREWORD. II. A PIECE OF BASQUE HISTORY. III. SOVEREIGNTY & THE RULE OF LAW. IV. BASQUE HISTORICAL TITLES WITHIN THE SPANISH CONSTITUTION AND THE EC-EU CONTEXT. V. SOME CONCLUSIONS. VI. BIBLIOGRAPHY.

When, among the happiest people in the world, bands of peasants are seen regulating affairs of State under an oak, and always acting wisely, can we help scorning the ingenious methods of other nations...?

JEAN-JACQUES ROUSSEAU, *The Social Contract*

I. FOREWORD

The legal and political process opened with Devolution within the UK-Scottish relations contains similarities and potentials of remarkable real and comparative interest with the constitutional clauses of recognition of Basque Historical rights or titles within the Spanish Constitution. Nowadays the European Union (EU) framework is suitable in both cases to ease and foster this interest within a context of progressive co-sovereignty at the EU.

For the British case, the Devolution process could be easily considered as the last on time key moment in British «constitutional» history according to Wicks. This author has selected eight «key moments» as follows: the 1688 «glorious revolution», the 1707 Union of England and Scotland, Walpole's long tenure (1721-1742) as the first Prime Minister, the 1832 reform of Parliament, the Parliament Act 1911, the European Convention on Human Rights, the UK's accession to the European Communities and the aforementioned devolution legislation of 1998¹.

Even long time before the previous studies, Meadows states in 1976 the necessity to turn:

to the question of why devolution has become a political issue at this time. In general terms, the essence of the controversy is reflected in the following statement: «Devolution! The very word contains a threat. The English pronounce it to rhyme with evolution, the Scots with revolution»².

¹ WICKS, E., *The evolution of a Constitution: eight key moments in British constitutional history*, 2007.

² MEADOWS, M., Constitutional crisis in the United Kingdom: Scotland and the Devolution controversy, *The Review of Politics*, Vol. 39, No. 1 (January 1977), pages. 42 & 43. More clearly, in my view, with the concept of recovering and updating sovereignty for Scotland through Historical Rights or Titles.

However, authors like Bogdanor & Vogenauer recall to the words of Dicey in his «Law of the Constitution» who underlined that:

a British writer on the Constitution has good reason to envy professors who belong to countries such as France... or the United States, endowed with constitutions on which the terms are to be found in printed documents, known to all citizens and accesible to every man who is able to read. Britain remains, together with New Zealand and Israel, one of just three democracies which are still not «endowed» with a «written», or, more properly, a codified constitution³.

Nevertheless, written or codified, the principle of British parliamentary sovereignty:

is no longer an un challenged doctrine [...] and it is because there is scepticism concerning the value of the doctrine that voices have been heard calling for an enacted constitution. An enacted constitution would, however, have to confront at the outset the problem of whether or not the European Communities Act has limited the sovereignty of Parliament, and whether the practical limitation of sovereignty by the Human Rights Act and the devolution legislation should be registered in the Constitution. An enacted constitution would have to confront squarely the doctrine of the sovereignty of Parliament. We have been asked whether the enactment of a British constitution is feasible. Our answer is that there is no reason why it should not be feasible, no reason why, almost alone amongst democracies, Britain should be unable to enact a constitution. The problems involved in this enterprise are, however, formidable⁴.

This paper will resume certain legal and political comparative sources and reflections on Basque Historical rights and Scottish Devolution within both «constitutional» cases, in order to establish a brief comparative approach. It will underline the potentials of these frameworks to develop the concept of co-sovereignty through mutual «constitutional» recognition with the UK and Spain and even towards the EU.

In addition to the legal approach within the paper, there is indeed a different political consideration on both situations right now with extremely interesting consequences. A nationalist party ruling Scotland within the devolution process and after a long time out of the government, while Basque nationalism, even though winning clearly the March 2009 elections, is for the first time in democracy out of the Basque central government through a formal agreement between the two main Spanish parties: the Socialist party and the Popular party. Would this imply a different vision of Basque Historical Rights from the new Basque Government?

³ BOGDANOR, V. & VOGENAUER, S. Enacting a British Constitution: some problems, Public Law, 2008, page. 38.

⁴ *Ibid.*, page 56.

Indeed, the proposal designed by the former Basque Government and Parliament (approved by the Basque Parliament, December 2004) advocates direct participation by the Basque Country and Navarre in the EC⁵, not in independent terms, but in harmony with other Spanish interests based upon the EC and constitutional principles of solidarity⁶. This would mean participation of the Basque Country and Navarre within the Committees of the Commission, and within the Council of Ministers as well as in the different working groups, as bodies that are permanent designers of new policies and regulations, and both of which are bodies with powers in the enactment of future treaties⁷. In fact, a real example of a new path towards co-sovereignty as stated within the proposal for a new Political Statute for the Basque Country approved by the Basque Parliament (PSBC)⁸.

All these previous considerations are only a preliminary sketch for the different reflections that, *lege ferenda*, inspire the content of this study with a comparative approach towards the devolution process in Scotland.

In the Basque case it is therefore important to consider, if only briefly, some historical data concerning the legal framework that explains and presents the problem of Historical Rights in the different territorial contexts of Euskal Herria (The Basque Land)⁹. There are many perspectives in this context through which we could analyse the meaning of the historical rights or titles of the Basque territories. Any of them might be considered valid, as long as the bases are solid and reasonable. However, I should underline here that my study chooses to follow the premises and their historic or legal evolution as a true example of a legal framework that has been active until today, and still governs a good part of the public legal relationships of the Basque territories with Spain, such as the domestic structure of the Basque territories and their particularities vis-

⁵ Relations with Navarre and the Basque provinces within French territory (Lapurdi, Basse Navarre and Zuberoa) are also reflected by the Proposal for a new Basque Statute (PSBC) in articles 6 and 7. This is a direct implication arising from the recognition of Basque Historical Titles in the First Additional clause of the Constitution.

⁶ In the same sense we have the opinion of MURILLO DE LA CUEVA, E. L., *Comunidades Autónomas y política europea*, IVAP-Civitas, 2000, pp. 133, 143 and 146. This author argues for a new implementation of autonomic participation based upon criteria of exclusive competencies in relation to interests affected by EC decisions.

⁷ See MURILLO DE LA CUEVA, E. L., *Comunidades Autónomas y política europea*, IVAP-Civitas, 2000, pp. 123 and 124.

⁸ Plenary session of 30-12-2004. Proposal later rejected by the Spanish Parliament (February 2005). See the full text of the Proposal passed at the Basque Parliament in its English version (PSBC).

http://www.nuevoestatutodeuskadi.net/docs/dictamencomision20122004_eng.pdf

⁹ Preface and articles 1 & 2 of the PSBC.

à-vis the rest of the common Spanish provinces¹⁰. If in the Basque case we are talking from the pointview of a constitutional provision (1st Additional clause of the Spanish Constitution), the Scottish case is based upon the idea of Devolution (not necessarily written) but within the context of full historical national recognition of the Scottish nation.

According to Bengoetxea, from the Basque viewpoint, the interest of the Scottish process is not new¹¹. In his view, it seems clear that Scotland is leading the path forward towards a higher degree of self-government within a general acceptance of it by the British establishment. In that sense, he quotes at least three advantages such as a large democratic tradition, the absence of a written constitution and, therefore, the sovereignty of Parliaments according to their own powers, together with an independent judiciary which normally avoids to interfere in politics.

Bengoetxea stands that there is not only one process but two constitutional processes which may become one within the future. One is referred to the National Conversation launched by the Scottish National Party (SNP), while the other is based upon the report of the Calman Commission created by the Scottish Parliament without the participation of the SNP.

In this line, the National Conversation implies a constitutional process for permanent consultation with Scottish society. And, within this context, Bengoetxea states three different options:

- A. To maintain the current process of Devolution;
- B. To increase Scottish self-government with new powers and, in particular, with financial and tax autonomy;
- C. To decide towards independence, while remaining the sovereignty of the British Crown, the Sterling Pound and the linkages of the Commonwealth.

This third option is the one maintained by the Scottish National Party and the Scottish Government, and it is known as «Independence in the EU». Meanwhile, the Calman Commission delivered its report in June 2009 underlining the necessity of a whole new tax and financial public system which are limited nowadays. These proposals have been welcomed by the Scottish Parliament.

And this option towards independence within the EU requires for the Scottish Government to comply with the commitment of organising a referendum in

¹⁰ This is the point of view of many previous authors. Among them, mention should be made of T. R. FERNÁNDEZ, in his work *Los Derechos Históricos de los territorios forales*, Madrid, 1985, as a true and fair view of the whole process.

¹¹ BENGOETXEA, J., Escocia: enseñanzas para el País Vasco, *El Diario Vasco*, 12-3-2010.

2010¹². This should imply a new open treaty on the Union agreement among Scotland and the UK in force since 1707. A clear result in favour of such a negotiation would give reason and more legitimacy to the independence of Scotland. In my view, there are at least two main bones of the Scottish proposal:

The mutual recognition of Scotland as a nation.

The example of Quebec.

Within the first item, proclaiming a recognition of the right to self determination upon the previous existence of Scotland as a nation until 1707. In the second one, following the principles and rules stated by the Supreme Court of Canada on Quebec (Consultative Opinion, 20-8-1998). In both cases, there is key role of concepts like negotiation, agreement or treaty (1707) and referendum within a context of new or post-sovereignty through the ideas of Scottish professors like Neil MacCormick or Michael Keating, inter alia.

According to Keating,

Scotland is perhaps unique in facing no legal or constitutional bar to independence, nor much opposition in principle within the host state. [...] I argue that, total independence being impossible in the modern world, the key issue is how to manage interdependency in the (British) Isles, Europe, the Atlantic community, and the world. Even more difficult is the political economy of independence [...]. For some years I have argued that we have moved from a world of absolute sovereignty to a post-sovereignty era, in which power is shared at multiple levels and self-determination does not necessarily imply statehood¹³.

Moreover,

concepts of statehood and political order in the eighteenth century are not what they were in the twentieth century, and in the present century they are changing again. So while it is justifiable to trace a Scottish polity and sense of common identity back to the Middle Ages, it is a mistake to confound this with modern nationalism or to assume that a timeless Scottish frame is available to take over whenever the British one fails. Scottish identity is, rather, reformed and re-invested with political significance in different historical epochs. What we are seeing at present is a new Scottish nation-building project, contrasted with

¹² Although this was the political commitment, the recent news from Scotland during September 2010 seem to recognise at least a delay on the dates of the referendum. The Scottish National Party decided recently against introducing its planned referendum bill in Parliament, being aware that if it did so the bill would be defeated and fearing that this might be seen as settling the matter. Instead, they seem likely to make it a key feature of their election campaign in 2011. Meanwhile Wales is expecting a constitutional referendum in March 2011.

¹³ KEATING, M., *The independence of Scotland*, Oxford University Press, 2009, page VII.

the old Union and in competition with an attempt at rebuilding a British nation. That is taking place in circumstances far removed from the classic nation- and state-building era of the nineteenth century¹⁴.

It jars with the sociological fact that some states contain more than one group whose members see themselves as a nation. [...] The «Jacobin» form of democracy, with its assumption of a single demos, has to be abandoned in favour of a more complex and pluralist understanding of democracy, citizenship, and solidarity. [...] In the United Kingdom, state and nation have long been in tension, and neither has a shared meaning¹⁵.

MacCormick has a similar approach to the historic meaning of the British Union:

the United Kingdom is commonly referred to as «England», «Angleterre», «Inghilterra», and the like, and we may in due course reflect why this should be so. But this «England» is properly the British State, at present the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland¹⁶.

MacCormick did not see therefore a real legal reasoning or practical decision within the 1707 Treaty, but a sort of negotiation result of unequal forces. An example of non written «constitutional» anomaly with certain federal profiles¹⁷, without statehood formal recognition but indeed maintaining several structures of statehood or real sovereignty, in particular concerning the whole judicial system¹⁸. This might be as well a common ground shared as by the remarkable institution of Basque Historical titles or rights.

The proposal of the current Scottish Government is useful and remarkable in four main concepts as well:

A. Democratic: because is based upon the principle of self determination internationally recognised;

B. Constitutional: even though there is no written UK Constitution, it belongs to the mutual recognition as nations such as stated by the 1707 treaty;

C. Social: because it is an open process to the whole society;

D. European: recognising the clear will of participation within the EU process according to the EU Treaties in force.

¹⁴ *Ibid.*, page 10.

¹⁵ *Ibid.*, page 11.

¹⁶ MacCORMICK, N., *Questioning sovereignty*, Oxford University Press, 2001, page 49.

¹⁷ *Ibid.*, page 60.

¹⁸ *Ibid.*, page 183.

This is also important because the Scottish proposal is based on the same rules and principles of the EU¹⁹. Moreover, the result of the referendum may depend on the debate about the economic and financial model for Scotland.

In any case, this formal process towards the sovereignty of Scotland is fairly fulfilling the rules of democracy and, in particular, of an agreed Union through the 1707 Treaty. In fact, one of the characteristics in this context is the acceptance by both parties of the core part of their non written «constitutions»: Human Rights and democratic principles.

Keating underlines as well that «since the 1990s a whole genre of literature has emerged about the question of Britain and the crisis of the Unión»²⁰.

The shock of a resurgent Scottish nationalism in the 1970s provoked a sharp reaction. Many English scholars refused to take it seriously, arguing that nationalist voting was a mere «protest», implying that it represented a form of deviant behaviour, while voting Labour or Conservative was somehow normal. [...] The problem here is that pre-British identities were not fully national in the modern sense... [...] Scotland existed before the Union but not as a modern state and society²¹.

Meanwhile, it seems also important to underline that a clear voice of the Scottish society on the new model may also imply certain effects and impacts for close situations either in Spain or in the EU, inter alia. In the Spanish context, for example, the legal approach by the Spanish Government and the Constitutional Court made impossible the Basque Parliament Act for a consultative referendum in 2008²². Therefore, what it seems void under the rules of a modern and written Constitution like the Spanish, is perfectly viable without written constitution and under pre colonialism rules. In my view, it seems to be a question of democratic culture and State vision from and old democracy like the one ruling during centuries in Great Britain.

¹⁹ According to KEATING, M., «*Britain has come apart under the influence of European integration as Scots have embraced Europe while the English reject it. The question of Europe does indeed touch the debate about Scotland's place in the United Kingdom*», *Ibid.*, page. 4.

²⁰ M. KEATING, *The independence of Scotland*, Oxford University Press, 2009, page 1.

²¹ *Ibid.*, page 2 to 9. Within these lines he underlines as well the important participation of Scots in the Empire, something that is also present in the Basque context, in particular along the most powerful periods of the Spanish empire and worldwide navigation and expeditions. In historical terms he believes that the UK is very different from France while common grounds with Spain are easy to be found. This idea is also clear, as we will see, within the studies made by J. ARRIETA.

²² Spanish Constitutional Court Judgment 103/2008 (STC 103/2008).

II. A PIECE OF BASQUE HISTORY

The nature of the *foral* (particular)²³ Basque regime has been constantly present within any historic analysis of our constitutional and legal texts²⁴. As a starting point, I also have to underline the curious and relevant observation made by Loperena²⁵ regarding the very similar terms of the First Additional Clause of the Spanish Constitution (1978) and the Act of 25-10-1839²⁶. If, as quoted by this author, the Act of 25-10-1839 confirms the Basque and Navarrese *Fueros* (Rights) at the same time and through a common system, the First Additional Clause of the Constitution confirms and also respects the historical rights of those territories²⁷. All the aforementioned contains basic legal consequences for a contemporary and practical interpretation of the various perspectives and consequences deriving from the concept of Historical Rights²⁸.

²³ And, in that sense, based upon Historical Rights within the Constitution.

²⁴ In a surprising sense, a most important historic landmark was probably set by Antoine D'ABBADIE, as has been recently explained to us by G. MONREAL in his interesting work *El ideario jurídico de Antoine d'Abbadie*, *Euskonews & Media*, n° 16, <http://euskonews.com>.

²⁵ D. LOPERENA, *Derecho histórico y régimen local de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1988, p. 37.

²⁶ Act of 25 October 1839.

Artículo 1º. Se confirman los Fueros de las provincias Vascongadas y de Navarra sin perjuicio de la unidad Constitucional de la Monarquía.

Art. 2º. El Gobierno tan pronto como la oportunidad lo permita, y oyendo antes a las provincias Vascongadas y a Navarra, propondrá a las Cortes la modificación indispensable que en los mencionados fueros reclame el interés general de las mismas, conciliándolo con el general de la Nación y de la Constitución de la Monarquía, resolviendo entretanto provisionalmente, y en la forma y sentido expresados, las dudas y dificultades que puedan ofrecerse, dando de ello cuenta a las Cortes.

²⁷ D. LOPERENA, *Derecho histórico y régimen local de Navarra*, *op. cit.*, p. 37.

²⁸ This is a concept that, in the French Basque Country, within a different perspective and without any constitutional clause at all, is also present in the words of M. LAFOURCADE with regard to the peculiar identity of the French-Basque territories (*Iparralde* in Basque): *Dans une Europe en pleine mue, les Etats-nations, constructions artificielles, semblent aujourd'hui dépassés. Les revendications identitaires des minorités sont universelles. Pour éviter toute homogénéisation culturelle, chaque peuple doit prendre conscience de sa réalité et, pour cela, connaître son passé et retrouver son identité qu'il doit conserver tout en s'adaptant à la société moderne. Or, le peuple basque, plus que tout autre, possède des caractères propres qu'il a préservés tout au long de son histoire, du moins en Iparralde jusqu'à la Révolution de 1789.*

*Son système juridique, qui servait de fondement à son organisation sociale, ne fut pas influencé par le Droit romain qui, partout ailleurs en Europe occidentale, modifia profondément la tradition juridique populaire. Conçu par et pour une population rurale, il a été élaboré à partir des maisons auxquelles s'identifiaient les familles et qui, comme elles, se perpétuaient à travers les siècles, donnant à la société basque une grande stabilité (see her work «Iparralde ou les provinces du Pays Basque nord sous l'ancien régime», *Euskonews & Media*, no. 3, <http://www.euskonews.com>).*

Another curious aspect leads us once more to the Constitution that is presently in force, for a brief mention of its Second Derogatory clause in relation to all the above. This indeed represents a paradox within the whole analysis. When the Second Derogatory clause of the Constitution annuls the Act of 25 October 1839 for Alava, Guipuzcoa and Vizcaya, the Constitution shows the difficulties experienced by central governments when interpreting the Basque and Navarrese regimes, as well as the problems of a section of Basque nationalism in its understanding of the relationship of the Basque territories with the State itself, according to the Constitution²⁹. As an outcome of all these disagreements, we might be facing one of the most important paradoxical items within the process of Spanish constitutionalism.

If the Second Derogatory clause of Constitution annuls the Act confirming the «foral» system of 1839, it incurs in a direct and express contradiction of the recognition of and respect for the «foral» Historical Rights assumed by the First Additional clause of the Constitution. The approach is difficult to understand if we do not take into account the political perspective previously mentioned. But the failing might have an even wider reach, because the Derogatory clause only affects Alava, Guipuzcoa and Vizcaya, as Navarre is not mentioned at all. Should we understand, then, that the Act confirming the «foral» system of 25-10-1839 is still in force for Navarre? There might be various legal answers too, if we forget the political course of the disagreements and fights that have coloured Basque reality up until now. Similar fights and disagreements were also the order of the day during the constitutional process, using arguments that were more political than legal in most of the cases³⁰.

In my view, the Historical Rights of the Basque Country constitute the logical transit from the historic concept of *Fueros* to the constitutional integration of certain territories which maintained during the whole of that process a voluntary, uninterrupted political and juridical public will of identity³¹. That is also present very clearly in the case of Scotland.

²⁹ We have to remember here that the Act to «confirm the *fueros*», of 25 October 1839, was considered by a sector of Basque nationalism as an abolishment ruling, even though its sense and aims were simply to adapt the particular regimes in the Basque territories to the new Constitution at that time.

³⁰ An interesting example of this was quoted by V. TAMAYO SALABERRÍA in her impressive work *La autonomía vasca contemporánea. Foralidad y estatutismo 1975-1979*, Oñati: IVAP, 1994, p. 617. The author recalls a relevant event from our *foral* and constitutional history during the debate in the Spanish Parliament on the First Additional Clause of the Constitution about the Basque Historical Rights. At that time, the representatives of the Spanish Socialist Party (PSOE) refused to concede more explicit recognition of the Historical Rights of the Basque territories.

³¹ This is the core idea of the First additional clause of the Constitution and the whole PSBC.

The common point for both situations is the nature of agreement between two parties throughout history³², (in Scotland since 1707)³³. Also in common we can underline the current difficulties in recognising that situation from the State and EU perspectives. One of our jurists, Herrero de Miñón, has brilliantly demonstrated possible regimes for integration of the Basque Historical Rights within constitutional reality, while leaving to one side all sorts of political disagreements upon which many of the other studies were based³⁴.

The words of Nieto Arizmendiarieta are also clear in this respect³⁵. But my aim here is not to go deeper into the historic analysis of the concept of Historical Rights, but to mention, at least briefly, some of the real possibilities of this singular legal institution at a domestic level, in order to go further into its particular integration at the EU level as well taking the Basque and Scottish examples as relevant ones in terms of identity, history and recognition of public Law towards co-sovereignty or even sovereignty.

³² Authors like T. URZAINQUI clearly disagree with the idea of agreement, whereas they consider absolutely evident that the Basque territories were conquered in their entirety through military and violent means at different moments of history. See his enormous historical and legal works clarifying the identity of Navarre as the Historical Basque State, while *Euskal Herria* continues as its cultural global identity, principally through language. In other words, both are the same body with different titles:

T. URZAINQUI and J. M. OLAIZOLA, *La Navarra marítima*, Pamplona: Pamiela, 1998.

T. URZAINQUI, *Recuperación del Estado propio*, Pamplona: Nabarralde, 2002.

T. URZAINQUI, *Navarra sin fronteras impuestas*, Pamplona: Pamiela, 2002.

T. URZAINQUI, *Navarra Estado europeo*, Pamplona: Pamiela, 2004.

³³ 1707 Act of Union between Scotland-England, article 1: «*that the Two Kingdoms of Scotland and England shall upon the first day of May next ensuing the date hereof and forever after be United into One Kingdom by the Name of Great Britain And that the Ensigns Armorial of the said United Kingdom be such as Her Majesty shall appoint and the Crosses of St Andrew and St George be conjoined in such manner as Her Majesty shall think fit and used in all Flags Banners Standards and Ensigns both at Sea and Land*».

³⁴ HERRERO DE MIÑÓN, M., La titularidad de los Derechos Históricos vascos, *Revista de Estudios Políticos*, no. 58 (1987). Charged with drafting and reporting on the 1978 Spanish Constitution he was the first to interpret Basque Historical Titles in terms of the right to self-determination, understood as voluntary integration within a different political-legal framework.

M. HERRERO DE MIÑÓN and E. LLUCH, *Constitucionalismo útil*, in *Derechos Históricos y Constitucionalismo útil*, Bilbao: Fundación BBV, 2000.

M. HERRERO DE MIÑÓN, *Autodeterminación y Derechos Históricos*, in *Derechos Históricos y Constitucionalismo útil*, Bilbao: Fundación BBV, 2000.

M. HERRERO DE MIÑÓN, *Derechos Históricos y Constitución*, Madrid: Taurus, 2000.

M. HERRERO DE MIÑÓN, *El valor de la Constitución*, Barcelona: Crítica, 2003.

M. HERRERO DE MIÑÓN, *España y Vasconia: presente y futuro (consideraciones en torno al Plan Ibarretxe*, in *Jornadas de Estudio sobre la Propuesta Política para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe*, Oñati: IVAP, 2003.

³⁵ NIETO ARIZMENDIARRIETA, E., Reflexiones sobre el concepto de Derechos Históricos, *RVAP*, 54 (1999), pp. 142 and 143.

III. SOVEREIGNTY & THE RULE OF LAW

Both the Basque proposal for a new political statute and the Scottish process led by the Government of Scotland are based upon certain common grounds:

A. The legal and political structure of a State is not something eternal³⁶. Nowadays, the undeniable legal issue is the requirement of protection and assumption of Human Rights and democratic principles. A possible solution to these questions could be present, to a certain extent, within the Proposal for a Political Statute for the Basque Country (PSBC) approved by the Basque Parliament (30-12-2004) but rejected by the Spanish Parliament without any kind of previous negotiation (February 2005)³⁷: «Sharing sovereignty, democratic principles and also Human Rights» is the essence of the PSBC and its drafted text to amend the current regime³⁸. The rest of the issues pending could perfectly well be the subject of negotiation in a democratic system. In a sense, this is also the general consideration made by the Supreme Court of Canada in 1998 regarding the case of Quebec³⁹.

B. Both History in the British case and the Spanish Constitution in the Basque one are suitable tools to push forward the idea of sharing sovereignty with full legitimacy or even claiming for self-determination within the context of protection and fulfilment of International Human Rights and within the EU framework.

C. The idea of written or non customary historical rights is present in both cases in despite of the important details to be subject of mutual negotiation, inter alia, the basical elements of public constitutional law: organisation, territory and population.

D. Any political or legal approach to both cases should be taking into consideration the EU new framework as a new relevant context of sov-

³⁶ Nevertheless, the 1707 Union Act stands that the Union is «forever».

³⁷ In this case very clearly, once again, in breach of the Spanish Constitution, specifically, article 151.2. In the same sense, this also went against the provisions recognising a right to negotiate this text through article 137 of the Spanish Parliament Statutory Regulation.

³⁸ See the full English version of the proposal approved by the Basque Parliament (PSBC).

http://www.nuevoestatutodeeuskadi.net/docs/dictamencomision20122004_eng.pdf.

³⁹ More specifically in the principle of the right to negotiate a possible different status for Quebec recognised by the Canadian Supreme Court (Decision of 20-8-1998). See as well arts. 12 & 13 PSBC with a very concrete approach to self-determination based upon the principles stated by the Canadian Supreme Court in 1998 (the right to a bilateral negotiation on the Basque political status).

ereignty or even post-sovereignty according to Scottish professors like MacCormick⁴⁰ or Keating⁴¹.

This common general ideas are indeed present in Scotland within the Devolution process, in particular through the Scotland Act 1998 and notwithstanding of the referendum proposed by the Government of Scotland.

Even within the context of the 1707 Act or Treaty of Union between England and Scotland, the later maintained certain particular institutions and bodies such as the judiciary, education, universities, the presbyterian church and its systems of Civil and Criminal Law⁴², based upon Roman Law, but influenced as well by common Law. In this sense, the legislative projects concerning Scotland have been historically considered and analysed mainly by members of Parliament coming from Scotland.

In any case, and even within the devolution context, the system adopted is clearly limited and under the control of Westminster. There is, in fact, an essential principle of British Constitutional Law stating that Westminster Parliament is sovereign. No institution or body can abolish an Act except the same Parliament and this one can intervene in any matter whatsoever. Hence, article 28 of the Scotland Act 1998 assumed the competence of the Scottish Parliament to approve Acts, stating as well the competence of the British Parliament to approve Acts for Scotland.

For the British case that is all in force without a formal Constitution. Feldman, for example, questions if the «*United Kingdom have no constitution, one constitution, or several competing constitutional visions?*»⁴³. Despite of the formal data, Feldman is clearly more in the idea of shared or co-sovereignty while there is not only a single source of authority for constitutional rules. That is indeed part of the current situation within the EU framework whereat both Scotland and the Basque Country are involved. In this line, he believes in a non static view of constitutions stating that:

for the United Kingdom's constitution (or any other constitution) to work successfully in this way, there must be a commitment to peaceful methods of re-

⁴⁰ Inter alia at MacCORMICK, N., *Questioning sovereignty. Law, State and Nation in the European Commonwealth*, Oxford University Press, 2002.

⁴¹ Inter alia at KEATING, M., *The independence of Scotland*, Oxford University Press, 2009.

⁴² See in this regard the interesting comparative approach made by J. ARRIETA between the Spanish 1707 and the British one, in *El 1707 español y el británico*, in *Conciliar la diversidad. Pasado y presente de la vertebración de España*, Arrieta, J. & Astigarraga, J. (eds), University of the Basque Country, 2009, page. 28.

⁴³ D. FELDMAN, *None, one or several? Perspectives on the UK's constitution (s)*, Cambridge Law Journal, 2005, page. 350.

solving, temporarily and contingently, a constantly changing set of conflicts between visions⁴⁴.

Another interesting approach was made by McLean & McMillan, even concluding one of his most interesting studies with the idea of the UK as a Union State without Unionism or quoting his view as «The Death of Unionism»:

Unionism was an elite creed before it was a popular one. English politicians needed Union in 1707 because of the Scottish threat to the security of England after the death of Queen Anne. Scots politicians, their state bankrupt and subject to economic and military threats from England, had no realistic choice but to accept Union. However, they secured safeguards for their religion and law, safeguards that have been (more or less) honoured ever since⁴⁵.

IV. BASQUE HISTORICAL TITLES WITHIN THE SPANISH CONSTITUTION AND THE EC-EU CONTEXT⁴⁶

First Additional Clause of the Spanish Constitution:

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 Autonomía⁴⁷.

As quoted by Herrero de Miñón and T. R. Fernández, the Basque Historical Rights are much more than a mere accumulation of competencies and public bodies. They represent a real legal and political concept, previous to our current constitutional reality (common ground as well with Scotland) and, in that sense, not liable to derogation through any unilateral decision, once the legal nature of contract or agreement has been proven⁴⁸. Co-sovereignty is also present in this idea. Moreover, according to Herrero de Miñón, these titles are indeed a constitutional recognition of the right of the Basque Country to self-determination

⁴⁴ *Ibid.*, Page. 351.

⁴⁵ McLEAN, I. & McMILLAN, A., *State of the Union*, 2005, page. 239.

⁴⁶ See EZEIZABARRENA, X., *Los Derechos Históricos de Euskadi y Navarra ante el Derecho Comunitario*, Donostia-San Sebastián: Sociedad de Estudios Vascos, 2003, together with the interesting foreword to the book by M. HERRERO DE MIÑÓN.

⁴⁷ *The Constitution protects and respects the Historical Rights of the «foral» territories. The general updating process of this regime shall be enacted, when appropriate, within the framework of the Constitution and the Acts of Autonomy.* The four foral territories quoted, within the context of this article, had been defined by the Spanish Constitutional Court as Alava, Guipuzcoa, Navarre and Vizcaya.

⁴⁸ See their works, HERRERO DE MIÑÓN, M., *Derechos Históricos y Constitución*, Madrid: Taurus, 1998 and FERNÁNDEZ, T. R., *Los Derechos históricos de los territorios forales*, Madrid: Civitas, 1985.

in terms of a possible voluntary integration or an open demand for a different political status for the Basque territories⁴⁹.

In this sense, I would also like to include the words of J. Cruz Alli (former President of Navarre), during his speech in the debate in the Spanish Senate on the General Commission of Autonomous Communities in 1994. He warned the Senate and the Spanish Premier of the possible consequences deriving from a breach of those agreements due to the actions of the Spanish Government, namely, against the common institution of the Historical Rights of the Basque Country and Navarre; specifically, with regard to a constitutional conflict presented by the central Government and another autonomous community, against some competencies of the government of Navarre in terms of its Historical Rights as expressed in the First Additional Clause of the Constitution⁵⁰.

If we consider the EC-EU system to be the global sum of different approaches by the various states to the question of integration, the domestic particularities of which are expressed in their respective Constitutions, might be the right formula, in my view, for the EC-EU to accept all the above. It would be a productive way of testing the political will of States, both at an internal national level and in relation to the specific constitutional ambit of the EC-EU either for the case of Scotland or the Basque Country.

In order to get this into focus and assume its real dimension we may use the institution of Human Rights as an example. They are an inherent prerequisite for membership of the EC-EU system and characteristic of every single one of the member States. Article 6.1 of the Treaty of de EU (TEU) is clear in this sense. This is an essential matter because the EU assumes *ab initio* that the nuclear part of its legal regime is not going to be controlled by the EC-EU itself, but through the common constitutional traditions of the Member States. This is indeed directly linked with sovereignty and the rights of individuals who are entitled to demand these rights before any administrative or jurisdictional body.

So, the real existence of a sum of constitutional agreements seems here to be a suitable procedure for recognising those Human Rights at the EC-EU level, even though the EC-EU itself lacks the tools to protect them directly. There is

⁴⁹ See HERRERO DE MIÑÓN, M., *Derechos Históricos y Constitución*, Madrid: Taurus, 1998. See as well EZEIZABARRENA, X., *La ciaboga infinita. Una visión política y jurídica del conflicto vasco*, Alberdania, 2005.

⁵⁰ *Diario de Sesiones del Senado* (Spanish Senate), V Legislatura, Comisiones, No. 128, 1994, pp. 62 and 63, Comisión General de las Comunidades Autónomas (26-9-1994). J.C. ALLI's speech proved again the peculiar nature of Historical Rights and the eventual consequences of their breach by central Government, contributing at the same time some other historic references. (*Diario de Sesiones del Senado*, V Legislatura, Comisiones, No. 129, 1994, p. 31, Comisión General de las Comunidades Autónomas, 27-9-1994.)

a principle of mutual trust for the protection of Human Rights at each domestic level. If this is so in such a core matter in our legal systems, there should be a similar principle of mutual trust to recognise and assume the participation of nations like Scotland or the Basque Country within the whole process, specially in the case of entities possessing powers of legislation and enforcement, or that even take collective Historical Rights as the fundamental starting point for the powers with which they are vested (Scotland & Basque Country, *inter alia*). Such nations are singular both in terms of the material content of their competencies, and of the procedures they are endowed with for upgrading them⁵¹. Such a process took place without significant problems within the context of Human Rights, whereas previously there was a huge distance between the different systems for protection within each Member State. Today, at last, there is a growing mutual impact in this area through the enforcement of the general principles of Law and the jurisprudence of, principally, the European Court of Human Rights (ECHR).

This has not been an obstacle against the EC-EU system developing certain frameworks for the protection of Human Rights in matters directly linked with the principles and objectives of European Law. Thus, Human Rights continue to be a relevant part of the EC-EU tradition as a core point with at least three sources of recognition and assumption of Human Rights:

- A. EC-EU Law with the limits mentioned.
- B. International Law, particularly through the ECHR.
- C. The domestic Law of each Member State.

It was actually the existence of a common constitutional tradition that substantially helped to produce the developments mentioned in Human Rights. And this may serve as well to adopt similar approaches in cases where the Historical Rights of certain sub-state entities might be lacking in protection, even though they have direct constitutional recognition as in the Spanish case. This lack might also be considered as a breach of EC-EU Law so long as those Historical Rights do not contravene European Law. Indeed, as against the previous theoretical distance between the Spanish Constitutional Court and the CJEC, we are now facing a mutual situation of interlinkages within the context of Human Rights. And this process was based upon the implementation in both bodies of the general principles of Law as an interpretative pillar for all matters relating to European Law. Non-existence of a real positive charter of Human Rights at the

⁵¹ Historical Rights that would find their limits in Human Rights (arts. 9, 10 & 11 PSBC); rights that are recognised within the EC-EU context and as a relevant part of their tradition. Even more now with the constitutional project pending. That is the real will behind the proposal for a new status (PSBC). For Scotland with the Devolution Act as a clear point of reference.

EC-EU level, despite the recognition expressed in TEU article 6, did not prevent the EC-EU from assuming its responsibilities in this area, even through CJEC jurisprudence that was also inspired, *inter alia*, by the common general principles of Law of the Member States.

So, if in a matter such as Human Rights, the importance of the domestic regime is extremely clear for real protection at EC-EU level, the European bodies, member States and, eventually, the CJEC should also take up the challenge to define the extent to which Basque Historical Rights should be considered, in this case before the EC-EU, in order to perceive where their limits lie. In brief, to find those common grounds and limits would be a task of the CJEC, whose opinions would undoubtedly follow the grounds supported by the Spanish Constitutional Court, just as that body did in direct enforcement of article 10.2 of the Spanish Constitution⁵².

Within this process, the domestic jurisdictional bodies have been adapting themselves to the portrait made by the CJEC of the relationship between the EC-EU and the domestic level. The conclusion is clear and may suggest to us some considerations in order to adequately interpret the figure of Basque Historical Titles in relation to the whole European system:

1. The CJEC made clear that European law has direct prior enforcement effects. This means that any damage or impact caused by a Member State to citizens and in breach of EC-EU Law will produce liability to be assumed by the Member State.

2. To enforce compliance with the above, the domestic courts have a leading role – expressed at its highest level via Constitutional Courts or similar figures – in the constitutional monitoring of possible violations, and in ensuring the pre-eminence of the domestic Constitutions, as well as the practical implementation of EU Law. That is indeed the task of domestic jurisdictions (i.e. the Spanish Constitutional Court, for the cases of Human Rights and Basque Historical Rights)⁵³.

However, current reality does not provide real consideration for those Historical Rights within the EC-EU as a substantive part of one of the agree-

⁵² Article 10.2 of the Spanish Constitution: «*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*».

⁵³ Both the Spanish Constitutional Court and similar European domestic bodies are obliged to guarantee European Law, and must even request, for example, a preliminary ruling from the CJEC when they need an interpretative ruling from the European Court (article 234 of the EC Treaty). See also arts. 14, 15 & 16 of the PSBC.

ments or covenants that are now present at the EC-EU. This is because of a lack of political will at the Spanish domestic level. An example of this situation is the way Germany, Belgium or Austria dealt with the issue in an absolutely different way from Spain.

Finally, implementation at the European level of constitutional reality within every social, territorial and legal ambit makes it vital to distinguish the existence of these sub-state complexities that are not easily defined under the general concept of «Regions». We find here that domestic realities with a constitutional recognition within Member States may require peculiar treatments in order to implement that constitutional scope and singular approach. This can be seen in particular for entities with legislative powers, such as in the cases of the Basque Country and Scotland in accordance with, *inter alia*, their written or customary Historical Titles and within some of the most significant competencies in force⁵⁴.

These ideas are very in force nowadays right 50 years after the first Basque Premier died in Paris. The deep Europeanism of José Antonio Aguirre y Lekube is once again present within his thoughts and writings. Indeed, the EU, regardless of the contents of Lisbon Treaty now in force, is still facing important transformations. And many of these ideas and proposals were seen by Aguirre y Lekube as a pioneer Stateman since the 40s⁵⁵.

Moreover, Aguirre y Lekube made a forecast on the necessity of Europe underlining the protection of Human Rights as a clear limit of any modern political system. Even in 1944 Aguirre wrote that, «*la garantía de los pueblos, principalmente de los pequeños, reside precisamente en estas más amplias estructuras supraestatales*». Only a year later, Irujo, in his book, «*Inglaterra y los Vascos*», calls to Saint Luis: «*todas las libertades son solidarias*». Therefore, Europe must be an space of rights and freedom. And for Aguirre, the Basque Country played and plays a key role through our Historical Rights, even as a real exercise

⁵⁴ It is obviously necessary to distinguish the situations and specificities of the German Länder, Basque Country or Scotland for example, and some other cases such as those of the French *départements* or the British counties. The case of Basque Historical Rights and Scottish demands at least three main approaches (article 65 PSBC for the Basque case):

- A. More participation of the Basque and Scottish Parliaments in the EC-EU institutional activities;
- B. Participation of both delegations within the EU Council of Ministers;
- C. Direct right of standing (*locus standi*) of both entities in appeals to the CJEC in matters affecting their respective competencies.

⁵⁵ See MEES, L., *El profeta pragmático*, Alberdania, 2006, and, particularly his constant letters with Manuel de Irujo.

of sovereignty to be updated towards the new EU. This legal reality foreseen by Aguirre and Irujo, *inter alia*, is far away from the Spanish approach during the semester of Spanish Presidency of the EU. There is not even a single proposal of Sub-State real participation within the EU context.

Meanwhile, Germany, Belgium and Austria had constitutionally recognised Sub-State participation before the EU. That is remarkable and important in those countries or in Spain because the subsidiarity principle should become a basic requirement for the relationships among the EU and States and even among States and its Sub-State levels. So to say for the respect of national identities of the member States which are in many cases clearly plurinational as seen by Aguirre y Lekube. Even the UK, without a written Constitution, but with the power of Scotland and Wales, is fostering tools of its nations within the EU.

There are Sub-State proposals to ease one of its representatives within the State delegations negotiating rules and treaties. In fact, that is the path followed by Germany, Belgium and Austria with representatives from the different Länder, Wallonia or Flanders. Within the Spanish context, Historical Rights should legitimate similar possibilities for the Basque Country.

The bilateral nature of these Historical Rights would be useful to ease Basque participation before the EU. And this may imply participation within the Committees of the Commission, within the Council of Ministers and within the working bodies. In the German case, the Länder are taking part as observers within the different bodies, while in the case of Belgium there is a rotary representation. In this case, a Minister of Flanders could even chair a EU Council of Ministers. This is politically very far away from the opinion of certain member States or even from the approach made by the current Basque president who define the Basque Country as a «Region» during a recent official visit to Brazil.

In my view, the example of Historical Rights should be useful to reconcile both approaches updating the Europeanism of Aguirre y Lekube to the requirements of the present days. If Sub-State participation is not directly regulated in the European Treaties it does not mean at all to become forbidden. And therefore we have the very illustrative cases of Germany, Belgium, Austria and the UK, which representatives can eventually compromise their member State in certain matters.

And all these has nothing to do with the nostalgia of certain nationalism or looking for political advantages; it is indeed positive Law coming from the source of a pioneer of Europeanism since the 40s like the Basque first premier, José Antonio Aguirre y Lekube.

V. SOME CONCLUSIONS

The Basque Historical Titles have been unable to formally present their peculiarities at the EC-EU level, while some other sub-state entities did so within their respective Member States. In the cases of the Basque Country and Navarre in Spain, their respective scopes of competencies have sometimes been disregarded by the EU-EC system. Even though many authors recognise the federal approach of the European Treaties, this is not so easily seen from the perspective of the Historical Rights analysed here. The principle of respect for the national identities of the Member States (Article 6 of the EU Treaty)⁵⁶ should be a useful tool for granting the legitimacy of the Spanish constitutional agreement on Historical Rights expressed in the Spanish Constitution in terms of a real path towards co-sovereignty between Spain and the Basque territories. A similar theoretical approach could be useful as well for the Scottish case within the context of devolution of powers or customary «historical rights». The referendum in Scotland may imply a step forward on the abolishment of the 1707 Act or Treaty of Union within a real exercise of self determination.

«Useful constitutionalism», in the terms of Herrero de Miñón and Lluçh⁵⁷ for Spain, requires an implementation of this question at the EC-EU level, and that is clearly (but only formally) granted by the Spanish Constitution⁵⁸. Herrero de Miñón reaffirms his support for this idea in very clear terms⁵⁹. A similar approach is followed by J. Cruz Alli, who even suggests linkages to connect with the EC-EU process⁶⁰.

In that sense, the proposal for a new Political Statute approved by the Basque Parliament (30-12-2004), assuming the right to self-determination through Historical Titles and bilateral negotiation⁶¹ remains a unique opportunity in order to resolve the situation of the Basque territories within the Spanish Constitution and, in particular, where the EU constitutional process is concerned. Of course, in this regard, the point of view of the new Basque Government since

⁵⁶ Article 5 for the failed Project of Constitution.

⁵⁷ Former socialist politician and Spanish minister killed by ETA in 2000 in the city of Barcelona.

⁵⁸ HERRERO DE MIÑÓN, M., & LLUCH, E., *Constitucionalismo útil*, in *Derechos Históricos y Constitucionalismo útil*, Bilbao: Fundación BBV, 2000, p. 17.

⁵⁹ HERRERO DE MIÑÓN, M., *Autodeterminación y Derechos Históricos*, in *Derechos Históricos y Constitucionalismo útil*, Bilbao: Fundación BBV, 2000, pp. 219 & 220; see *Ibid.*, p. 221.

⁶⁰ ALLI, J. C., *Paz y Fueros. Los Derechos Históricos como instrumentos de pacificación*, in *Derechos Históricos y Constitucionalismo útil*, Bilbao: Fundación BBV, 2000, p. 329.

⁶¹ Afterwards, during 2008 the Basque Parliament enacted an Act regulating public consults in this regard, and the consultation organised for the 25-10-2008 was banned by the Spanish Constitutional Court Judgment 103/2008 (STC 103/2008).

2009 is totally different. The Scottish approach led by the SNP will have an important test in terms of the aforementioned referendum.

Regarding the EU framework for sub-state participation, the path followed already by Germany, Belgium or Austria and their sub-state entities offers clear examples of real participation, integration and co-sovereignty in terms of national and European solidarity.

VI. BIBLIOGRAPHY

AJA, E., *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid: Alianza Editorial, 1999.

ALDECOA LUZARRAGA, F., En busca de un pacto político a favor de la acción exterior y comunitaria de las Comunidades Autónomas, in *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, Vol. I, Oñati: IVAP, 1996.

ALLI, J.C., Paz y Fueros. Los Derechos Históricos como instrumentos de pacificación, in *Derechos Históricos y Constitucionalismo útil*, Bilbao: Fundación BBV, 2000.

-*La cooperación entre la C. A. del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra*, Donostia-San Sebastián: Fundación para el Estudio del Derecho Histórico de Vasconia, 2004.

ARRESE, J., *Descentralización universal o el fuero vascongado*, Madrid, 1873.

ARRIETA ALBERDI, J., Las imágenes de los derechos históricos: un estado de la cuestión, in *Derechos Históricos y Constitucionalismo útil*, Bilbao: Fundación BBV, 2000.

-Oxford Basque visiting fellowship seminar and materials 2005/06, *RIEV*, Eusko Ikaskuntza (in press), 2009.

-El 1707 español y el británico, in Arrieta, J. y Astigarraga, J. (eds.), *Conciliar la diversidad. Pasado y presente de la vertebración de España*, Bilbao: University of the Basque Country, 2009.

BEDJAOU, M., La Charte des Nations Unies, in Cot, J.-P. and Pellet, A. (eds.), *La Charte des Nations Unies*, 2nd ed. Paris: Economica, 1991.

BELAUSTEGUIGOITIA, R., *Reparto de tierras y producción nacional*, Madrid: Espasa-Calpe, 1932.

BENGOETXEA, J. R., El futuro de Euskadi y el futuro de Europa. ¿Quién tiene miedo de Europa?, in *Jornadas de Estudio sobre la Propuesta Política para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe*, Oñati: IVAP, 2003.

- La Europa Peter Pan. El constitucionalismo europeo en la encrucijada*, Oñati: IVAP, 2005.
- BOGDANOR, V., Federalism and the nature of the European Union», in Nicolaidis, K. and Weatherill, S. (eds), *Whose Europe? National models and the Constitution of the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2003.
- Devolution*, Oxford University Press, 1979.
- Regionalism, devolution and education, *Oxford Review of Education*, III, 2 (1977).
- BOGDANOR, V. & VOGENAUER, S., Enacting a British constitution: some problems, *Public Law* (2008, september).
- BROTCHIE, N., The Scottish Law Commission: promoting law reform in Scotland, *Legal Information Management*, 9.1 (2009).
- CABALLERO HARRIET, J., *Temas pretexto para una reflexión*, Donostia: Colección Laboratorio de Sociología Jurídica, 1993.
- CAÑO, J., Los derechos históricos en el Siglo XX, in *Derechos Históricos y Constitucionalismo útil*, Bilbao: Fundación BBV, 2000.
- CASTELLS ARTECHE, J. M., Europa-Euskal Herria, *Eusko News & Media*, no. 31, <http://www.eusko News.com>.
- CLAVERO, B., Derechos humanos (individuales) y derechos históricos (colectivos), in *Derechos Históricos y Constitucionalismo útil*, Bilbao: Fundación BBV, 2000.
- COELLO, C., La Propuesta del Presidente Ibarretxe: ¿Del etnos al demos? Hacia un nacionalismo performativo, in *Jornadas de Estudio sobre la Propuesta Política para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe*, Oñati: IVAP, 2003.
- DUNBAR, R., The Gaelic language (Scotland) Act 2005, *Edinburgh Law Review*, 9. 3 (2005).
- EVANS, A., UK devolution and EU Law, *European Law Review*, 28. 4 (2003).
- EZEIZABARRENA, X., Brief notes on the Historical Rights of the Basque Country and Navarre with regard to Community Law, *Ius Fori*, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad del País Vasco, nº 1 (primer semestre 1999).
- Derechos Históricos y Derecho Comunitario ante la Propuesta del Lehendakari, in *Jornadas de Estudio sobre la Propuesta Política para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe*, Oñati: IVAP, 2003.
- Los Derechos Históricos de Euskadi y Navarra ante el Derecho Comunitario*, Donostia-San Sebastián: Eusko Ikaskuntza, 2003.

- Europe & Co-sovereignty, *Oxford Magazine*, no. 226, Oxford, May 2004.
- La ciaboga infinita. Una visión política y jurídica del conflicto vasco*, Irun: Alberdania, 2005.
- FERNÁNDEZ, T. R., *Los Derechos Históricos de los territorios forales*, Madrid: Civitas, 1985.
- FELDMAN, D., None, one or several? Perspectives on the UK's constitution (s), *Cambridge Law Journal*, 64.2 (2005).
- FINLAY, R., New Britain, New Scotland, New History? The impact of devolution on the development of Scottish historiography, *Journal of Contemporary History*, 36 (2001).
- FOSTER, S., Finally: a Bill of rights for the UK?, *Coventry Law Journal*, 13.2 (2008).
- GAGNON, A., *Québec y el federalismo canadiense*, Madrid: CSIC, 1998.
- GARCÍA URETA, A., La transferencia de poderes a las Regiones en el Reino Unido: el caso de Escocia, *Revista Vasca de Administración Pública*, 55 (1999).
- GAY MONTALVO, E., La integración europea y las nacionalidades históricas, in *Derechos Históricos y Constitucionalismo útil*, Bilbao: Fundación BBV, 2000.
- GÓMEZ ISA, F., El derecho de autodeterminación en el Derecho Internacional contemporáneo, in *Derecho de autodeterminación y realidad vasca*, Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco, 2002.
- GROS ESPIELL, H., Un nuevo pacto político por la convivencia. Un enfoque internacional, in *Hermes*, febrero 2003.
- HERRERO DE MIÑÓN, M., La titularidad de los Derechos Históricos vascos, in *Revista de Estudios Políticos*, 58 (1987).
- Autodeterminación y Derechos Históricos, in *Derechos Históricos y Constitucionalismo útil*, Bilbao: Fundación BBV, 2000.
- Derechos Históricos y Constitución*, Madrid: Taurus, 2000.
- El valor de la Constitución*, Barcelona: Crítica, 2003.
- España y Vasconia: presente y futuro (consideraciones en torno al Plan Ibarretxe, in *Jornadas de Estudio sobre la Propuesta Política para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe*, Oñati: IVAP, 2003.
- El pacto con la Corona ¿ocasión perdida u opción abierta?, in *Homenaje al Profesor D. Pablo Lucas Verdú. (Estudios de Deusto, vol. 51/1 enero-junio 2003)*, Bilbao: Universidad de Deusto, 2003.

- Constitución española y Constitución europea*, Madrid: Instituto de España, 2004.
- HERRERO DE MIÑÓN, M. & LLUCH, E., *Constitucionalismo útil*, in *Derechos Históricos y Constitucionalismo útil*, Bilbao: Fundación BBV, 2000.
- IRIONDO, X., *Europa y Euskal Herria: luces y sombras*, *Euskonews & Media*, 29, <http://www.euskonews.com>.
- IRUJO, M., *Inglaterra y los vascos*, Ekin, Buenos Aires, 1944.
- JALLAND, P., UK devolution 1910-14: political panacea or tactical diversion?, *The English Historical Review*, Oxford University Press, Vol. 94, 373 (1979).
- JAMIESON, N., The Scots Statute, *Statute Law Review*, 27.3 (2006).
- JÁUREGUI, G., La actividad internacional de la CAPV. La implicación europea, *Euskonews & Media*, 36, <http://www.euskonews.com>.
- La globalización y sus efectos en el principio de soberanía, in Castells, M., Jáuregui, G., & Iriondo, X., *La institucionalización jurídica y política de Vasconia*, Donostia-San Sebastián: Eusko Ikaskuntza, Colección Lankidetzan, 1997.
- Los nacionalismos minoritarios y la Unión Europea. ¿Utopía o ucronía?*, Barcelona: Ariel, 1997.
- El Estado, la Soberanía y la Constitución ante la Unión Europea, *Revista Vasca de Administración Pública*, 53, II (enero-abril 1999).
- JENKINS, D., Common law declarations of unconstitutionality, *Internacional Journal of Constitutional Law*, 7.2 (2009).
- JURADO, E., Estonia, una experiencia independentista, *Claves de Razón Práctica*, 138 (diciembre 2003).
- KEATING, M., Plurinational democracy and the European order, in *Jornadas de Estudio sobre la Propuesta Política para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe*, Oñati: IVAP, 2003.
- The Minority Nations of Spain and European Integration. A new framework for autonomy?, *Spanish Cultural Studies*, 1.1 (2000).
- Self-determination, multinational states and the transnational order, in Van der Valtt van Praage, M. and Serro, O. (eds), *The Implementation of the Right to Self-determination as a Contribution to Conflict Resolution*, Barcelona: UNESCO Catalunya, 1998.
- So Many Nations, So Few States. Accommodating Minority Nationalism in the Global Era, in Gagnon, A.-G., and Tully, J. (eds), *Struggles for Recognition in Multinational Societies*, Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

- Nations without States: minority nationalism in the global era, in Requejo, F., (ed), *Democracy and National Pluralism*, London: Routledge, 2001.
- Europe's Changing Political Landscape: Territorial Restructuring and New Forms of Government, in Beaumont, P., Lyons, C. and Walker, N. (eds), *Convergence and Divergence in European Public Law*, Oxford: Hart, 2002.
- Reforging the Union: Devolution and constitutional change in the United Kingdom, *The Journal of Federalism*, 28.1 (1998).
- The independence of Scotland*, Oxford University Press, 2009.
- LACASTA-ZABALZA, J. I., *España uniforme*, Pamplona: Pamiela, 1998.
- LASAGABASTER, I., La experiencia estatutaria y la vía soberanista, in *Jornadas de Estudio sobre la Propuesta Política para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe*, Oñati: IVAP, 2003.
- LEGARRETA, J., *Desde el futuro. Nacionalismo es más democracia*, Irun: Alberdania, 2004.
- LESTER, N., *Le Québec vers l'indépendance?*, Paris: La Documentation Française, 1978.
- LETAMENDÍA, F. (coordinador), *Nacionalidades y Regiones en la Unión Europea*, Oñati: IVAP, 1999.
- LOCKE, J., *Segundo tratado sobre el gobierno civil* [1690], Madrid: Alianza Editorial, 1994.
- LOUGHLIN, J., The regional question, subsidiarity and the future of Europe, in Nicolaidis, K. and Weatherill, S. (eds), *Whose Europe? National models and the Constitution of the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2003.
- LOPERENA, D., Navarra y el nacionalismo compatible, in *Jornadas de Estudio sobre la Propuesta Política para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe*, Oñati: IVAP, 2003.
- MANCE, Lord, Constitutional reforms, the Supreme Court and the Law Lords, *Civil Justice Quarterly*, 2006, 25.
- MacCORMICK, N., *Questioning sovereignty. Law, State and Nation in the European Commonwealth*, Oxford University Press, 2002.
- MacQUEEN, H., Legal nationalism: Lord Cooper, legal history and comparative Law, *Edinburgh Law Review*, 9.3 (2005).
- MacLEAN, I. & McMILLAN, A., *State of the Union*, Oxford University Press, 2005.
- MacKILLOP, A. & O'SIOCHRU, M., *Forging the State: European State formation and the Anglo-Scottish Union of 1707*, Dundee University Press, 2008.

- MEADOWS, M., Constitutional crisis in the UK: Scotland and the devolution controversy, *The Review of Politics*, 39, 1 (1977).
- MEES, L., *El profeta pragmático*, Alberdania, 2006.
- MISHLER, W. & MUGHAM, A., Representing the celtic fringe: Devolution and legislative behavior in Scotland and Wales, *Legislative Studies Quarterly*, III, 3 (1978).
- MONREAL, G., La base foral del Plan del Lehendakari Ibarretxe, in *Jornadas de Estudio sobre la Propuesta Política para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe*, Oñati: IVAP, 2003.
- NIETO ARIZMENDIARRIETA, E., Reflexiones sobre el concepto de Derechos Históricos, *Revista Vasca de Administración Pública*, 54 (1999).
- NICOLAIDIS, K. and WEATHERILL, S. (eds), *Whose Europe? National models and the Constitution of the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2003.
- ORTUETA, A., *Nabarra. Estado político de Vasconia*, Pamplona: Pamiela, 2003.
- RANJEVA, R., Peoples and National Liberation Movements, in Bedjaoui, M. (ed), *International Law: Achievements and Prospects*, Paris and Dordrecht: Unesco-Nijhoff, 1991.
- REID, S. & EDWARDS, J., The Scottish legal system, *Legal Information Management*, 9.1 (2009).
- RENYER, J., L'autodeterminació del poble catalá, Editorial Mediterrania, 2001.
- ROBBINS, K., Britain and Europe: devolution and foreign policy, *Internacional Affaire*, 74 (1998).
- ROUSSEAU, J.-J., *Del contrato social* [1762], Madrid: Alianza Editorial, 1991.
- ROSS, A. & SALVADOR, M., The effect of devolution on the implementation of EC law in Spain and the UK, *European Law Review*, 28.2 (2003).
- SCOTTISH GOVERNMENT, *Choosing Scotland's Future, A nacional Conversation*, 2007.
- SETIÉN, J. M., *Unidad de España y juicio ético*, Donostia-San Sebastián: Erein, 2004.
- SORAUREN, M., *Historia de Navarra, el Estado vasco*, Pamplona: Pamiela, 1999.
- SOROETA, J., El Derecho Internacional y el Derecho interno canadiense ante el desafío de Québec, *Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián*, Bilbao: UPV-EHU, 2002.

- SUDUPE, R., Intervención del Diputado Foral de Gipuzkoa, sobre el Estatuto de Autonomía de Gernika ante la Comisión especial sobre autogobierno del Parlamento Vasco, Donostia-San Sebastián: Diputación Foral de Gipuzkoa, 2002.
- TAMAYO, V., *La autonomía vasca contemporánea. Foralidad y estatutismo 1975-1979*, Oñati: IVAP, 1994.
- TIERNEY, S., Living with one hand: Scottish devolution within a unitary state, *Internacional Journal of Constitutional Law*, 5 (2007).
- TIERNEY, S., Reframing sovereignty? Sub state national societies and contemporary challenges to the nation state, *International & Comparative Law Quarterly*, 54.1 (2005).
- Constitutional Law and National Pluralism, 2006.
- URZAINQUI, T., *Recuperación del Estado propio*, Pamplona: Nabarralde, 2002.
- Navarra sin fronteras impuestas*, Pamplona: Nabarralde, 2002.
- Navarra Estado europeo*, Pamplona: Pamiela, 2004.
- URZAINQUI, T. and OLAIZOLA, J. M., *La Navarra marítima*, Pamplona: Pamiela, 1998.
- VV.AA., *Derecho de autodeterminación y realidad vasca*, Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco, 2003.
- VV.AA., *Derechos Históricos y co-soberanía en la UE*, Donostia-San Sebastián: St. Antony's College Oxford-Sociedad de Estudios Vascos-Diputación Foral de Gipuzkoa, 2005.
- VV.AA., *Soberanías y pacto*, Bilbao: Herria 2000 Eliza, 2005.
- VV.AA., *La protecció de les minories i els Tribunals Constitucionals*, Andorra: Tribunal Constitucional, 2003.
- VV.AA., Sub-State entities and co-sovereignty within the EU, *RIEV Cuadernos 3*, Xabier Ezeizabarrena & Jeremy MacClancy (eds.), Eusko Ikaskuntza, 2008.
- WATHLEY, C. A., *The Scots and the Union*, Edinburgh University Press, 2006.
- WEATHERILL, S. & BERNITZ, U., *The role of regions and sub-national actors in Europe*, 2007.
- WICKS, E., *The evolution of a Constitution: eight key moments in British constitutional history*, 2007.
- WOEHLING, J., The Quebec secession reference: pitfalls ahead for the federal government, *Canada-Watch*, 6 (October 1997).

-El juicio del Tribunal Supremo de Canadá sobre la eventual secesión de Québec, *Revista Vasca de Administración Pública*, 54 (1999).

-The Supreme Court's Ruling on Quebec's Secession: Legality and Legitimacy Reconciled by a Return to Constitutional First Principles, in Mellon, H. and Westmacott, M. (eds), *Political Dispute and Judicial Review*, Scarborough: Nelson, 2000.

5. ITALIA (SICILIA)

LO STATUTO REGIONALE SICILIANO DI AUTONOMIA SPECIALE NEL CONTESTO DELL'EVOLUZIONE POLITICO-ISTITUZIONALE DELLO STATO ITALIANO

El estatuto regional siciliano de autonomía especial en el contexto de la evolución político-institucional del Estado italiano

Siziliaren erregio-estatutu autonomiko berezia Italiako Estatuaren bilakaera politiko instituzionalaren testuinguruan

The unique regional Sicilian Statute in the Italian State's political institutional development's context

Andrea ROMANO
Universidad de Mesina

Fecha de recepción / Jasotze-data: 10-11-2010

Fecha de aceptación / Onartze-data: 07-12-2010

Después de una vivencia complicada con peticiones independentistas, en 1946 Sicilia obtenía un estatuto especial de autonomía regional, elevado a norma constitucional en 1947 por la Constitución Republicana. El Estatuto Siciliano, inspirándose en el Estatuto de Cataluña de 1932, con la mediación del jurista G. Ambrosini y recogiendo sus peculiaridades históricas, reconocía a la isla poderes especiales de autonomía, que la diferenciaban de las demás regiones con estatuto «normal», tal y como recogía la misma Constitución de 1947. La modificación del título V de la Constitución llevada a cabo en 2001, que prevé una amplia devolución de poderes a las regiones diseñando una suerte de Estado semifederal, pone en entredicho la autonomía especial siciliana, haciendo necesario un debate sobre los límites y el alcance de la misma.

Palabras clave: Sicilia. Italia. Independentismo. Estatuto de Autonomía. Autonomía especial. Regionalismo.



Nel 1946 la Sicilia, in seguito ad una vicenda politica complicata da istanze indipendentiste, otteneva uno statuto di «speciale» autonomia regionale, reso norma costituzionale, nel 1947, dalla Costituzione Republicana. Lo statuto siciliano, traendo ispirazione dall'Estatut catalano del 1932, attraverso la mediazione del giurista G. Ambrosini, prendendo atto delle peculiarità storiche esistenti, riconosceva all'isola speciali poteri di autonomia, che la differenziavano dalle altre regioni a statuto «ordinario» previste dalla stessa Costituzione. La modifica del titolo V della Costituzione, avutasi nel 2001, che prevede un'ampia devoluzione di poteri alle regioni disegnando una sorta di struttura semi-federalista dello stato, mette in discussione l'autonomia speciale siciliana facendo nascere la necessità di ridiscuterne i confini e la portata.

Parole chiave: Italia. Independentismo. Statuto di Autonomia. Autonomia Speciale. Regionalismo.



Siziliak autonomia estatutu «berezia» lortu zuen 1946. urtean, eskaera independentistek eragindako egoera politiko gatazkatsuaren ostean; estatutu hori arau konstituzional bihurtu zuen 1947ko Italiako Errepublikako Konstituzioak. Siziliako Estatua 1932ko Kataluniako Estatutuan oinarritu zen, G. Ambrosini legegilearen bitartekaritza tarteko; haren bitartez, eta uhartearen berezitasun historikoak kontuan izanik, Siziliari autonomia botere bereziak eman zitzaizkion. Horrenbestez, Sicilia 1947ko Konstituzioak berak estatutu «arrunta» aitortu zien gainerako eskualdeetatik bereizi zen. Aldiz, 2001ean, Italiako Konstituzioaren

V. titulua aldatu eta eskualdeei botere ugari itzuli zitzaien, Estatuari egitura erdi federalista emanaz; erabaki horrek Siziliaren autonomia berezia zalantzen jarri du, bertako estatutuaren mugak eta ahalmenak berriz ere eztabaidatzeko beharra mahai gainean jarritz.

Giltza hitzak: Sizilia. Italia. Independentismoa. Autonomi-estatutua. Autonomia berezia. Erregionalismoa.



After a complicated experience with requests for independence, in 1946 Sicily obtained a special regional autonomy statute, elevated to constitutional rule in 1947 by the Republican Constitution. The Sicilian Statute, inspired by the 1932 Statute of Catalonia, through mediation of the jurist G. Ambrosini and gathering their historical peculiarities, acknowledged the island's special powers of autonomy, that differentiated it from other regions holding «normal» statute, just as the same 1947 Constitution acknowledged it. The amendment to Title V of the Constitution carried out in 2001, which envisages an extensive devolution of powers to the regions designing a sort of semifederal state, undermines the special Sicilian autonomy, necessitating a debate on the limits and scope of the same.

Keywords: Sicily. Italy. Independence movement. Statute of Autonomy. Special autonomy. Regionalism.

Nel 1933, in pieno regime fascista, Gaspare Ambrosini, professore di diritto costituzionale nell'Università di Palermo, affrontava - in un saggio pubblicato nella «Rivista di Diritto Pubblico» - il problema della struttura dello Stato propiziando una riflessione su un *tertium genus* (intermedio fra le tradizionali forme di «Stato unitario» e di «Stato federale»), che identificava nello «Stato regionale». Ovviamente non pensava ad uno stato strutturato in regioni consorzi di province o semplici organismi di decentramento amministrativo ma a regioni autonome-autarchiche dotate di poteri legislativi e finanziari oltre che di poteri di auto-organizzazione. A riprova della possibilità di strutturare uno Stato regionale, pubblicava alcuni saggi di diritto comparato dedicati all'Austria imperiale e repubblicana, alla Spagna repubblicana, alla Germania federale e unitaria e all'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche. Quei lavori venivano ripubblicati, raccolti insieme, nel giugno del 1944, quando si poneva il tema politico dell'articolazione dello Stato democratico postfascista.

Poco più di un anno dopo, alla fine dell'ottobre 1945, l'amministrativista Antonio Amorth pubblicava a Milano, nella collana diretta da Tommaso Zerbi dedicata a «Il problema del decentramento politico», un opuscolo dal titolo «Il problema della struttura dello Stato in Italia. Federalismo, Regionalismo, Autonomismo», quasi una risposta all'affermazione del giurista e politico liberale Francesco Saverio Nitti per cui «si parla troppo anche di decentramento, ma nessuno sa con precisione che cosa voglia dire, e quando ho interrogato quelli che ne parlano non mi han detto che idee confuse».

Lo stesso Zerbi scriveva che l'ipotesi di un «decentramento costituzionale o politico-amministrativo» andava considerata un antidoto efficace per isolare gli «isterismi separatisti», per salvaguardare la democrazia contro il totalitarismo, per valorizzare le problematiche dell'amministrazione, per scuotere l'indifferentismo politico dei cittadini mortificati dal trasformismo politico e dal fascismo.

Amorth, come Ambrosini, ipotizzava l'esistenza, fra «Stato centralista» e «Stato federalista», di una forma intermedia identificabile nello «Stato decentrato politicamente», sul modello dell'«ordinamento fissato dalla Costituzione repubblicana della Spagna del 1932, ove le autonomie regionali, come quella della Catalogna, non raggiungevano l'estremo di un vero Stato».

Il giurista, ponendosi l'interrogativo se «la struttura unitaria e centralista risponde[ss]e veramente alle esigenze della nostra comunità statale», concludeva sull'opportunità di attuare una struttura statale «autonomistica», per ragioni storiche, politiche, sociali e giuridiche articolata su base «regionalista», non essendo gli italiani, nella loro maggioranza, favorevoli al federalismo.

Se, egli insisteva, non vi sono le motivazioni politico-giuridico-sociali a sostegno di una struttura federalista, e se gli italiani rifiutano il centralismo e l'autoritarismo, va detto però che un mero regionalismo amministrativo risulterebbe insufficiente, così come un decentramento autarchico che derivasse ogni potere dallo Stato.

L'ipotesi era, pertanto, quella di un decentramento «politico amministrativo» o «costituzionale», regolato da uno «Statuto legge costituzionale» che prevedesse, oltre all'autonomia finanziaria e impositiva, poteri di auto-organizzazione e legislativi esclusivi nelle materie riguardanti «interessi pubblici minori» o locali, con un'elencazione tassativa nella Costituzione dello Stato delle materie ritenute attinenti a «interessi pubblici maggiori», ovvero nazionali.

In un sistema bicamerale, aggiungeva altresì il giurista, la seconda camera parlamentare era conveniente che fosse di formazione regionale, ovvero una «camera delle regioni». Ugualmente sarebbe dovuto rientrare nelle competenze regionali il primo grado della giustizia amministrativa, restando il secondo affidato al Consiglio di Stato.

Quello di Amorth era un contributo di rilievo al dibattito cui di lì a poco sarebbe stata chiamata la seconda sottocommissione della «commissione dei 75» costituita in seno all'Assemblea Costituente per affrontare i problemi connessi all'organizzazione dello Stato. Un intervento, attento a quello, e in qualche misura preoccupato di quello, che stava avvenendo in Sicilia dove, nel febbraio, si era insediata la Consulta Regionale per l'elaborazione dello Statuto e dove, proprio in quei mesi, accanto al Movimento indipendentista, erano esplosi gli «isterismi separatisti» dell'Esercito Volontario per l'Indipendenza Siciliana.

Se, nel disegno di un «coraggioso ed intelligente decentramento sul piano politico-costituzionale» prospettato dall'Amorth, il riferimento alla Costituzione della Repubblica Spagnola, e specificatamente allo Statuto della Catalogna, era solo fugace, quella realtà era invece «centrale», venendo analizzata a fondo, dall'Ambrosini, i cui scritti sull'argomento erano noti ai commissari della Commissione incaricata dalla Consulta Regionale di stendere una bozza dello Statuto siciliano.

Che l'influenza del professore Ambrosini (in seguito autorevole giudice e Presidente dell'Assemblea Costituente) sull'elaborazione dello Statuto regionale siciliano sia stata di rilievo risulta, esplicitamente, dalla «Relazione del Presidente della Commissione all'Alto Commissario per la Sicilia» ove si dice

che «La Commissione aveva già preso visione degli studi sullo Stato regionale del prof. Ambrosini, suo stimato commissario purtroppo per pochi giorni».

Lo «Stato caratterizzato dalle autonomie regionali» oggetto della «Parte seconda» del volumetto del 1944, di fatto riproduceva il sistema dell'autonomia regionale disegnato dalla Costituzione spagnola già descritto nel saggio del 1933 come un tipo intermedio di Stato tra l'unitario e il federale, caratterizzato dall'autonomia regionale. «I costituenti spagnuoli», scriveva Ambrosini, «credettero opportuno ... dare espressamente una nuova qualifica allo Stato da essi organizzato ... vollero con ciò affermare che costituivano un tipo di Stato che andava differenziato dai due tipi classici, l'unitario e il federale». Quella forma di governo, d'impianto regionale, veniva richiamata, a distanza di dieci anni e in una realtà politica radicalmente mutata, quale possibile soluzione organizzativa per il nuovo costituendo Stato democratico italiano per il quale doveva ritenersi superato il concetto di «decentramento», che si proponeva di sostituire con l'altro di «autonomia» contrassegnato dal riconoscimento alla Regione con «poteri propri», irrevocabili, essendo «di natura costituzionale in quanto affermati in modo speciale dalla Costituzione».

Per una delle non infrequenti casualità della storia, il modello di «Stato regionale» storicamente proposto dalla Costituzione della Repubblica Spagnola sembrava cadere a proposito nella contingenza italiana e siciliana. Esso consentiva, infatti, di risolvere, nel contempo, il nodo dell'assetto democratico del nuovo Stato, di salvaguardare l'unità del medesimo e di dare una soluzione acconcia alla «questione siciliana».

Punti di riferimento centrali erano:

a) l'art. 1 della Costituzione repubblicana spagnola, ove si affermava che «La Repubblica costituisce uno Stato integrale compatibile con l'autonomia dei municipi e delle regioni». Una disposizione, originata «da necessità d'indole essenzialmente pratiche», che risolveva il contrasto fra chi sosteneva l'irrinunciabilità del «principio unitario» e chi affermava il proprio «particolarismo» reclamando una soluzione federale, se non addirittura separatista;

b) l'art. 8 della medesima Costituzione, che recitava «Lo Stato spagnuolo, dentro i limiti irriducibili del suo territorio attuale sarà composto di municipi riuniti in province, e delle regioni che si costituiscano in regime di autonomia». Una norma che, adottando un sistema differenziato, dichiarando l'intangibilità dell'unità territoriale dello Stato, prevedeva la costituzione di regioni autonome, risultanti (come previsto dall'art. 11) dall'aggregazione, all'interno dello Stato spagnolo, di province limitrofe desiderose di darsi uno «Statuto autonomo», in forza di «caratteristiche storiche, culturali ed economiche comuni»;

c) l'art. 11, ultimo c., che disponeva che lo Statuto regionale una volta presentato (in conformità all'art. 12) e approvato dalle *Cortes* costituenti «sarà la legge fondamentale della organizzazione politico-amministrativa della Regione autonoma, e lo Stato spagnuolo la riconoscerà e tutelerà come parte integrante del suo ordinamento giuridico». Il che, a parere dell'Ambrosini, significava che «Allo Statuto [anda]va riconosciuto il carattere e il valore di legge costituzionale» non potendo pertanto essere modificato se non ricorrendo al procedimento previsto per le leggi costituzionali.

Passando al delicato campo della potestà normativa attribuita alle regioni, la Costituzione spagnola prevedeva: a) un insieme di materie per le quali sia la legislazione che l'esecuzione venivano riservate esclusivamente allo Stato (art. 11); b) un gruppo di materie per le quali «spetta allo Stato spagnuolo la legislazione e potrà spettare alle regioni autonome la esecuzione secondo le loro capacità» (art. 15); c) una serie di materie per le quali era riconosciuta l'esclusiva competenza legislativa ed esecutiva delle regioni (art. 16). Inoltre, era prevista la possibilità di un intervento legislativo dello Stato (art. 19) nelle materie di competenza esclusiva delle regioni autonome «quando lo richieda l'armonia fra gli interessi locali e l'interesse generale della Repubblica» con il limite, affinché non fosse immotivatamente ristretta la sfera di competenza esclusiva della Regione, che «spetta al Tribunale delle guarentigie costituzionali il previo accertamento di tale necessità».

In un tale sistema dove, notava l'Ambrosini, «la struttura dello Stato, pur non essendo rimasta unitaria, non è divenuta federale», la formazione di una Regione autonoma era prevista in forza di una Costituzione vigente e l'approvazione dello Statuto (proposto dalla maggioranza dei consigli comunali della Regione e approvato con *referendum* da due terzi degli elettori della comunità che andava a costituirsi) era demandata (ex art. 12, sub c) alle *Cortes*.

Soffermandosi diffusamente sullo Statuto della «Regione autonoma catalana» l'Ambrosini analizzava le materie attribuite alla competenza esclusiva o concorrente della Regione, evidenziando (anche con il raffronto fra il testo deliberato dalla *Generalidad* e quello approvato dalle *Cortes*) come l'ampiezza delle materie dell'autonomia portasse a disegnare un originale tipo di «Stato regionale» senza però sconfinare nell'ipotesi federalista.

L'ampiezza dell'autonomia giungeva fino a riconoscere alla *Generalidad* di Catalogna il potere di organizzare «l'amministrazione della giustizia in tutte le giurisdizioni eccetto in quella militare e della marina» (art. 12, c. 2 *Estatut*), mentre l'art. 2, c. 1, disponeva che «La lingua catalana è, al pari di quella castigliana, la lingua ufficiale di Catalogna ... Tutte le disposizioni e risoluzioni ufficiali prese nella Catalogna debbono essere pubblicate in ambedue le lingue».

Godendo di funzioni legislative, esecutive e giudiziarie, lo Statuto catalano prevedeva organi propri titolari di quei poteri, a cominciare da un Parlamento elettivo, con funzioni legislative. Il governo della Regione era retto dal Presidente della *Generalidad*, eletto dal Parlamento e dai suoi consiglieri. Ugualmente i giudici erano nominati dalla *Generalid* e selezionati per concorso.

Peraltro, seppure di natura giuridicamente conforme agli altri Statuti regionali, lo Statuto catalano, cui andava riconosciuto il rango di legge costituzionale (art. 18 dello Statuto), avrebbe potuto prevedere un maggior numero di competenze esclusive o delegate rispetto agli Statuti successivamente concessi ad altre regioni autonome.

Un insieme di prerogative che faceva concludere all'illustre costituzionalista: «può dirsi che l'autonomia della Regione spagnola è completa in quanto questa è dotata di una propria competenza esclusiva e di propri organi legislativi, esecutivi e giurisdizionali che non dipendono per nulla dai poteri centrali dello Stato nell'esercizio della rispettiva propria competenza esclusiva».

La situazione venutasi a creare in Italia dopo l'otto settembre del 1943, seppur vagamente, poteva avere qualche analogia con quella spagnola del 1931, almeno sotto il profilo istituzionale.

Seppure in un contesto di persistente belligeranza, già con il governo di Ivanoe Bonomi si erano avviate trattative politiche per dare vita ai rinnovati assetti istituzionali di uno Stato democratico.

Era condivisa l'iniziativa di convocare un'Assemblea costituente, anche se restava ancora aperta la questione della scelta della forma di governo.

Da più parti si riteneva superato il modello di Stato centralizzato e si parlava di decentramento politico-amministrativo e, in quel contesto, il modello di uno «Stato regionale», che godeva del favore anche dei popolari di don Luigi Sturzo, antistatalista (o meglio «anticentralista») e fautore di un'ipotesi regionalista peraltro prospettata già prima dell'avvento del fascismo, doveva risultare concretamente realizzabile.

Non era quindi casuale che già nel febbraio del 1945, anche per dare una risposta alle pressioni del Movimento indipendentista, venisse finalmente insediata, a Palermo, la Consulta Regionale (formalmente istituita dal Badoglio un anno prima) per l'elaborazione dello Statuto.

Di fatto la Consulta, cui era istituzionalmente demandato il compito di formulare «proposte per l'ordinamento regionale», restava impegnata in altre urgenze politiche. Probabilmente, solo il precipitare degli eventi derivante dall'inizio, dopo il congresso di Palermo del MIS dell'aprile del 1945, della lotta armata alimentata dall'EVIS induceva l'Alto Commissario per la Sicilia, il democristia-

no Salvatore Aldisio, a nominare, il primo settembre, in conformità a un ordine del giorno approvato dalla Consulta, una Commissione formata dai rappresentanti dei sei partiti politici costituenti il CLN e da 3 tecnici «allo scopo di elaborare un piano organico per la istituzione dell'autonomia siciliana». Ad essa era affidato il compito di redigere un progetto di Statuto per la Regione siciliana, da portare all'approvazione della Consulta cui, stando alle parole del Presidente del Consiglio Bonomi, era stato attribuito il difficile compito di mostrare «all'Italia quali vie deve battere per costituire un ordinamento interno dove centro e periferia possono collaborare insieme con mutua comprensione».

La Commissione, insediatasi il 22 settembre, concludeva i propri lavori, dopo 23 sedute (dall'andamento travagliato quanto spesso confuso e contraddittorio), il 7 dicembre del 1945, ovvero giusto dopo due mesi e mezzo.

Se la Commissione, in via di principio, era investita del compito di proporre un testo statutario capace di concretizzare in un modello istituzionale il dibattito autonomistico sviluppatosi nell'Isola fra il 1943 e il 1945, tenendo presenti i confronti avutisi a partire dall'Unità (ovvero dal 1860) e traendo spunto dal patrimonio di pensiero autonomistico maturato in Sicilia, per strutturarli in moderni termini giuridici-istituzionali, va detto che il limitato tempo disponibile e l'insufficiente preparazione culturale specifica della maggioranza dei consultori non poteva portare a risultati soddisfacenti. Un aiuto non trascurabile, pertanto, doveva venire dalla disponibilità degli scritti dell'Ambrosini (oltre che dai suoi suggerimenti) sullo Stato regionale di cui la Commissione poté prendere visione, forse grazie anche alla presenza (almeno alle prime riunioni) dello stesso giurista.

Tuttavia, in mancanza di un quadro istituzionale nazionale definito, la Sicilia finiva per assumere forma di un vero e proprio «laboratorio», di fatto proponendosi non più come Regione storica di uno Stato unitario-accentrato ma come Regione autonoma che rivendicava proprie specifiche competenze costituzionalmente garantite, all'interno di uno Stato regionale, secondo il modello teorico proposto da Ambrosini o da Amorth.

Quasi preliminarmente, già nelle prime sedute, come annotava nella sua relazione il presidente Giovanni Salemi, la Commissione si era preoccupata di precisare il concetto di «Regione» e quello di «autonomia», prospettando una Regione «persona giuridica pubblica» e non semplice «circostrizione amministrativa», seppure «entro lo Stato italiano ed in guisa da non spezzare mai l'unità politica del medesimo».

Escludendo il concetto di Regione quale circostrizione amministrativa, continuava il Salemi, si era di conseguenza esclusa anche la possibile coincidenza fra autonomia amministrativa e autonomia burocratica, facendo invece riferimento a un concetto di decentramento regionale da cui derivava «la titolarità e l'esercizio di poteri, oltre che amministrativi anche, e soprattutto, legislativi».

Raggiunto l'accordo su tali presupposti (in circa un mese di discussioni, quando di fatto era ormai acquisito da parte di tutti i partiti il principio dell'autonomia ed era stata rigettata la pregiudiziale federalista), sostanzialmente facendo proprio il modello indirettamente proposto da Ambrosini, la Commissione doveva confrontarsi, però, sui contenuti e sui limiti da dare a quell'autonomia regionale.

La discussione, di fatto, si venne a sviluppare, a partire dal 27 ottobre e fino al 7 dicembre, prendendo spunto dal progetto di «autonomia ristretta» elaborato (su incarico della Commissione) dal presidente della stessa, il professore Salemi, e tenendo in considerazione almeno altri tre progetti ufficialmente presentati: uno dal riformista demolaburista Giovanni Guarino Amella (discusso al congresso regionale del Partito democratico del lavoro, tenutosi a Catania nel precedente mese di aprile) che prevedeva una «autonomia allargata» contraddistinta da una competenza legislativa esclusiva con la riserva di talune materie espressamente enumerate allo Stato e un'autonomia potestà impositiva; un secondo, d'ispirazione «planista», informato a un concetto di «autonomia moderata» avversa al «centralismo» statalista ma compatibile con l'inderogabile «unità centrale» dello Stato, presentato dal socialista Mario Mineo, sul quale maturava anche la convergenza dei comunisti di Li Causi favorevoli a un meridionalismo d'impianto gramsciano; un terzo presentato dal duca Carlo Avarna di Gualtieri, elaborato d'intesa col Movimento per l'indipendenza della Sicilia, non privo d'influenze riportabili a contatti col Movimento di Finocchiaro Aprile, rappresentandone il «programma minimo», caratterizzato principalmente dalla pretesa extraterritorialità doganale dell'isola da costituire in «zona franca».

Un precedente «Schema di progetto per l'Autonomia della Sicilia», redatto da Vincenzo Vacirca e, probabilmente, Fausto Montesani, della socialdemocratica Federazione socialista siciliana, era stato presentato all'AMGOT, nel gennaio del 1944. In esso si proponeva di costituire la Sicilia in Regione autonoma, retta da uno Statuto redatto da una Costituente elettiva. Del pari, moderato rilievo aveva uno schematico progetto esitato dal filosofo del diritto messinese, il demolaburista Enrico Paresce.

Come notava il Salemi, in un serrato confronto fra separatisti-indipendentisti, federalisti e autonomisti, «il grado d'intensità dell'autonomia nei quattro progetti» costituenti il principale oggetto di discussione «risulta decrescente, in modo più o meno forte, allorquando si passa dal progetto dell'on. Guarino Amella, al progetto del Comitato del «Movimento per l'Autonomia», da questo al progetto del dr. Mineo e a quello del prof. Salemi». Il che parrebbe evidenziare un sostanziale accordo «moderato», inteso a salvaguardare lo Stato accentrato e poco favorevole a un'autonomia allargata, fra marxisti e cattolici, ovvero fra gli esponenti dei due schieramenti politici maggiori. Questi, già alla fine del 1945,

ricevevano (con il via libera alla concreta elaborazione di uno Statuto regionale di autonomia per la Sicilia) precise istruzioni politiche dalla dirigenza «romana» (in particolare da Mario Scelba e Girolamo Li Causi, che si muovevano d'intesa con De Gasperi e Togliatti) mentre risultava ormai, di fatto, emarginato dai giochi politici il «regionalista» Luigi Sturzo.

Il 18 dicembre il progetto «concordato» della Commissione era portato all'esame della Consulta Regionale dove, concretamente, vennero a profilarsi due distinte posizioni: quella democristiana, sostenitrice di una Regione autonoma con previsione di interventi statali tesi a «riparare» le condizioni di sottosviluppo cui era stata confinata l'isola dalla politica centralista postunitaria; l'altra socialcomunista, che ipotizzava un autonomismo regionale quale strumento di partecipazione delle masse proletarie a una nuova dinamica politica che doveva tendere alla riforma agraria e allo sviluppo industriale.

DI comune c'era l'idea di un regionalismo inserito «entro l'unità politica dello Stato italiano» da cui promanava una competenza legislativa delegata, e non originaria, ma 'irrevocabile'.

Significativamente la Consulta «proponeva» uno schema di Statuto regionale la cui approvazione ricadeva nelle competenze dello Stato nazionale. Il problema, in mancanza di un Parlamento titolare del pieno potere legislativo, riguardava l'individuazione dell'organo competente all'approvazione e dello strumento di promulgazione: decreto legislativo, adottato dal Governo o legge costituzionale votata dalla Costituente.

Di rilievo era la circostanza che, al di là dell'ampiezza da dare all'autonomia siciliana che, comunque, si poneva con carattere di «specialità» e connessa alla particolare contingenza politica, ancor prima che si riunissero i «padri costituenti» e che si compissero le scelte istituzionali, decidendo anche dell'organizzazione amministrativa del nuovo Stato, in Sicilia (e certamente con il beneplacito delle *élites* politiche dei partiti maggiori) si era deciso che il nuovo Stato democratico sarebbe stato uno «stato regionale». Il modello ispiratore era quello illustrato da Ambrosini e Amorth, peraltro, accolto da altri illustri costituzionalisti e amministrativisti, in special modo di formazione cattolica, come, ad esempio, Costantino Mortati.

Si conveniva, pertanto, che la Regione avrebbe goduto di «autonomia istituzionale», quale persona giuridica pubblica, che il modello regionale avrebbe potuto prevedere delle difformità, ovvero «specialità» connesse alle peculiari realtà storico-politico-sociali. Politicamente, si operava un'evidente trasformazione nella struttura unitaria e la Sicilia cessava di essere un territorio indistinto dello Stato nazionale, assumendo consistenza di corpo giuridico-politico dotato di proprie competenze, con ciò segnando anche una premessa per l'affermazione dello «Stato regionale».

La Consulta Regionale siciliana esaminava il progetto statutario esitato dalla Commissione, nella sua quinta sessione, a partire dal 1° dicembre, e lo approvava, con un ampliamento del previsto ambito di autonomia, il 23 dicembre del 1945.

L'evolversi della situazione politica siciliana e la consapevolezza da parte più accorti esponenti politici locali, sia della sinistra che del cattolicesimo democratico, della pericolosità della stessa, aveva avuto come conseguenza una decisa presa di posizione antiseparatista che, in un responsabile concerto politico fra le dirigenze politiche locali e quelle nazionali, trovare una praticabile alternativa nella concessione alla Sicilia (antecedentemente allo svolgimento del *referendum* istituzionale, come auspicato dal democristiano Mario Scelba), da parte del governo di Alcide De Gasperi (seppure con autorevoli perplessità espresse, ad esempio, da Luigi Einaudi e Ferruccio Parri), di uno «speciale» *status* di autonomia regionale. Una sostanziale accelerazione del percorso verso il riconoscimento di un modello democratico di Stato fondato sulle autonomie, accolta anche nella prospettiva di disarmare l'esplosiva pericolosità di sentimenti indipendentisti. Infatti, «... perché alla Sicilia non capiti l'avventura di vedere il suo popolo pronunziarsi contro l'unità del paese», suggeriva Giovanni Guarino Amella, «è necessario che prima del 2 giugno le sia data la sua autonomia».

Sottoposto al vaglio della Consulta Nazionale dalla relazione di Gilarioni, portavoce della «Giunta di studio» costituita *ad hoc* per il suo esame, lo Statuto veniva presentato come un «testo costituzionale» non revocabile seppure da coordinare necessariamente con l'elaboranda Costituzione democratica.

Un acceso dibattito fra fautori dello Stato regionale e chi, come Einaudi, temeva un «totoregionalismo» costruito sull'esempio siciliano e sardo, portava all'enucleazione, da parte di Li Causi, del concetto di «Regione a Statuto speciale», mentre l'incalzare degli eventi induceva a una rapida approvazione del testo che, emendato all'art. 42 (con la previsione del coordinamento del testo statutario con quello costituzionale), era approvato (con il voto contrario dei ministri Cattani, Gasparotto e Nenni) dal Consiglio dei Ministri il 15 maggio. Firmato dal Luogotenente, veniva pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 10 giugno, col n. 455.

Un confuso tentativo di colpo di stato istituzionale monarchico-separatista (con l'offerta a Umberto di assumere la corona di Sicilia in caso di «sfavorevole» esito del *referendum* istituzionale fissato per il 2 giugno) non aveva seguito ma, di fatto, accelerava l'*iter* dell'approvazione governativa dello Statuto.

La concessione di uno «speciale Statuto di autonomia», sostenuta da un vasto schieramento «autonomista» che vedeva insieme liberali, quali Enrico La

Loggia e Vittorio Emanuele Orlando, cattolici come Salvatore Aldisio, Bernardo Mattarella, Giuseppe Alessi, Silvio Milazzo, e marxisti, quali Mario Mineo, Giuseppe Montalbano, Girolamo Li Causi, per fare qualche nome, peraltro appariva, anche, quasi un riconoscimento di presunti o reali danni ricevuti dall'Isola a causa del ritardato sviluppo derivante dal centralismo miope dei precedenti governi, sia liberali che fascista e in tale prospettiva, in qualche misura accogliendo talune istanze «riparazioniste», esso conteneva una speciale sovvenzione, di solidarietà. Si realizzava così l'auspicio del vecchio e autorevole Vittorio Emanuele Orlando che in un discorso tenuto nella «sua» Palermo il 5 luglio del 1944 aveva prospettato «Una Sicilia autonoma in un'Italia madre comune e ad essa saldamente unita».

L'iniziativa politica assunta si rivelava politicamente proficua e la consultazione elettorale tenutasi nell'Isola il 20 aprile del 1947 per l'elezione del primo «Parlamento» regionale dell'Italia repubblicana, segnava la sostanziale sconfitta del partito separatista (peraltro scissosi, nel congresso organizzato a Taormina nel gennaio 1947, in un'ala monarchica e in un'ala repubblicana). Lo stesso finiva per raccogliere meno del dieci per cento dei suffragi. Di contro comunisti e socialisti, congiuntamente, con 29 seggi superavano i cattolici che ne ottenevano solo 20. Quasi contestualmente, il governo centrale italiano, ormai sufficientemente saldo, riusciva a reprimere il brigantaggio, di fatto rimasto isolato e circoscritto ai suoi connotati criminali con il venire meno delle istanze separatiste e la dissoluzione dell'EVIS, di cui già nel dicembre del 1945 Lucio Tasca di Bordonaro e i Paternò di Carcaci avevano cercato di trattare la resa. Nel contempo, con la mediazione paziente del ministro degli interni Romita e, particolarmente, dei «vecchi» politici Orlando, liberale e antiregionalista, e Aldisio, democristiano regionalista, maturava la migrazione dei proprietari terrieri siciliani e del ceto borghese-conservatore dal separatismo verso il partito della Democrazia Cristiana, che nel 1948 avrebbe conquistato la maggioranza.

Nel dicembre del 1947 veniva promulgata la Costituzione repubblicana e, nella necessaria definizione dei rapporti fra Costituzione statale, entrata in vigore nel '48, e Statuto regionale, entrato in vigore nel '46, maturava il riconoscimento della costituzionalizzazione dello Statuto, cui la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, riconosceva la natura di norma costituzionale.

Per entrare in maniera un po' più approfondita, seppure in maniera quasi esemplificativa, nei dettagli andrebbe preliminarmente notato che il testo esitato dalla Commissione, pur seguendo nella struttura e nelle linee portanti il progetto Salemi, concretamente veniva a rappresentare, attingendo qua e là agli altri pro-

getti, un testo che potremmo dire «nuovo», risultante da un compromesso fra le varie componenti politiche (come compromissoria sarebbe stata la Costituzione) che, escludendo ogni struttura federale, configurava una Regione ente autonomo con potestà legislativa esclusiva «nell'ambito della Regione e nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato, senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla costituente del popolo italiano», limitatamente a una serie di materie elencate nello stesso art. 14, con una funzione politica «riparazionistica» che doveva estrinsecarsi mediante un programma di lavori pubblici resi possibili dal riconoscimento di una somma «a titolo di solidarietà nazionale» (art. 38).

Se l'autonomismo può considerarsi uno dei fili conduttori della storia politico-istituzionale catalana e siciliana, l'*Estatut* e lo Statuto, espressione di una conseguita autonomia, potevano costituire, con qualche somiglianza nelle loro genesi, la momentanea (almeno per la Catalogna) conclusione di un travagliato *iter* che aveva visto il transito delle «parti politiche» dall'autonomismo all'indipendentismo, evolutosi poi in federalismo, per quindi riconoscersi in un regionalismo che, in Catalogna, assumeva forma di «*Región autónoma dentro del Estado español*» (art. 1 *Estatut*) e, in Sicilia, di «Regione autonoma, fornita di personalità giuridica, entro l'unità politica dello Stato italiano» (art. 1 Statuto).

Se l'*Estatut de Catalunya* era deliberato dalla *Generalidad* e poi approvato, con sostanziali modifiche, dalle *Cortes* costituenti, l'Assemblea Costituente approvava, invece, lo Statuto siciliano con un coordinamento essenzialmente formale. In entrambi i casi si poneva in essere un processo di costituzionalizzazione degli Statuti che doveva salvaguardarne l'integrità impedendo che i Parlamenti nazionali potessero modificarli con leggi ordinarie.

Sia l'*Estatut* che lo Statuto, prevedevano dei Parlamenti elettivi a suffragio universale (in Sicilia con la denominazione di «Assemblea regionale» e in Catalogna di «Parlamento») che a loro volta eleggevano i Presidenti sia delle Assemblee che degli organi esecutivi (*Consejo Ejecutivo*, per la Catalogna e Giunta Regionale per la Sicilia).

A fronte di una «*legislación exclusiva y ejecución directa*» riconosciuta per un consistente numero di materie alla *Generalid* (art. 11), cui si accompagnavano, per altre materie (previste dall'art. 5), poteri di delega esecutiva sulla legislazione statale, alla Regione siciliana è riconosciuto un ambito esclusivo di legislazione (per le materie elencate dall'art. 14) che prevede, come per la Catalogna, la «legislazione esclusiva e l'esecuzione diretta in materia di circoscrizione, ordinamento e controllo degli enti locali» (art. 15), nonché, ex art. 17 «al fine di soddisfare alle condizioni particolari ed agli interessi propri della Regione», un significativo ambito di «legislazione concorrente».

In maniera assolutamente difforme da quello catalano (art. 12 *Estatut*), lo Statuto regionale siciliano non attribuisce però alla Regione competenze in

materia di giurisdizione civile e penale, ma si limita a prevedere che «gli organi giurisdizionali centrali avranno in Sicilia le rispettive sezioni per gli affari concernenti la Regione» (art. 23).

Di contro lo Statuto prefigura l'istituzione, con sede a Roma, di un'Alta Corte, composta da sei membri e due supplenti, nominati paritariamente dalle Assemblee legislative dello Stato e della Regione (art. 24), competente a giudicare della costituzionalità delle leggi emanate dall'Assemblea regionale e delle leggi e regolamenti emanati dallo Stato, rispetto allo Statuto e con riguardo all'efficacia dei medesimi provvedimenti nell'Isola (art. 25). Alla stessa magistratura, che avrebbe svolto un ruolo di rilievo fino all'entrata in funzione della Corte Costituzionale (1956), era data la funzione di giudicare «dei reati compiuti dal Presidente e dagli Assessori nell'esercizio delle funzioni» (art. 26). Contro le violazioni dello Statuto catalano si poteva, invece, ricorrere innanzi al *Tribunal de Garantías Constitucionales*, previsto a livello nazionale (art. 15 *Estatut*).

Somiglianze fra i due Statuti si riscontravano anche a livello di mantenimento dell'ordine pubblico che, in Catalogna, con riferimento alla situazione interna di quella Regione, veniva riservato alla *Generalidad*, con competenza esclusiva dello Stato per i servizi di polizia *de carácter extrarregional o suprarregional* e con possibilità d'intervento, comunque, ove si ritenessero compromessi gli interessi nazionali (art. 8 *Estatut*). L'art. 31 dello Statuto siciliano dispone che «Al mantenimento dell'ordine pubblico provvede il Presidente regionale a mezzo polizia dello Stato, la quale nella Regione dipende disciplinarmente, per l'impegno e l'utilizzazione, dal Governo regionale. Il Presidente può chiedere l'impiego delle forze armate dello Stato». La Regione può istituire corpi «speciali di polizia amministrativa» e il Governo regionale, d'intesa col Presidente dell'Assemblea, può chiedere al Governo dello Stato di «assumere la direzione dei servizi di pubblica sicurezza, cosa che può essere fatta d'iniziativa governativa «quando siano compromessi l'interesse generale dello Stato e la sua sicurezza».

Il Presidente della Regione, per lo Statuto, assume peraltro la duplice natura di «capo del Governo regionale», e in tale veste rappresenta la Regione, e anche di rappresentante nella Regione del Governo dello Stato (art. 21), mentre lo Statuto catalano disponeva solo che «*El Presidente de la Generalidad asume la representación de Cataluña. Asimismo representa a esta región en sus relaciones con la República y con el Estado*» (art. 14).

Per il profilo finanziario, mentre alla Catalogna venivano ceduti i gettiti di talune imposte ed era concessa una percentuale sui gettiti di altre, fermo il diritto a imporne di proprie (art. 16), alla Sicilia, a parte la previsione del fondo di solidarietà cui si è innanzi accennato (art. 38), viene riconosciuta una generica potestà di provvedere ai propri fabbisogni «con i redditi patrimoniali della Regione e a mezzo di tributi, deliberati dalla medesima» (art. 36).

Fra le competenze dell'Assemblea venivano previste la predisposizione e l'approvazione dei propri bilanci.

Senza pretendere di fornire, al di là di poche illustrazioni esemplificative, un'esposizione completa delle norme statutarie della Regione siciliana e, ancor meno, di sviluppare un'esauritiva comparazione fra le specifiche norme dello Statuto e dell'*Estatut* possiamo dire che in Spagna/Catalogna, nel 1932, e in Italia/Sicilia, nel 1946, trovava attuazione un sistema di Regioni autonome, caratterizzato dal fatto che quegli ordinamenti non costituivano entità amministrative o consorzi di province ma entità politiche dotate di personalità giuridica che, come osservava l'Ambrosini, «lo Stato non può sopprimere o violare fin da quando dura la Costituzione».

Una Regione, quindi, dotata di competenze proprie, quella teorizzata dall'Ambrosini sull'esperienza storica spagnola e disegnata nel laboratorio istituzionale siciliano, con esclusione di qualsiasi rapporto federativo.

Attraverso fasi originarie d'intransigente separatismo (la proclamazione rivoluzionaria dell'indipendenza catalana nell'aprile del 1931 e la richiesta di assurgere a repubblica indipendente avanzata dal Movimento Indipendentista Siciliano nel luglio del 1943) e il filtro di un giurista siciliano di nascita e formazione, di alto profilo, quale l'Ambrosini, avveniva che, concretamente, l'*Estatut de Catalunya*, destinato dagli eventi a un'esistenza effimera in Catalogna, fatto conoscere dagli scritti teorici dell'Ambrosini e recepito nell'ipotesi progettuale disegnata dal Guarino Amella, veniva in qualche misura trapiantato, quindici anni dopo, in Sicilia, quasi rinverdendo una comune esperienza storica e politica che aveva visto entrambe le regioni partecipi, dal 1282, dell'esperienza costituzionale del «sistema mediterraneo» della monarchia aragonese e non estranee alla genesi di un sistema giuridico-costituzionale «pattizio», similmente costruito dalla dottrina giuridica d'età medievale e moderna sia catalana che siciliana.

Se, presumibilmente, furono le vicende politiche postbelliche siciliane a indurre il governo nazionale a imboccare la via che portava all'attuazione di un sistema di autonomie regionali, è da dire che la «questione regionale» (con una particolare attenzione alla Sicilia «la sola delle province italiane che abbia antiche tradizioni parlamentari», come osservava il Cavour) era stata costantemente presente, seppure fra alti e bassi, nel dibattito politico-amministrativo italiano sin dagli inizi dell'unificazione nazionale.

Certamente la contingenza verificatasi all'indomani del crollo del fascismo e la complessità della «questione siciliana» avevano fatto precipitare la situazione spingendo verso una soluzione, quella siciliana, necessariamente disegnata in un breve lasso di tempo, ma non per questo non meditata, pur se difficoltà di potersi giovare dei frutti di un'evoluzione di pensiero autoctona,

troncata dall'esperienza del ventennio fascista, portavano a fare riferimento o alle costruzioni dell'autonomismo cattolico-sturziano o a quelle del decentramento classico liberale, oppure a ipotesi che trevano linfa da studi comparativi. Si pensi, ad esempio, al saggio del cattolico agrigentino Ambrosini su «Autonomia regionale e federalismo. Austria - Spagna - Germania - U.R.S.S, tramite di una non trascurabile influenza, nella stesura del documento siciliano, dello Statuto della Catalogna del 1932, deliberato dalle *Cortes* in forza della Costituzione Spagnola del 9 dicembre del 1931.

Un insieme di vicende che, per la peculiarità della genesi dello statuto siciliano, segnava, a partire dal 1° gennaio del 1948, con l'entrata in vigore della Costituzione, l'inizio, come sottolineato dal demiurgo dello Statuto il professore Salemi, sia di «una nuova fase storica, quella del coordinamento dello Statuto con la Costituzione», ma anche di una travagliata stagione di attuazione dello Statuto che una classe politica regionale, fatte salve eccezioni, di basso profilo e subordinata agli interessi partitici nazionali, affrontava con atteggiamenti rinunciatori, procurando un non trascurabile svuotamento dello Statuto nei suoi contenuti maggiormente caratterizzanti lo *status* di «autonomia speciale».

BIBLIOGRAFIA

- AMBROSINI, A., Un tipo intermedio di Stato fra l'unitario e il federale caratterizzato dall'autonomia regionale, in *Rivista di Diritto Pubblico*, XXV.1 (1933), pp. 93 ss.
- AMBROSINI, G., *Autonomia regionale e federalismo. Austria - Spagna - Germania - U.R.S.S.*, Roma s. d. [1944].
- *L'avvento della regione*, Bologna, 1957.
- BARBAGALLO, S., *Una rivoluzione mancata*, Catania, 1974.
- CIMINO, M., *Federalismo e solidarietà. L'esempio dello Statuto siciliano*, Palermo, 1995.
- CONSULTA REGIONALE SICILIANA (1944 - 1945), *Saggi introduttivi*, v. I, Palermo, 1975.
- CONSULTA REGIONALE SICILIANA, *Atti della quinta sessione*, v. III, Palermo, 1976.
- CONSULTA REGIONALE SICILIANA, *Atti delle prime quattro sessioni*, v. II, Palermo, 1975.
- CONSULTA REGIONALE SICILIANA, *Lo statuto dinanzi agli organi dello Stato*, v. IV, Palermo, 1975.
- CORSELLI, A. e DE NICOLA CURTO, L., *Indipendentismo e indipendentisti nella Sicilia del dopoguerra*, Palermo, 1984.
- DI MATTEO, S., *Anni roventi. La Sicilia dal 1943 al 1947*, Palermo, 1967.
- ELLWOOD, D., *L'alleato nemico. La politica dell'occupazione anglo-americana in Italia*, Milano, 1977.
- FINOCCHIARO APRILE, A., *Il movimento indipendentista siciliano*, a cura di M. Ganci, Palermo, 1966.
- GANCI, M., *L'Italia antimoderata*, Parma, 1968, y con prefazione di F. DELLA PERUTA, Palermo, 1996.
- *La Sicilia contemporanea*, Napoli - Palermo, 1980 (= in *Storia della Sicilia*, v. VIII, Napoli - Palermo 1977, pp. 175 ss.).
- *Storia antologica dell'autonomia siciliana*, voll. 3, Palermo 1981.

- Vincenzo Vacirca e il primo progetto di statuto regionale per la Sicilia, in *Cronache Parlamentari Siciliane*, III (1967), pp. 156 ss.
- GAYRE, G. R., *Italy in transation*, London s. d. [ma 1946].
- GIARRIZZO, G., Del separatismo siciliano. La storia dell'Evis, *Archivio Storico della Sicilia Orientale*, LXXV (1979), pp. 593 ss.
- GUARINO AMELLA, G., *Per l'autonomia regionale della Sicilia. Progetto di Statuto*, Palermo, s. d. [ma 1945].
- MARINO, G. C., *Storia del separatismo siciliano*, Roma, 1979.
- *Storia della mafia. Dalla «onorata società» a «cosa nostra», sull'itinerario Sicilia-America-mondo, la ricostruzione critica di uno dei più inquietanti fenomeni del nostro tempo e delle eroiche lotte per combatterlo*, Roma, 1998.
- MENIGHETTI, R. e NICASTRO, F., *Storia dell'Autonomia Siciliana*, I. *dal Fascismo allo Statuto*, con un saggio introduttivo di M. GANCI, Siracusa, 1987.
- *Storia dell'Autonomia Siciliana*, II. *dalla Regione pensata al governo Alessi (1947 - 1949)*, Siracusa, 1990.
- MERCURI, L., La Sicilia e gli alleati, in *Storia contemporanea*, 2 (1972), pp. 897 ss.
- MINEO, M., *Scritti sulla Sicilia (1944 - 1984)*, a cura di D. CASTIGLIONE e P. VIOLANTE, Palermo 1995.
- MORTATI, C., L'Alta Corte per la Sicilia nella Repubblica italiana «una e indivisibile», in *Foro italiano*, IV (1956), pp. 186 ss.
- PATERNÒ CASTELLO, F., duca di CARCACI, *Il movimento per l'indipendenza della Sicilia. Memorie del duca di Carcaci*, Palermo, 1977.
- RENDA, F., *Storia della Sicilia dal 1860 al 1970*, Palermo, 1987.
- ROMANO, A., *Influenze costituzionali spagnole sul costituzionalismo italiano. Note sulla genesi dello Statuto della Regione Siciliana*, in F. FERNANDEZ SEGADO (ed.), *The Spanish Constitution in the European Constitutional Context*.
- *La Constitución española en el contexto constitucional europeo*, Madrid: Dykinson, 2003, pp. 2243 ss.
- ROTELLI, E., *L'avvento della Regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione Repubblicana (1943-1947)*, Milano, 1967.
- RUFFILLI, R., *La questione regionale dall'unificazione alla dittatura (1862-1942)*, Milano, 1971.
- RUSSO, A., Alta Corte per la Regione siciliana, in *Quaderni di Cronache parlamentari siciliane*, 3-4 (1973), pp. 3 ss.
- SALEMI, G., *Lo Statuto della Regione Siciliana e i lavori preparatori*, Padova, 1961.
- *Lo statuto della regione siciliana nella elaborazione della Giunta consultiva per la Sicilia e nell'interpretazione della dottrina e della giurisprudenza*, in CONSULTA REGIONALE SICILIANA, *Atti delle prime quattro sessioni*, v. II, Palermo, 1975.
- STURZO, L., *Contro lo statalismo: Federalismo e Regionalismo*, a cura di L. DALU, Soveria Mannelli, 1995.
- *La regione nella nazione*, Roma, 1949.
- TASCA BORDONARO, L., *Elogio del latifondo siciliano*, Palermo, 1941.
- TOGLIATTI, P., *Separatismo e autonomia, in Regionalismo siciliano e problema del Mezzogiorno*, a cura di S. BUTERA, Milano, 1981.
- TURRI, A., (= A. CANEPA), *La Sicilia ai Siciliani*, Catania, 1942.
- VIRGA, P., Alta Corte per la Regione siciliana, *Enciclopedia del Diritto*, v. II, Milano, 1958, pp. 83 ss.
- ZAGARRIO, V., La tradizione meridionalistica e il dibattito sulle autonomie nel secondo dopoguerra, in *Autonomismo meridionale, ideologia, politica e istituzioni*, a cura di G. MORI, Bologna, 1981, pp. 50 ss.

6. CANADÁ (QUEBEC)

LE FÉDÉRALISME CANADIEN D'HIER À AUJOURD'HUI : QUELLE RECONNAISSANCE DE LA NATION QUÉBÉCOISE ?

El federalismo canadiense de ayer a hoy: ¿qué clase de
reconocimiento de la nación de Quebec?

Federalismo kanadiarra atzotik gaur egunera: zer nolako Quebeceko
nazioaren aintzat hartzea?

Canadian federalism from yesterday to today. What kind of recognition
of the Quebec nation?

Eugénie BROUILLET
Université Laval (Québec)

Fecha de recepción / Jasotze-data: 12-05-2010

Fecha de aceptación / Onartze-data: 03-06-2010

Los regímenes constitucionales deben saber adaptarse a las condiciones cambiantes de las colectividades que gobiernan. En Canadá se han hecho muy pocos cambios formales en los textos constitucionales desde que se aprobaron en 1867. Por lo tanto, recae principalmente sobre los tribunales y, por último, sobre la Corte Suprema de Canadá la compleja tarea de adaptación progresiva a la Constitución canadiense. Ahora bien, un análisis de las decisiones que ha tomado el Tribunal desvela que dicha evolución toma un rumbo centralizador y que ello supone un problema para Quebec, que quiere conservar autonomía jurídica y política. De todos los cambios oficiales que se hicieron en la Constitución, destacamos el de 1982 porque dio un gran vuelco a la esencia y naturaleza del acuerdo federativo inicial sin contar con el consentimiento de Quebec. Entre 1986 y 1992 fuimos testigos del fracaso de dos intentos de modificación de la Constitución, con los que se pretendía reanudar las relaciones entre el Quebec y el territorio anglófono. Desde entonces no existe ninguna propuesta constitucional para reiniciar el debate sobre el estatus y los poderes de Quebec en la federación canadiense. Así pues, a menos que exista un cambio constitucional mediante el cual se reconozca oficialmente el carácter multifuncional de la federación y a través del cual se instaure una asimetría institucional que favorezca a Quebec, algunos quebequeses seguirán planteándose la secesión de Canadá como un camino potencial para conseguir la autodeterminación de la nación de Quebec.

Palabras clave: Canadá. Quebec. Intentos de modificación de la Constitución. Corte Suprema de Canadá. Federalismo. Autodeterminación.



Erregimen konstituzionalek gobernatzen duten taldeen baldintza aldakorretara egokitzen jakin behar dute. Kanadan aldaketa formalik apenas egin duten Konstituzioan, 1867an onartu zutenenik. Horrenbestez, epaitegiek eta, azken buruan, Kanadako Gorte Gorenak du Kanadako Konstituzioa poliki-poliki egokitzeko zeregin konplexua. Nolanahi ere, Auzitegiak hartu dituen erabakien azterketak jakinarazi duenez, bilakaera hori zentralizazioaren bidean doa. Horrek arazoak sortuko dizkio Quebeci, autonomia juridikoa eta politikoa gorde nahi baititu. Konstituzioan egin zituzten aldaketa ofizial guztien artean, 1982koa nabarmenduko dugu; izan ere, hasierako hitzarmen federatiboa irauli egin baitzuen, Quebecen baimenik gabe. 1986 eta 1992 bitartean, Konstituzioa aldatzeko bi ahaleginek porrot egin zuten. Aldaketa horien bitartez, Quebecen eta lurralde anglofonoaren arteko harremanei berriro ere heldu nahi zieten. Harrezkero, ez dute izan inolako proposamen konstituzionalik Quebecek Kanadako federazioan dituen estatusaren eta botereen inguruko eztabaidari heltzeko. Hartara, federazioaren izaera multifuntzionala errekonozituko duen

aldaketa konstituzionalen bat izan ezean –eta haren bidez Quebecen alde egingo duen asimetria instituzionalen bat ezarri–, Quebecoko herritar batzuek Kanadarengandik bereizteko eskatzen jarraituko dute, autodeterminazioa lortzeko bide potentzial gisa.

Giltza hitzak: Kanada. Quebec. Konstituzioa aldatzeko ahaleginak. Kanadako Gorte Gorena. Federalismoa. Autodeterminazioa.



Constitutional regimes should be able to adapt themselves to the changing conditions of the communities they govern. In Canada there have been very few formal changes in constitutional texts since they were passed in 1867. Therefore, the complex task of progressive adaptation to the Canadian Constitution falls mainly on the courts and, lastly, on the Supreme Court of Canada. However, an analysis of the decisions taken by the Court reveals that said development takes a centralized course and this poses a problem for Québec, who wishes to retain legal and political autonomy. Of all the official amendments that were made to the Constitution, we highlight that of 1982 because it drastically shifted the essence and nature of the initial federal agreement without counting on the consent of Québec. Between 1986 and 1992 we witnessed the failure of the two attempts to amend the Constitution, with those who intended to resume relations between Québec and the Anglophone territory. Since then there has been no constitutional proposal to reopen the debate on the status and powers of Québec in the Canadian federation. So then unless there is a constitutional amendment through which the multifunctional character of the federation is officially recognized and through which an institutional asymmetry is founded which favours Québec, some Quebecers shall continue to consider the secession from Canada as a potential way of achieving self-determination for the nation of Québec.

Keywords: Canada. Quebec. Attempts to amend the Constitution. Supreme Court of Canada. Federalism. Self-determination.

SOMMAIRE

INTRODUCTION. I. LA NATION QUÉBÉCOISE ET LA NAISSANCE DE LA FÉDÉRATION CANADIENNE. II. LA NATION QUÉBÉCOISE ET L'ÉVOLUTION JURISPRUDENTIELLE DE LA FÉDÉRATION CANADIENNE. III. LA NATION QUÉBÉCOISE ET LE CANADA DE 1982. IV. UNE NATION QUÉBÉCOISE DÉÇUE. V. CONCLUSION - QUEL AVENIR POUR LA NATION QUÉBÉCOISE? VI. BIBLIOGRAPHIE.

INTRODUCTION

Les textes constitutionnels sont des constructions *sui generis* tributaires des contextes historique, politique, économique, social et culturel dans lesquels ils ont été élaborés et ont évolué. Ils ont pour fonction de répondre le plus adéquatement possible aux réalités vécues par la ou les collectivités qu'ils ont pour mission de régir. Ils peuvent notamment permettre l'expression de la ou des identités nationales qui s'expriment au sein de la collectivité étatique. Tous les groupes nationaux, qu'ils soient souverains ou non, ont besoin aux plans politique et juridique d'outils leur permettant de traduire leur aspiration culturelle collective.

La nation québécoise d'aujourd'hui est née de la colonisation française en Amérique du Nord au début du XVII^e siècle. À partir de cette époque, s'est développée en sol américain une collectivité de langue française, de religion catholique et de droit civil français. Au fil des siècles, cette nation a enrichi et multiplié les lieux d'expression de son identité culturelle propre : à la langue française comme langue publique commune s'ajouteront progressivement des institutions publiques communes au sein desquelles les citoyens pourront exprimer leur *vivre ensemble*. Aujourd'hui, on peut affirmer qu'une très grande majorité de Québécois se représentent comme faisant partie d'une nation québécoise inclusive de tous les citoyens du Québec, citoyens de différentes origines¹ qui partagent une culture publique commune².

¹ D'un point de vue linguistique, la nation québécoise comprend approximativement 80% de francophones, 12% d'anglophones et 8 % d'allophones. Elle comprend également onze nations autochtones (1% de la population).

² Voir notamment : SEYMOUR, Michel, *La nation en question*, Montréal: Éditions de l'Hexagone, 1999.

L'objet du présent article est de faire état des principales voies d'évolution du régime fédératif canadien en regard de leurs effets sur la donne nationale québécoise. Étant donné que l'on ne peut apprécier l'évolution d'une chose sans avoir d'abord tenté d'en saisir la nature originelle, une courte première partie portera sur le régime fédératif originaire et sur ce qu'il signifiait au plan juridique pour le Québec de l'époque (I). Les trois autres parties porteront respectivement sur l'évolution de la fédération canadienne opérée par le biais de l'œuvre interprétative de la Cour suprême du Canada (II), la modification constitutionnelle de 1982 (III) et les différentes tentatives d'amendements constitutionnels qui l'ont suivie (IV). Nous verrons que d'un point de vue juridique, la voie d'évolution qu'a empruntée la fédération canadienne fait aujourd'hui obstacle à la reconnaissance de la dimension nationale de la collectivité québécoise.

I. LA NATION QUÉBÉCOISE ET LA NAISSANCE DE LA FÉDÉRATION CANADIENNE

À l'aube de la création de la fédération canadienne en 1867, existe sur le territoire nord-américain, une nation francophone aspirant à continuer d'exister en tant que collectivité distincte et désireuse de s'autogouverner dans un certain nombre de matières de législation. Cette nation cherchait ainsi à assurer sa pérennité et son épanouissement futurs au sein d'un nouveau régime constitutionnel.

Le fédéralisme peut constituer une réponse à l'autonomie politique à laquelle aspirent les nations. Il engendre une structure politique et juridique qui permet non simplement d'accommoder les différences culturelles, mais de procurer les instruments juridiques nécessaires à l'expression des identités nationales enracinées au sein d'une même collectivité étatique.

Le fédéralisme résulte de la rencontre d'une double volonté, celle de maintenir à la fois l'unité et la diversité par un processus continu d'adaptation. Ainsi, l'essence du principe fédératif réside en une union de groupes pour certaines fins communes, groupes qui conservent par ailleurs leur existence distincte pour d'autres desseins. Il sera par conséquent approprié d'adopter un régime fédératif lorsque les entités en présence désirent à la fois être unies sous un seul gouvernement indépendant pour certaines matières sur lesquelles elles partagent des intérêts communs (unité), et à la fois conserver ou établir³ des gouvernements indépendants quant aux matières correspondant à leurs intérêts particu-

³ Il existe une distinction classique quant au mode d'émergence des fédérations : celles-ci peuvent être formées des suites d'un processus d'agrégation ou de dévolution du pouvoir.

liers (diversité). Il s'agit donc d'un principe qui implique de façon inhérente une contradiction, une tension continuelle entre deux désirs opposés. Le plus grand défi, en contexte fédératif, consiste à tenter de maintenir un certain équilibre entre les tendances universalistes et particularistes qui s'expriment au sein des collectivités. Tout équilibre étant par définition instable, sa recherche sera perpétuelle. Le fédéralisme doit ainsi être compris comme un processus, c'est-à-dire comme un modèle en évolution et en continuelle adaptation, plutôt que comme un système fixe et statique régi par des règles immuables⁴. En ce sens, l'équilibre constitue un idéal à atteindre plutôt qu'un critère absolu⁵.

Malgré la pluralité des formes de matérialisation du principe fédératif à travers le monde, il demeure pertinent d'identifier certaines caractéristiques juridiques qui permettent de distinguer l'État fédératif de l'État unitaire décentralisé. Au plan juridique, le principe fédératif implique essentiellement un partage de la fonction législative entre deux ordres de gouvernement autonomes ou non subordonnés entre eux dans un certain nombre de matières réservées à leur pouvoir législatif exclusif; cette autonomie doit être garantie dans une constitution écrite supralégislative, dont l'interprétation et la mise en œuvre soient confiées à un arbitre judiciaire qui présente certaines garanties de neutralité⁶.

Grâce au principe fédératif, une collectivité nationale peut se voir dotée de pouvoirs législatifs constitutionnalisés qu'elle pourra exercer en toute autonomie, selon la règle de la majorité, sur certaines matières liées à son identité culturelle distincte et ce, tout en s'unissant à des collectivités avec lesquelles elle partage d'autres intérêts.

L'État canadien est né en 1867 à la suite de la volonté exprimée par quatre colonies britanniques d'Amérique du Nord (le Canada-Uni, qui comprenait le Québec et l'Ontario d'aujourd'hui, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse) de s'unir au sein d'une forme fédérative de gouvernement⁷. Le facteur

⁴ FRIEDRICH, Carl J., *Tendances du fédéralisme en théorie et en pratique*, Londres: Frederick A. Praeger Publishers, 1971, p. 185.

⁵ Nous partageons ici l'opinion des professeurs Francis Delpérée et Marc Verdussen qui, référant à J.E. Trent, s'exprimaient en ces termes : « le principe fédéral qui sous-tend tous les autres est la notion d'équilibre », qui « ne représente pas une position arrêtée mais plutôt une attitude de base » : DELPÉRÉE, Francis et Marc VERDUSSEN, *L'égalité, mesure du fédéralisme*, dans Gaudreault-Desbiens, Jean-François et Gélinas, Fabien (dir.), *Le fédéralisme dans tous ses états. Gouvernance, identité et méthodologie*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2005, p. 199. TRENT, J.E., Les origines du fédéralisme sont ses principes : le cas du Canada, dans Destatte, P. (dir.), *L'idée fédéraliste dans les États-Nations*, Bruxelles: Presses universitaires européennes, 1999, p. 136.

⁶ BROUILLET, Eugénie, *La négation de la nation. L'identité culturelle québécoise et le fédéralisme canadien*, Québec: Éditions du Septentrion, coll. Cahiers des Amériques, 2005, p. 79-86.

⁷ *Loi constitutionnelle de 1867*, L.R.C. 1985, c. 44.

déterminant dans le choix du principe fédératif comme fondement de la nouvelle Constitution est la présence très majoritaire sur le territoire québécois d'un groupe national différent aspirant à conserver son autonomie politique relativement à toutes les matières liées à son identité culturelle propre. Le Québec n'aurait jamais accepté de s'unir avec d'autres colonies au sein d'une union législative qui aurait consacré sa position minoritaire à l'égard de l'ensemble des matières de législation. L'adoption du principe fédératif constituait par conséquent la condition *sine qua non* de son adhésion à la nouvelle Constitution⁸.

Le régime fédératif de 1867 visait donc pour l'essentiel à doter le Québec de pouvoirs législatifs constitutionnalisés qui lui permettraient d'exercer une autonomie fondée sur le principe démocratique relativement aux matières liées à son identité distincte, tout en s'unissant, pour d'autres desseins, avec les autres colonies britanniques d'Amérique du Nord, dans une structure qui donnerait naissance à une nationalité politique commune⁹.

Pour le Québec, la possibilité d'une double allégeance nationale (québécoise et canadienne) était ainsi au cœur du projet fédératif canadien. La naissance d'une nation canadienne y était conçue comme permettant et valorisant non seulement la survie, mais l'épanouissement d'identités culturelles infra-étatiques. La nation québécoise pourrait ainsi s'épanouir en son sein.

II. LA NATION QUÉBÉCOISE ET L'ÉVOLUTION JURISPRUDENTIELLE DE LA FÉDÉRATION CANADIENNE

L'acte constitutionnel fondateur du Canada a évidemment dû évoluer au fil des siècles. Dans l'histoire canadienne, très peu de modifications formelles ont été apportées aux textes constitutionnels. Cet état de fait est attribuable, d'une part, à la rigidité des principales procédures de modification elles-mêmes¹⁰ et, d'autre part, au développement de visions concurrentes de l'avenir de la fédération canadienne chez les Québécois et les autres Canadiens. Généralement, les provinces majoritairement anglophones sont plutôt en faveur d'une évolution

⁸ Voir notamment SILVER, A.I., *The French-Canadian Idea of Confederation 1864-1900*, 2e éd., Toronto: University of Toronto Press, 1997; COOK, Ramsay, *Canada and the French-Canadian Question*, Toronto: Macmillan of Canada, 1966; BROUILLET, E., *supra* note 6, p. 139 à 150.

⁹ LASELVA, Samuel, *The Moral Foundations of Canadian Federalism*, Montréal et Kingston: McGill-Queen's University Press, 1996.

¹⁰ La plupart des modifications à la Constitution canadienne requièrent soit un consentement unanime des provinces et du fédéral, soit l'accord du fédéral et de sept provinces (sur un total de dix) dont la population représente cinquante pourcent de la population canadienne : *Loi constitutionnelle de 1982*, L.R.C. 1985, no. 44, articles 41 et 38 respectivement.

centralisatrice de la fédération canadienne et de la symétrie au plan des pouvoirs provinciaux, alors que le Québec désire une plus grande décentralisation des pouvoirs et l'instauration d'un fédéralisme asymétrique (c'est-à-dire exercer des pouvoirs législatifs qui, pour les autres provinces, pourraient être exercés par le Parlement fédéral)¹¹.

Ainsi, la grande difficulté éprouvée par le constituant canadien à modifier de façon formelle la Constitution a fait de la jurisprudence constitutionnelle le mode d'évolution privilégié du régime. Il incombe donc pour l'essentiel aux tribunaux, et ultimement à la Cour suprême, la tâche complexe d'adapter progressivement les textes constitutionnels aux nouvelles conditions de la société canadienne. Cette évolution, moins facilement perceptible et moins spectaculaire qu'une modification formelle à la Constitution, est néanmoins déterminante. Il n'existe pas, pour ainsi dire, de *statu quo* en matière constitutionnelle.

Dans l'exercice de son rôle d'arbitre ultime des conflits de juridiction entre les gouvernements fédéral et provinciaux, la Cour suprême du Canada présente certains problèmes en ce qui a trait à son apparence de neutralité. Les neuf juges siégeant à la Cour sont nommés unilatéralement par le gouvernement fédéral, sans aucune participation formelle des provinces¹². Cette situation a pour effet de créer une apparence de partialité, puisque dans certains litiges, le gouvernement fédéral peut en quelque sorte être perçu comme étant juge dans sa propre cause. Ce déficit de légitimité institutionnelle de la Cour est particulièrement criant compte tenu de son rôle fondamental dans l'évolution du régime fédératif canadien¹³, comme nous le verrons à l'instant.

Une analyse des décisions de la Cour suprême révèle que l'évolution jurisprudentielle de la Constitution canadienne s'opère dans un sens centralisateur¹⁴.

¹¹ QUÉBEC, *Positions du Québec dans les domaines constitutionnel et intergouvernemental : 1936-2001*, Québec: Ministère du Conseil exécutif, Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes, 2001.

¹² *Loi constitutionnelle de 1867*, supra note 7, article 101; *Loi sur la Cour suprême du Canada*, L.R.C. 1985, c. S-26, article 4(2).

¹³ BROUILLET, Eugénie, TANGUAY, Yves, La légitimité de l'arbitrage constitutionnel en régime fédératif multinational. Le cas de la Cour suprême du Canada, dans Seymour, Michel (dir), *Le fédéralisme multinational en perspective : un modèle viable?*, Actes de colloque international, Montréal, 25-27 septembre 2009 (à paraître). Résumé paru à titre de «Working Paper» par l'Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, [en ligne: <http://www.queensu.ca/iigr/working/SCC/SCCpapers.html>].

¹⁴ Voir notamment : BROUILLET, Eugénie, supra note 6, p. 253-323; FRÉMONT, Jacques, La face cachée de l'évolution contemporaine du fédéralisme canadien, dans Beaudoin, G.-A. et Magnet, J.E. et autres, *Le fédéralisme de demain : réformes essentielles*, Montréal, Wilson & Lafleur, 1998, p. 45; OTIS, Ghislain, La justice constitutionnelle au Canada à l'approche de l'an 2000 : uniformisation ou construction plurielle du droit?, *Ottawa Law Review*, 27 (1995-96), p. 261; BRUN, Henri, CHEVRIER,

Animée par une logique fonctionnaliste¹⁵, la Cour tranche les litiges relatifs au partage des compétences législatives selon un critère d'efficience ou d'efficacité, critère qui, selon elle, commande une centralisation des pouvoirs entre les mains du Parlement central. Il existe pourtant d'autres valeurs au fondement de l'État canadien, dont celle de la diversité.

La Cour règle les litiges au cas par cas, sans avoir une vue d'ensemble de la fédération canadienne et de son évolution. Elle n'a pas élaboré de théorie du fédéralisme qui lui permettrait de maintenir un certain équilibre entre les pouvoirs fédéraux et provinciaux¹⁶. Ainsi, sa jurisprudence a progressivement élargi les possibilités pour le Parlement fédéral d'intervenir dans des domaines de compétence provinciale, tant en ce qui a trait aux grands principes de mise en œuvre du partage des compétences qu'en ce qui concerne la définition toujours de plus en plus larges des principaux titres de compétence fédéraux. Relativement aux premiers, nous référons ici particulièrement au pouvoir d'empiéter du Parlement fédéral et à la règle de la prépondérance des normes fédérales sur les normes provinciales en cas de d'incompatibilité entre elles¹⁷. Cette évolution jurisprudentielle est importante car elle imprègne l'interprétation de l'ensemble des matières sur lesquelles la compétence de légiférer est répartie entre les deux ordres de gouvernement.

En ce qui a trait à l'interprétation et à l'application des titres de compétence matérielle eux-mêmes, la jurisprudence de la Cour suprême a eu pour conséquence d'augmenter les attributions matérielles fédérales de ce qu'elle a soustrait aux attributions provinciales : la réactivation, dans sa forme la plus

Marc, LABEAU, Pierre-Christian, *Évolution de la jurisprudence fédérative de la Cour suprême du Canada 1978-1990*, Québec: Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes, ministère du Conseil exécutif, 1991; LYSYK, K.M., *Reshaping Canadian Federalism* (1979) *U.B.L.R.* 1; WEILER, Paul C., *The Supreme Court and the Law of Canadian Federalism*, *University of Toronto Law Journal*, 23 (1973), p. 307.

¹⁵ Voir notamment: BRUN, Henri, L'évolution récente de quelques principes généraux régissant le partage des compétences entre le fédéral et les provinces, dans *Congrès annuel du Barreau du Québec* (1992), Québec, 11-13 juin 1992, Service de la formation permanente du Barreau du Québec, 1992; LOUNGNARATH, Vilaysoun, Le rôle du pouvoir judiciaire dans la structuration politico-juridique de la fédération canadienne, *R. du B.*, 57 (1997), p. 1103; LECLAIR, Jean, The Supreme Court of Canada's Understanding of Federalism : Efficiency at the Expense of Diversity, *Queen's L.J.*, 28 (2003), p. 411.

¹⁶ BROUILLET, Eugénie, La dilution du principe fédératif et la jurisprudence de la Cour suprême du Canada, *Les Cahiers de Droit*, 45 (2004), pp. 7-67.

¹⁷ *Kirkbi c. Gestion Ritvik Inc.*, [2005] 3 R.C.S. 302 (relativement au pouvoir d'empiéter); *Rothmans, Benson & Hedges Inc. c. Saskatchewan*, [2005] 1 R.C.S. 188 (quant à la doctrine de la prépondérance fédérale). Pour un exposé des tenants et aboutissants de ces doctrines constitutionnelles, voir : BROUILLET, Eugénie, The Federal Principle and the 2005 Balance of Powers in Canada, *Supreme Court Law Review* (2d), 34 (2006), p. 307.

libertaire, de la théorie des dimensions nationales permet au fédéral de se voir attribuer définitivement et en exclusivité une matière relevant formellement de la compétence législative exclusive des provinces¹⁸; l'élargissement des situations permettant une utilisation valide du pouvoir d'urgence augmente les possibilités de suspension temporaire des règles régissant le partage des compétences entre les deux ordres de gouvernement¹⁹; l'extension du domaine d'application des compétences législatives fédérales en matière d'échange et de commerce²⁰, de droit criminel²¹ et d'assurance-chômage²² réduit corrélativement la compétence des provinces de légiférer relativement à la propriété et aux droits civils dans la province et aux affaires locales²³.

Cette voie d'évolution centralisatrice de la fédération canadienne s'explique également par l'existence d'un important déséquilibre au Canada entre les ressources financières dont disposent les ordres de gouvernement et le coût de leurs responsabilités constitutionnelles : le gouvernement fédéral bénéficie d'imposants surplus par rapport à ce dont il a besoin pour mettre en œuvre ses compétences, alors que les provinces font face à un important manque à gagner. Les surplus fédéraux permettent au gouvernement fédéral de dépenser dans des domaines de compétence provinciale exclusive en assortissant l'octroi des sommes, que les provinces ne peuvent dans les faits refuser, au respect de conditions normatives et/ou financières. Ce que l'on nomme le pouvoir fédéral de dépenser en matière provinciale constitue aujourd'hui le principal moteur de la centralisation des pouvoirs et du *nation-building* canadien.

Ainsi, le fédéralisme dualiste, caractérisé par une séparation nette des pouvoirs législatifs des deux ordres de gouvernement autonomes, s'est progressivement mû en un fédéralisme dit coopératif au sein duquel les provinces sont de plus en plus appelées à simplement mettre en œuvre des programmes fédéraux qu'elles auraient pu elles-mêmes initier si elles en avaient eu les moyens financiers.

Ce glissement vers une centralisation législative et une décentralisation de plus en plus administrative au sein de la fédération canadienne inquiète. Compte tenu de la multiplication et de la complexification des interventions étatiques dans le monde contemporain, le temps de l'étanchéité des pouvoirs est certes révolu, mais la flexibilité n'est pas toujours une vertu, surtout quand

¹⁸ *R. c. Crown Zellerbach Canada*, [1988] 1 R.C.S. 401.

¹⁹ *Renvoi sur la Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373.

²⁰ *General Motors of Canada c. City National Leasing*, [1989] 1 R.C.S. 641.

²¹ *R. c. Hydro-Québec*, [1997] 3 R.C.S. 213.

²² *Renvoi relatif à la Loi sur l'assurance-emploi (Can.)*, art. 22 et 23, [2005] 2 R.C.S. 669.

²³ *Loi constitutionnelle de 1867*, *supra* note 7, paragraphes 92(13) et (16).

cette flexibilité est complètement débridée et entièrement laissée aux aléas de la vie politique. Pour une nation minoritaire, comme l'est le Québec au sein du Canada, la rigidité des prescriptions constitutionnelles à titre de rempart aux ingérences de l'ordre de gouvernement fédéral en matière provinciale est d'une importance vitale. La simple force politique brute n'est d'aucune façon garante de la préservation de son autonomie. Bien au contraire, les nations minoritaires ont besoin de la force du droit pour continuer d'être en tant que collectivité distincte.

En somme, pour conclure sur l'évolution informelle du régime fédératif canadien, force est de constater que celle-ci a pour effet de graduellement réduire la sphère autonome que s'était réservé le Québec afin d'assurer la survie et l'épanouissement de son identité culturelle distincte au sein du Canada.

Nous verrons maintenant ce qu'il en est de la principale modification formelle apportée à la Constitution canadienne en regard de ses effets sur la donne nationale québécoise.

III. LA NATION QUÉBÉCOISE ET LE CANADA DE 1982

Parmi les quelques modifications apportées par le constituant à la Constitution canadienne, celle qui de loin fut la plus importante, fut celle opérée en 1982, puisque cette réforme a mis en cause la légitimité même de la Constitution canadienne au Québec. Cette modification a radicalement changé la nature et l'esprit de l'entente fédérative originaire intervenue en 1867 et ce, sans le consentement du Québec²⁴.

De façon constante, particulièrement à partir des années 1960, tous les gouvernements québécois, quel que soit le parti politique au pouvoir, ont dénoncé la tendance d'évolution centralisatrice de la fédération canadienne et ont réclamé le respect et même l'élargissement des compétences législatives exclusives du Québec afin de faire face aux nouvelles réalités du monde contemporain²⁵. Face au refus constant des autres provinces canadiennes ainsi que du gouvernement fédéral de permettre que le Québec fasse exception à cette tendance, exception qui aurait pu prendre la forme d'une certaine asymétrie au plan des

²⁴ LAFORÉST, Guy, La Charte canadienne des droits et libertés au Québec : nationaliste, injuste et illégitime, dans Rocher, François (dir.), *Bilan québécois du fédéralisme canadien*, Montréal: VLB Éditeur, 1992, p. 124. Voir également au même effet : QUÉBEC, Rapport de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, *L'avenir politique et constitutionnel du Québec*, Québec: Éditeur officiel du Québec, 1991, p. 34.

²⁵ QUÉBEC, *Positions du Québec dans les domaines constitutionnel et intergouvernemental : 1936-2001*, supra note 11.

pouvoirs législatifs, un mouvement souverainiste est né et a pris de plus en plus d'ampleur²⁶.

En 1976, le Parti québécois, dont l'objectif premier depuis sa naissance en 1968, est de réaliser la souveraineté du Québec à la suite d'un processus démocratique, est porté au pouvoir. Il tient en 1980 un référendum sur la négociation de la souveraineté du Québec accompagnée d'une association économique avec le Canada. La population québécoise se prononça alors dans une proportion de 60% contre la proposition du gouvernement.

Fort du rejet de l'option souverainiste par une majorité de Québécois, le premier ministre fédéral de l'époque, monsieur Pierre-Elliot Trudeau, imposa au Québec en 1982 avec l'accord des neuf autres provinces, la *Loi constitutionnelle de 1982*²⁷. Cette importante réforme constitutionnelle, adoptée malgré l'opposition unanime des partis politiques québécois, ne satisfera aucune des revendications constitutionnelles du Québec, mais au contraire, diminuera les pouvoirs de la province dans des domaines cruciaux pour son épanouissement en tant que peuple distinct²⁸.

Par cette réforme, était insérée dans la Constitution une clause d'interprétation en faveur du multiculturalisme canadien²⁹, au lieu du traditionnel biculturalisme reconnu d'ailleurs comme principe fondamental de la fédération canadienne dans des rapports de commissions royales d'enquête fédérales. Le principe du multiculturalisme a eu pour effet de mettre un terme à la vision biculturelle, binationale de la fédération canadienne, vision dominante au Québec. Le Canada créé en 1867, et fondé sur une entente entre deux nations de culture distincte, devient le Canada, pays multiculturel dans une structure bilingue. Ce faisant, le constituant écartait le fondement même de l'adoption d'un régime fédératif en 1867, soit la coexistence, dans un même État, de deux nations de culture différente, de deux peuples distincts.

Ensuite, la réforme de 1982 créait pour l'avenir une nouvelle procédure de modification constitutionnelle suivant laquelle le Québec ne jouirait plus d'un droit de veto notamment en ce qui a trait à des changements futurs au partage

²⁶ Alors que le résultat du vote référendaire en faveur de la souveraineté du Québec se chiffrait à 40% en 1980, il atteint 49,4% en 1995. Selon les sondages, la proportion actuelle varie entre 37% et 40%.

²⁷ *Loi constitutionnelle de 1982*, L.R.C. 1985, app. II, no. 44.

²⁸ WOEHLING, José, Le principe d'égalité, le système fédéral canadien et le caractère distinct du Québec, dans Patenaude, Pierre (dir.), *Québec-Communauté française de Belgique : autonomie et spécificité dans le cadre d'un système fédéral*, Montréal: Éditions Wilson & Lafleur, 1992, p. 123.

²⁹ *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de l'annexe B de la *Loi constitutionnelle de 1982*, L.R.C. 1985, app. II, no. 44, article 27.

des pouvoirs législatifs et aux institutions fédérales³⁰. Elle modifiait également en les élargissant les critères d'accès aux écoles anglaises au Québec³¹.

Enfin, cette réforme introduisait dans la Constitution canadienne une charte des droits et libertés de la personne. Cet ajout a radicalement changé l'entente constitutionnelle originaires en procédant à une redéfinition profonde du Canada. Le régime fédératif canadien qui devait permettre la double allégeance chez les citoyens et favoriser la survie et l'épanouissement de la nation québécoise, s'est mue en une fédération mononationale au sein de laquelle sont mis en veilleuse les droits collectifs de ses diverses composantes. Tant sur le plan politique que sur le plan juridique, l'enchâssement de la *Charte canadienne des droits et libertés* servait des fins centralisatrices et intégrationnistes.

Au plan politique, l'enchâssement d'une charte des droits et libertés dans la Constitution canadienne visait à unir tous les Canadiens autour d'une seule identité nationale qui transcenderait les frontières provinciales ou régionales³². Cette identité canadienne serait fondée sur les droits et libertés que partagerait l'ensemble des citoyens. C'est donc d'abord au niveau symbolique que la Charte pourrait œuvrer comme instrument rassembleur³³ : elle exprimerait l'identité canadienne, donc renforcerait l'unité nationale. Dans cette optique, tous les citoyens canadiens sont sur un pied d'égalité et ne forment qu'un seul peuple³⁴.

Il n'existe pas, dans cette rhétorique de l'égalité formelle, de place pour la reconnaissance de la dimension nationale de la société québécoise, de la mise en place d'un statut particulier pour le Québec au sein de la fédération canadienne. Cela n'est pas dû au concept d'égalité lui-même, mais bien plutôt à la notion d'égalité conçue comme impliquant une identité de traitement. Au contraire, la réalisation d'une véritable égalité entre des collectivités nationales, tout comme entre les individus d'ailleurs, commande parfois un traitement différencié³⁵.

³⁰ *Loi constitutionnelle de 1982, supra* note 27, articles 38 et 42.

³¹ *Charte canadienne des droits et libertés, supra* note 29, article 23.

³² LASELVA, Samuel, *supra* note 9, p. 81.

³³ RUSSELL, Peter H, The Political Purposes of the Canadian Charter of Rights and Freedoms, *Canadian Bar Review* 30, 61 (1983), p. 36.

³⁴ LAFOREST, Guy, *Trudeau et la fin d'un rêve canadien*, Sillery, Éditions du Septentrion, 1992, p. 132.

³⁵ Dans de nombreuses décisions, la Cour suprême du Canada a reconnu que l'égalité, en matière individuelle, n'implique pas nécessairement un traitement identique. Au contraire, un traitement différent peut s'avérer en fait nécessaire pour promouvoir l'égalité et, qu'à l'inverse, un traitement identique peut engendrer de graves inégalités. Voir notamment : *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143; *Weatherall c. Canada (Procureur général)*, [1993] 2 R.C.S. 872; *Arsenault-Cameron c. Île-du-Prince-Édouard*, [2000] 1 R.C.S. 3.

Au plan juridique, la conception libérale individualiste des droits et libertés privilégiée dans la Charte résiste fortement à la prise en compte de l'existence de différences entre les communautés dans la mise en œuvre judiciaire des droits et libertés. Cette difficulté s'est surtout fait sentir relativement aux législations linguistiques québécoises. En effet, de nombreuses dispositions de la *Charte de la langue française*³⁶, pilier juridique de la politique linguistique québécoise visant à faire du français la langue de l'État et de la Loi aussi bien que la langue normale et habituelle du travail, de l'enseignement, des communications, du commerce et des affaires³⁷, ont été déclarées inconstitutionnelles par la Cour suprême du Canada par l'application de certains droits et libertés garantis par la Charte canadienne. Il s'agit de dispositions relatives à l'accès à l'école anglaise au Québec³⁸, à la langue d'affichage et à la publicité commerciales³⁹. Ces décisions judiciaires ont ainsi limité la capacité de légiférer du Québec afin d'assurer l'épanouissement de la langue française dans un environnement linguistique singulièrement difficile⁴⁰.

La Charte canadienne encourage donc l'émergence de valeurs nationales pancanadiennes et communes à tous les citoyens canadiens sans exception et sans sensibilité aux particularités québécoises. Ce désir excessif d'unité visant à faire de la nation canadienne le seul pôle d'identification pour tous les Canadiens a pour effet de saper les fondements mêmes du principe fédératif, soit la recherche constante d'un équilibre entre l'unité, certes nécessaire, mais également la diversité. La Charte a donc écarté le pluralisme national qui justifiait l'adoption d'un régime fédératif au Canada et dont la reconnaissance constituait la condition essentielle à la participation du Québec à l'entente constitutionnelle de 1867. Le choix d'un régime fédératif a précisément pour objectif de permettre la double allégeance chez les citoyens : celle qu'ils développent à l'égard de l'ensemble de la fédération, et celle qu'ils conservent à l'égard de l'entité fédérée.

³⁶ L.R.Q., c. C-11.

³⁷ Cette loi québécoise reconnaît cependant des droits à la minorité anglophone québécoise, notamment celui de faire instruire leurs enfants dans cette langue au Québec dans des établissements financés par les fonds publics, suivant certaines conditions : *ibid.*, article 73.

³⁸ *Procureur général du Québec c. Quebec Association of Protestant School Boards et al.*, [1984] 2 R.C.S. 66; *Solski (Tuteur de) c. P.G. du Québec*, [2005] 1 R.C.S. 201 (la Cour suprême déclare valides les dispositions québécoises contestées, mais en prescrit une interprétation différente); *Nguyen c. Québec (Éducation, Loisir et Sport)*, 2009 CSC 47. En ce qui a trait aux interactions entre la législation linguistique québécoise et la *Charte canadienne des droits et libertés*, voir : BROUILLET, Eugénie, *La Charte de la langue française et la Charte canadienne des droits et libertés: la difficile conciliation des logiques majoritaire et minoritaire*, dans Paquêt, Martin et Marcel Martel (dir.), *Légiférer en matière linguistique*, Québec: Les Presses de l'Université Laval, CEFAN, 2008, p. 359.

³⁹ *Ford c. P.G. du Québec*, [1988] 2 R.C.S. 712.

⁴⁰ Le Québec constitue la seule entité politique majoritairement francophone au sein d'un continent très majoritairement anglophone (Amérique du Nord).

IV. UNE NATION QUÉBÉCOISE DÉÇUE

Entre 1986 et 1992, on assista à l'échec de deux tentatives majeures de modification de la Constitution canadienne, « [...] chacune destinée – en tout ou en partie – à renouveler les rapports entre le Québec et le Canada anglais »⁴¹. Bien que la *Loi constitutionnelle de 1982* s'applique juridiquement au Québec comme à toutes les autres provinces⁴², elle fait face à un grave déficit de légitimité politique : le Québec, l'une des provinces fondatrices de la fédération et le berceau de la culture francophone en Amérique, n'y a jamais consenti, ce qui pose évidemment un problème politique grave et fait planer une menace sur l'unité du Canada.

En mai 1986, le gouvernement du Québec formulait cinq conditions minimales pour adhérer à la *Loi constitutionnelle de 1982* : l'insertion dans la Constitution canadienne d'une clause interprétative reconnaissant que le Québec forme une société distincte au sein du Canada; la garantie d'un rôle accru des autorités provinciales en matière d'immigration; la participation du gouvernement québécois à la nomination des juges de la Cour suprême du Canada; la limitation du « pouvoir de dépenser » du gouvernement fédéral; et la reconnaissance d'un droit de veto au Québec sur la réforme des institutions fédérales et la création de nouvelles provinces. Ces conditions constituaient une réduction considérable des revendications constitutionnelles traditionnelles du Québec. En 1987, les dix premiers ministres provinciaux et le premier ministre fédéral concluaient une entente, l'Accord du Lac Meech, qui entendait donner satisfaction à ces cinq demandes minimales du Québec.

Pour entrer en vigueur, l'Accord du Lac Meech devait être ratifié par les assemblées législatives de toutes les provinces et par le Parlement fédéral. Le défaut de deux assemblées législatives provinciales de procéder à sa ratification (celles de Terre-Neuve et du Manitoba) entraîna l'échec de cette tentative de réforme constitutionnelle.

En 1992, une deuxième tentative de modification formelle de la Constitution voyait le jour : l'Accord de Charlottetown. En regard des cinq conditions minimales émises par le Québec dans le cadre de l'Accord de 1987, le contenu

⁴¹ WOEHLING, José et MORIN, Jacques-Yvan, *Les constitutions du Canada et du Québec du régime français à nos jours*, Tome I, Montréal: Les Éditions Thémis, 1994, p. 543.

⁴² En 1982, la Cour suprême du Canada concluait qu'il n'existe pas de règle (convention constitutionnelle) requérant l'accord du Québec à une modification majeure de la Constitution canadienne comme celle opérée par la *Loi constitutionnelle de 1982* : *Renvoi : Opposition à une résolution pour modifier la Constitution*, [1982] 2 R.C.S. 793. L'accord d'un nombre appréciable de provinces, quelles qu'elles soient, était, selon la Cour suprême, suffisant : *Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753.

de cette nouvelle entente était grandement dilué. Entre autres, la clause de société distincte contenue dans le projet de 1987 était désormais accompagnée d'autres principes interprétatifs pouvant en annihiler les effets, notamment celui de l'égalité de toutes les provinces. Malgré cela, l'Accord de Charlottetown fut rejeté par voie de référendum par la majorité de la population canadienne : une majorité de l'électorat des provinces anglophones, essentiellement parce qu'il reconnaissait le caractère distinct du Québec, et une majorité des Québécois, parce qu'il représentait trop peu eu égard à leurs revendications constitutionnelles fondamentales.

Le Parti Québécois défait aux élections de 1985 et 1989, revient au pouvoir en 1994. Dès l'année suivante, en 1995, il tient un deuxième référendum sur la souveraineté du Québec. Le résultat : 49,4% des Québécois se prononcent pour, et 50,6% contre.

En réaction à ce résultat serré, le gouvernement fédéral, plutôt que d'ouvrir le dialogue avec le Québec, décide de mettre en œuvre une stratégie visant à empêcher la tenue d'un troisième référendum. La judiciarisation de la question de la sécession du Québec du Canada constituait la pierre angulaire de ce plan. En 1998, le gouvernement fédéral demande à la Cour suprême du Canada de répondre notamment à la question suivante dans le cadre d'une procédure d'avis consultatif : le Québec peut-il, en vertu de la *Constitution du Canada*, procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada?

Avant la décision de la Cour suprême du Canada dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*⁴³, le droit constitutionnel canadien était complètement silencieux en ce qui a trait à la possibilité pour une province canadienne de faire sécession de la fédération. Seuls certains auteurs de doctrine s'étaient penchés sur cette question. Depuis 1998, l'état du droit constitutionnel canadien relatif à la possibilité d'une province de réaliser sa pleine souveraineté découle de cet avis de la plus haute Cour canadienne.

D'emblée, la Cour affirme qu'elle se limitera à clarifier le cadre juridique à l'intérieur duquel pourra être prise une décision démocratique. À la question posée, portant sur la possibilité pour le Québec de procéder unilatéralement à la sécession, la Cour répond en deux temps : la sécession du Québec est possible dans le cadre du droit constitutionnel canadien : un vote clair d'une majorité de Québécois, en réponse à une question claire relative à la souveraineté, fera naître une obligation constitutionnelle de négocier, pour le Québec et le Canada, un amendement constitutionnel relatif à la sécession, ainsi que les modalités d'une telle sécession. En cas d'échec dans les négociations, la sécession est possible en marge de la Constitution canadienne par une décision unilatérale s'appuyant sur

⁴³ [1998] 2 R.C.S. 217.

la reconnaissance de la communauté internationale. En d'autres termes, le Québec peut accéder à son indépendance en marge de la Constitution canadienne par une déclaration unilatérale d'indépendance sous l'égide de la communauté internationale, à la condition d'avoir préalablement tenté de négocier de bonne foi avec le Canada la sécession. Il ne s'agit donc pas d'un droit spécifique, ni en droit constitutionnel canadien, ni en droit international, mais bien d'une possibilité fondée sur le principe d'effectivité.

V. CONCLUSION - QUEL AVENIR POUR LA NATION QUÉBÉCOISE?

Les conclusions qui peuvent être tirées de l'échec des tentatives de modification formelle de la Constitution canadienne de 1987 et 1992 sont de deux ordres. Dans un premier temps, au niveau procédural, il semble clair que la Constitution canadienne est enfermée dans une « camisole de force »⁴⁴, en raison du caractère assez rigide des procédures d'amendement. Pour le Québec, cette quasi-impossibilité de recourir aux procédures d'amendement afin de modifier la Constitution canadienne ne peut qu'avoir des effets négatifs. En effet, compte tenu de la tendance centralisatrice qu'insuffle la jurisprudence de la Cour suprême du Canada à la fédération canadienne, une absence de modification formelle à la Constitution canadienne n'équivaut pas simplement au *statu quo*, mais bien plutôt à une diminution progressive et continue de ses pouvoirs.

Dans un deuxième temps, derrière ces difficultés procédurales se cache un obstacle beaucoup plus important, beaucoup plus profond : l'affrontement entre deux visions de la fédération canadienne, entre deux conceptions relativement à la voie d'évolution qu'elle devrait emprunter. De façon générale, les provinces majoritairement anglophones considèrent le principe d'égalité des provinces comme un principe intouchable, avec lequel ne peut être concilié tout concept tournant autour d'une reconnaissance du Québec comme nation ou d'un quelconque statut particulier en sa faveur. Tout pouvoir consenti au Québec devrait alors être accordé à toutes les provinces.

⁴⁴ BRUN, Henri, TREMBLAY, Guy, BROUILLET, Eugénie, *Droit constitutionnel*, 5^e édition, Cowansville: Éditions Yvon Blais, 2008, p. 247. Les possibilités d'en arriver dans le futur à modifier de façon significative la Constitution canadienne sont en effet très minces. Outre le caractère assez rigide des procédures d'amendement complexes elles-mêmes, l'entente intervenue entre les premiers ministres provinciaux et fédéral en 1987 à l'effet de traiter l'Accord du Lac Meech comme un tout indivisible, donc sujet au consentement unanime des provinces, pourrait créer un précédent pour les tentatives de réforme constitutionnelle ultérieure présentant une certaine ampleur. Un autre précédent réduisant les possibilités de réaliser avec succès des amendements constitutionnels importants pourrait avoir également été créé dans le cadre de l'Accord de Charlottetown, soit celui de requérir préalablement à cette fin l'approbation de l'électorat canadien par voie de référendum.

Le problème vient du fait que les provinces majoritairement anglophones ne désirent précisément pas de modifications constitutionnelles qui auraient pour effet de diminuer de façon significative les pouvoirs de l'ordre de gouvernement central. L'essence de leurs revendications constitutionnelles consiste plutôt à augmenter leur participation à ce niveau de décision (par exemple, par le biais d'un Sénat renforcé). Ayant développé une forte identité canadienne commune, il est tout à fait légitime de leur part de désirer confier au Parlement fédéral des pouvoirs législatifs de plus en plus importants⁴⁵.

Le Québec, de façon opposée, désire depuis plusieurs décennies une décentralisation des pouvoirs au sein de la fédération canadienne, du moins en sa faveur si les autres provinces n'en veulent pas, afin de pouvoir assurer la pérennité de son identité culturelle distincte au sein du Canada et dans l'ordre international. Ainsi, ce qui serait théoriquement et pratiquement tout à fait possible dans le cadre d'un régime fédératif, soit la pratique d'un fédéralisme asymétrique (qui rencontrerait les désirs opposés des Canadiens anglais pour une plus grande centralisation et des Québécois en faveur d'une plus grande décentralisation), se heurte à cette logique abstraite de l'égalité formelle qu'entretiennent les provinces majoritairement anglophones.

Ce faisant, les possibilités réelles d'en venir un jour à des amendements constitutionnels de nature à restaurer un certain équilibre fédératif au Canada sont minces, en raison particulièrement de cette asymétrie identitaire fort présente aujourd'hui au sein de la population canadienne. Comme l'écrivait Kenneth McRoberts : « De nos jours, la plupart des anglophones perçoivent le Canada comme leur nation et Ottawa comme le siège du gouvernement national, tandis que la plupart des francophones, du moins au Québec, ont remplacé le concept de la nation *canadienne* par leur attachement à une nation explicitement québécoise, représentée par le gouvernement du Québec »⁴⁶.

Bref, il n'existe, du moins pour l'instant, aucune proposition constitutionnelle ni du côté du gouvernement fédéral, ni du côté des gouvernements des autres provinces, visant à relancer le débat sur le statut et les pouvoirs consti-

⁴⁵ Le professeur Will Kymlicka s'exprimait comme suit : « English-speaking Canadians have a deep desire to act as a nation, which they can do only through the federal government; they also have come to define their national identity in terms of certain values, standards, and entitlements that can be upheld from sea to sea only through federal intervention in areas of provincial jurisdiction. In short, the only way for English-speaking Canadians to express their national identity is to undermine the provincial autonomy that has made it possible for Quebecers to express their national identity » : KYMLICKA, Will, *Finding Our Way*, Toronto: Oxford University Press, 1998, p. 166.

⁴⁶ McROBERTS, Kenneth, Les modèles asymétriques au Canada et en Espagne, dans Gagnon, Alain-G. (dir), *Le fédéralisme canadien contemporain. Fondements, traditions, institutions*, Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal, 2006, p. 507.

tutionnels du Québec. Les quelques initiatives qui ont été entreprises depuis quelques années relativement à ces questions souffrent d'une précarité constitutionnelle absolue. L'adoption en 2006, par la Chambre des communes (chambre basse fédérale), d'une motion reconnaissant l'existence de la nation québécoise ne peut constituer pour les tribunaux un incitatif à interpréter la Constitution canadienne à la lumière de cette donne. Une motion ne produit aucun effet juridique à l'extérieur de la Chambre⁴⁷. Il en va de même de la résolution reconnaissant le Québec comme société distincte adoptée par la Chambre des communes en 1995, qui n'a d'ailleurs jamais été utilisée par les tribunaux⁴⁸. L'adoption d'une loi ayant pour effet d'accorder un droit de veto au Québec (comme d'ailleurs aux autres « régions » canadiennes) sur les modifications apportées aux institutions fédérales⁴⁹, peut être modifiée par le Parlement fédéral suivant sa seule et libre volonté. Ces deux initiatives ne peuvent aucunement constituer des indices d'une quelconque volonté politique du gouvernement fédéral de relancer sérieusement les pourparlers constitutionnels avec le Québec.

À moins d'une reconnaissance formelle du caractère multinational de la fédération canadienne et de l'instauration d'une asymétrie institutionnelle, un certain nombre de Québécois continueront d'envisager la sécession du Canada comme une voie potentielle pour l'autodétermination de la nation québécoise.

VI. BIBLIOGRAPHIE

BROUILLET, Eugénie, La dilution du principe fédératif et la jurisprudence de la Cour suprême du Canada, *Les Cahiers de Droit*, 45 (2004), pp. 7-67.

-*La négation de la nation. L'identité culturelle québécoise et le fédéralisme canadien*, Québec: Éditions du Septentrion, coll. Cahiers des Amériques, 2005.

-The Federal Principle and the 2005 Balance of Powers in Canada, *Supreme Court Law Review* (2d), 34 (2006), p. 307.

-*La Charte de la langue française et la Charte canadienne des droits et libertés: la difficile conciliation des logiques majoritaire et minoritaire*, dans Paquêt, Martin et Marcel Martel (dir.), *Légiférer en matière linguistique*, Québec: Les Presses de l'Université Laval, CEFAN, 2008.

⁴⁷ Le libellé est le suivant : « Que cette Chambre reconnaisse que les Québécois forment une nation au sein d'un Canada uni ». Motion adoptée le 27 novembre 2006.

⁴⁸ Cette résolution reconnaît que le Québec forme au sein du Canada une société distincte qui comprend notamment une majorité d'expression française, une culture qui est unique et une tradition de droit civil. Par cette résolution, adoptée le 11 décembre 1995, la Chambre et le gouvernement fédéral s'engagent à se laisser guider par cette réalité.

⁴⁹ *Loi concernant les modifications constitutionnelles*, L.C. 1996, c. 1.

- BROUILLET, Eugénie, TANGUAY, Yves, La légitimité de l'arbitrage constitutionnel en régime fédératif multinational. Le cas de la Cour suprême du Canada, dans Seymour, Michel (dir.), *Le fédéralisme multinational en perspective : un modèle viable?*, Actes de colloque international, Montréal, 25-27 septembre 2009 (à paraître). Résumé paru à titre de «Working Paper» par l'Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, [en ligne: <http://www.queensu.ca/iigr/working/SCC/SCCpapers.html>].
- BRUN, Henri, L'évolution récente de quelques principes généraux régissant le partage des compétences entre le fédéral et les provinces, dans *Congrès annuel du Barreau du Québec (1992)*, Québec, 11-13 juin 1992, Service de la formation permanente du Barreau du Québec, 1992.
- BRUN, Henri, TREMBLAY, Guy, BROUILLET, Eugénie, *Droit constitutionnel*, 5^e édition, Cowansville: Éditions Yvon Blais, 2008.
- BRUN, Henri, CHEVRIER, Marc, LABEAU, Pierre-Christian, *Évolution de la jurisprudence fédérative de la Cour suprême du Canada 1978-1990*, Québec: Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes, ministère du Conseil exécutif, 1991.
- COOK, Ramsay, *Canada and the French-Canadian Question*, Toronto: Macmillan of Canada, 1966.
- DELPÉRÉE, Francis et Marc VERDUSSEN, L'égalité, mesure du fédéralisme, dans Gaudreault-Desbiens, Jean-François et Gélinas, Fabien (dir.), *Le fédéralisme dans tous ses états. Gouvernance, identité et méthodologie*, Cowansville: Éditions Yvon Blais, 2005.
- FRÉMONT, Jacques, La face cachée de l'évolution contemporaine du fédéralisme canadien, dans Beaudoin, G.-A. et Magnet, J.E. et autres, *Le fédéralisme de demain : réformes essentielles*, Montréal: Wilson & Lafleur, 1998.
- FRIEDRICH, Carl J., *Tendances du fédéralisme en théorie et en pratique*, Londres: Frederick A. Prueger Publishers, 1971.
- KYMLICKA, Will, *Finding Our Way*, Toronto: Oxford University Press, 1998.
- LAFOREST, Guy, *Trudeau et la fin d'un rêve canadien*, Sillery: Éditions du Septentrion, 1992.
- La Charte canadienne des droits et libertés au Québec : nationaliste, injuste et illégitime, dans Rocher, François (dir.), *Bilan québécois du fédéralisme canadien*, Montréal: VLB Éditeur, 1992.
- LECLAIR, Jean, The Supreme Court of Canada's Understanding of Federalism : Efficiency at the Expense of Diversity, *Queen's L.J.*, 28 (2003), p. 411.
- LASELVA, Samuel, *The Moral Foundations of Canadian Federalism*, Montréal et Kingston: McGill-Queen's University Press, 1996.

- LOUNGNARATH, Vilaysoun, Le rôle du pouvoir judiciaire dans la structuration politico-juridique de la fédération canadienne, *R. du B.*, 57 (1997), p. 1103.
- LYSYK, K.M., Reshaping Canadian Federalism, *U.B.L.R.* 1 (1979).
- McROBERTS, Kenneth, Les modèles asymétriques au Canada et en Espagne, dans Gagnon, Alain-G. (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain. Fondements, traditions, institutions*, Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal, 2006.
- OTIS, Ghislain, La justice constitutionnelle au Canada à l'approche de l'an 2000 : uniformisation ou construction plurielle du droit?, *Ottawa Law Review*, 27 (1995-96), p. 261.
- QUÉBEC, *Positions du Québec dans les domaines constitutionnel et intergouvernemental : 1936-2001*, Québec, Ministère du Conseil exécutif, Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes, 2001.
- RUSSELL, Peter H, The Political Purposes of the Canadian Charter of Rights and Freedoms, *Canadian Bar Review* 30, 61 (1983), p. 36.
- SEYMOUR, Michel, *La nation en question*, Montréal, Éditions de l'Hexagone, 1999.
- SILVER, A.I., *The French-Canadian Idea of Confederation 1864-1900*, 2e éd., Toronto: University of Toronto Press, 1997.
- TRENT, J.E., Les origines du fédéralisme sont ses principes : le cas du Canada, dans Destatte, P. (dir.), *L'idée fédéraliste dans les États-Nations*, Bruxelles: Presses universitaires européennes, 1999.
- WEILER, Paul C., The Supreme Court and the Law of Canadian Federalism, *University of Toronto Law Journal*, 23 (1973), p. 307.
- WOEHLING, José, Le principe d'égalité, le système fédéral canadien et le caractère distinct du Québec, dans Patenaude, Pierre (dir.), *Québec-Communauté française de Belgique : autonomie et spécificité dans le cadre d'un système fédéral*, Montréal: Éditions Wilson & Lafleur, 1992.
- WOEHLING, José et MORIN, Jacques-Yvan, *Les constitutions du Canada et du Québec du régime français à nos jours*, Tome I, Montréal: Les Éditions Thémis, 1994.

ANALYSE DU FÉDÉRALISME CANADIEN D'UNE PERSPECTIVE POLITOLOGIQUE

Análisis del federalismo canadiense desde una perspectiva politológica

Kanadako teoria federalaren analisia, ikuspegi politologiko batetik

An analysis of Canadian federalism from a politologic point of view

Alain-G. GAGNON

Universidad del Quebec en Montreal

Fecha de recepción / Jasotze-data: 14-05-2010

Fecha de aceptación / Onartze-data: 03-06-2010

Dos tradiciones de federalismo han sido desarrolladas en Canadá: una basada esencialmente en una visión mononacional/territorial y la otra basada en una visión plurinacional de la politeya. Las dos tradiciones han tratado de dejar en evidencia la legitimidad de la otra, bien con la intención de apoyar a los canadienses integracionistas/centralistas, bien con la intención de apoyar a los separatistas/soberanistas de Quebec. Los trabajos sobre el federalismo canadiense han ignorado frecuentemente los trabajos de investigación realizados sobre el tema por parte de los expertos de Quebec. Como resultado de ello, la casi totalidad de los trabajos sobre la materia tienen un denominador común: se trata de estudios realizados por canadienses de lengua inglesa para canadienses de lengua inglesa. Por lo tanto, no resulta sorprendente que la visión sobre el federalismo de los expertos de Quebec haya resultado frecuentemente dejada de lado, o simplemente ignorada, en la mayoría de trabajos sobre el federalismo canadiense. Para los especialistas en federalismo de Quebec una forma de corregir esa tendencia ha sido la de realizar estudios comparativos sobre federalismo, con la intención de contextualizar mejor sus propios trabajos y dar mayor profundidad a los mismos. Al obtener esos trabajos un gran reconocimiento a nivel internacional, los especialistas de Quebec han conseguido, de paso, que su visión empiece a tener cierta relevancia en Canadá.

Palabras clave: Politología. Canadá. Quebec. Corte Suprema de Canadá. Federalismo. Autodeterminación.



Federalismoaren bi tradizio garatu dira Kanadan: bat, ikuspegi mononazional/territorial batean oinarritutakoa, eta, bestea, politeya modu plurinazional batean ulertzen duena. Bi aldeak saiatu dira bestearen legitimitatea zalantzan jartzen; batzuk, kanadar integracionista/zentralisten mesedetan, eta, besteak, Quebeceko separatista/soberanisten mesedetan. Kanadako federalismoari buruzko lanetan, Quebeceko adituek gaiaren inguruan egindako ekarpen mamitsuak alde batera utzi dira sarri. Ondorioz, Kanadako federalismoari buruzko lan ia gehienetan ezaugarri bat errepikatu egiten da: ama hizkuntza ingelesa duten herritarrek ama hizkuntza ingelesa duten herritarrentzat egindakoak dira. Horiek horrela, ez da harritzekoa Quebeceko adituek federalismoaren inguruan egindako ekarpenak alde batera geratu izana Kanadako federalismoari buruzko testu liburu gehienetan; kasu gehienetan, gainera, Quebeceko adituek federalismoa ulertzeko duten moduaren inguruko lanak nahita utzi dituzte alde batera. Joera horri aurre egiteko Quebeceko adituek izan duten moduetako bat, federalismo mota ezberdinen alderaketak egitea izan da, horrela beren lanak hobeto ulertarazteko eta beren ikerketa lanari sakontasun handiagoa emateko. Quebeceko adituek egindako la-

nek nazioartean onespina jaso ostean, lan horien eragina Kanadan bertan ere nabaritzen hasi da.

Giltza hitzak: Politologia. Kanada. Quebec. Kanadako Gorte Gorena. Federalismoa. Autodeterminazioa.



Two traditions of federalism have been developed in Canada: one essentially based on a mononational/territorial focus, and another based on a plurinational understanding of the *politeya*. Both sides have been said to undermine each other's legitimacy, to the respective advantage of integrationist/centralist Canadians on the one hand and, on the other, of separatist/sovereignist Quebecers. The literature on Canadian federalism has, often times, ignored scholarly works done by Quebec experts on the subject. As a result, it is largely made of a body of literature that has been produced by English-speaking Canadians for English-speaking Canadians. It comes as no surprise, then, that Quebec specialists' understandings of federalism are largely neglected, when not simply ignored, in most textbooks pertaining to Canadian federalism. For Quebec specialists of federalism, one way to correct this tendency has been to mine the field of comparative federalism to better contextualize their own works and to give added depth to their research. As their works have acquired recognition at the international level, so has their impact started to be felt in Canada.

Keywords: Politology. Canada. Quebec. Supreme Court of Canada. Federalism. Self-determination.

SOMMAIRE

I. INTRODUCTION. II. AUTONOMIE ET NON-SUBORDINATION DES POUVOIRS. III. LE COMITÉ JUDICIAIRE DU CONSEIL PRIVÉ. IV. LA COUR SUPRÊME DU CANADA. V. LA CENTRALISATION ET L'UNIFORMISATION : UNE TENDANCE LOURDE. VI. EN GUISE DE CONCLUSION. VII. BIBLIOGRAPHIE.

I. INTRODUCTION

Je te tiens à remercier Eugénie Brouillet pour ses commentaires sur la version préliminaire de ce texte.

Deux traditions du fédéralisme se sont développées côte à côte au Canada : une première est de nature territoriale et mononationale alors que la deuxième se fonde sur une compréhension plurinationale de la *polité*. Les tenants de ces deux écoles se sont mutuellement reprochés de remettre en question la légitimité de l'autre soit en dénonçant la vision intégratrice et centraliste de la première école, soit en reprochant à la deuxième école son orientation séparatiste et autonomiste/souverainiste. La littérature sur le fédéralisme canadien a, dans son ensemble, ignoré les travaux scientifiques réalisés par les chercheurs francophones au Canada¹ ; elle est une littérature produite essentiellement par des anglophones canadiens pour l'ensemble du pays. Dans ce contexte, il apparaît manifeste que les francophones se trouvent exclus de la tradition intellectuelle canadienne dominante sur le fédéralisme ce qui se traduit par certains inconforts.

Une voie privilégiée par les chercheurs québécois afin de mieux problématiser leurs travaux et de rendre leurs conceptions plus explicites a été de tirer

¹ ROCHER, François, The End of the “Two Solitudes”? The Presence (or Absence) of the Work of French-speaking Scholars, dans *Revue Canadienne de Science Politique*, vol. 40, no 4 (2007), pp. 833-857. GAUDREAU-DESBIENS, Jean-François, *Les solitudes du bijuridisme au Canada. Essai sur les rapports de pouvoir entre les traditions juridiques et la résilience des atavismes identitaires*, Montréal: Éditions Thémis, 2007. LAJOIE, Andrée, MULAZZI, Pierrette et GAMACHE, Michèle, Les idées politiques au Québec et le droit constitutionnel canadien», dans Lajoie, Andrée et Bernier, Ivan (dir.), *La Cour suprême du Canada comme agent de changement politique*, Études de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, n° 47, Ottawa: Approvisionnement et services Canada, 1986, pp. 1-110.

parti des littératures sur le fédéralisme canadien et le fédéralisme comparatif. Les points de vue québécois et franco-canadiens sur le fédéralisme reposent à cet égard sur une variété de facteurs qui vont des intérêts politiques aux intérêts intellectuels.

Cinq traits particulièrement significatifs peuvent être dégagés de ces points de vue :

- Premièrement, l'établissement de la fédération canadienne est le résultat d'un contrat politique liant les anglophones et les francophones canadiens à la Confédération. Au niveau institutionnel, le «principe fédéral» a été considéré comme un élément fondamental du contrat.
- Deuxièmement, le fédéralisme – dans la mesure où il a été vu comme étant l'expression de la diversité sociale – a été perçu de façon positive au Québec.
- Troisièmement, en tant qu'incarnation des forces centripètes, le fédéralisme a été perçu comme une voie avantageant le gouvernement central au chapitre des relations de pouvoir.
- Quatrièmement, le traitement indifférencié entre ce qui est «canadien» et ce qui est «fédéral» a été considéré inadéquat et biaisé en faveur d'Ottawa.
- Cinquièmement, les Québécois ont entretenu la conception d'un fédéralisme au sein duquel un certain degré d'asymétrie est attribué en fonction des besoins particuliers de chaque État membre de la fédération. La notion d'autonomie a ainsi été valorisée depuis l'instauration du pacte constitutionnel d'origine.

À partir de ces visions et des revendications qui les sous-tendent, deux traditions plutôt étanches du fédéralisme se sont développées en parallèle au Canada ; les protagonistes de ces deux traditions sont souvent accusés de tenter de miner la légitimité de l'autre. Dans la première partie, nous explorerons les thèmes de l'autonomie et de la non-subordination mise en valeur pour les chercheurs québécois qui s'inspire d'une vision « continentale européenne » du fédéralisme. Subséquemment, nous verrons comment le Comité judiciaire du Conseil du privé de Londres au début de la Confédération canadienne jusqu'en 1949, puis la Cour suprême du Canada qui en a pris le relais ont contribué à instaurer des pratiques fédérales distinctes. Dans la dernière section, nous verrons dans quelle mesure la Cour suprême du Canada a contribué, dans la longue durée, à implanter des pratiques de plus en plus centralisatrices et uniformisantes au Canada ce qui a eu pour conséquence de faire naître des tensions entre le Québec et les autres membres de la fédération de même qu'entre le gouvernement du Québec et le gouvernement central.

II. AUTONOMIE ET NON-SUBORDINATION DES POUVOIRS

Les intellectuels québécois retournent fréquemment aux moments fondateurs du Canada dans leurs analyses. Que ce soit l'*Acte de Québec de 1774* ou la *Confédération de 1867*, ils ont documenté les tentatives du gouvernement central de modifier les relations de pouvoir en faveur du Canada anglais. Une vaste littérature couvre ainsi l'érosion des accords Macdonald-Cartier, l'abandon de 1867 comme moment définisseur, l'échec du contrat entre les deux peuples fondateurs ou, pour se limiter à ces points, la fin du dualisme comme expression d'une nationalité politique en partage pour l'ensemble du Canada. Examinant les moments fondateurs précédant 1867, Samuel LaSelva rappelle que «[l]a Confédération serait inacceptable si francophones et anglophones s'étaient rassemblés simplement pour se faire la guerre ; elle serait tout aussi inacceptable si elle créait un nationalisme canadien englobant tout [...]. En prenant part à la Confédération, francophones et anglophones acceptaient à la fois de vivre séparément et de vivre ensemble²».

Les transformations dans les discours politiques sont significatives en ce qu'elles révèlent un changement profond dans les relations de pouvoir au Canada. Alors qu'aux yeux de la plupart des chercheurs en sciences sociales au Québec ces transformations se sont réalisées aux dépens du rôle du Québec au sein du Canada, la vision se dégageant du côté des anglophones pointe dans une autre direction. Pour ces derniers, le Québec est considéré comme le principal bénéficiaire de la Confédération en termes de représentation, notamment en raison du nombre disproportionné de chefs politiques canadiens provenant du Québec au cours des quarante dernières années. Les Premiers ministres Pierre Elliott Trudeau (1968-1979, 1980-1984), Brian Mulroney (1984-1993), Jean Chrétien (1993-2004) et Paul Martin (2004-2005) constituent à cet égard les exemples les plus fréquemment cités.

Du point de vue du Québec, il ne fait aucun doute que l'établissement de la fédération canadienne est le résultat d'un contrat liant étroitement anglophones et francophones. Au niveau institutionnel, le «principe fédéral» a été considéré comme un élément essentiel de ce contrat. Ce caractère fondamental a d'ailleurs été évoqué à de nombreuses reprises : à travers l'énonciation des principes constitutionnels du juge Thomas Loranger au début des années 1880, ou encore lors de la sortie du Rapport Tremblay en 1956 ou au moment de la publication du Rapport Bélanger-Campeau sur l'avenir politique et constitutionnel

² LASELVA, Samuel, *The Moral Foundations of Canadian Federalism: Paradoxes, Achievements and Tragedies of Nationhood*, Montréal: McGill-Queen's University Press, 1996, p. 25. Traduction libre.

du Québec en 1991. En bref, à chacune de ces étapes, l'«autonomie» et la «non-subordination» des pouvoirs politiques ont été les deux composantes saillantes du fédéralisme au Québec.

Les Canadiens hors Québec présentent généralement la Constitution comme un « arbre vivant » ayant la capacité de prendre différentes formes afin de s'ajuster à un environnement changeant sur les plans culturel, politique, social, économique et international. Cependant, les relations de pouvoir demeurent toujours celles dictant l'évolution des arrangements constitutionnels; en conséquence, le principe majoritaire se révèle être le vecteur dominant de la vie politique canadienne. En d'autres mots, la culture dominante, accompagnée de vagues d'immigration qui seront favorables à la population canadienne-anglaise a eu un impact déterminant dans l'évolution du fédéralisme canadien.

Étant probablement sensibilisés au fait que la majorité canadienne-anglaise les surpasserait en nombre sur le long terme, les Québécois ont eu tendance à valoriser le constitutionnalisme comme voie privilégiée pour maintenir et actualiser le pacte fondateur. Avoir des chances égales signifiait de chercher, d'une part, à préserver un haut degré d'autonomie politique et, d'autre part, à insister sur le respect des compétences. Il en résulta une volonté affirmée de défendre les principes du constitutionnalisme exprimé à travers le consentement, la réciprocité, le respect mutuel et la continuité historique tout en promouvant des réformes constitutionnelles compatibles avec de telles exigences. Cette double action a mené à des tensions considérables, le meilleur exemple étant le rapatriement de la Constitution qui, selon James Tully, reniait les principaux principes du constitutionnalisme³.

Les Québécois ont défendu les institutions de la démocratie parlementaire au niveau provincial. La suprématie parlementaire apparaît comme un véhicule privilégié pour faire entendre la voix de leur communauté nationale et comme un instrument politique clé permettant l'avancement de leur projet social dans le cadre des négociations avec Ottawa, tout en faisant de l'Assemblée nationale du Québec l'enceinte par exemple des délibérations démocratiques. Cela explique sans doute en bonne partie leur accueil mitigé de la *Charte canadienne des droits et libertés* bien qu'ils aient pourtant été les premiers au Canada à se doter de leur propre *Charte des droits et libertés de la personne* en 1975.

Pour les Québécois, le Canada ne fut pas créé pour imposer une seule identité politique ou pour simplement permettre la création d'institutions ef-

³ TULLY, James, Liberté et dévoilement dans les sociétés multinationales, *Globe. Revue Internationale d'Études Québécoises*, vol. 2, no 2 (1999), pp. 13-36; Aussi, dans TULLY, James, Introduction, dans Gagnon, Alain-G. et Tully, James, dir., *Multinational Democracies*, Cambridge: Cambridge University Press, 2001, pp. 1-33.

ficaces⁴. Le projet canadien fut réalisable parce qu'il accordait suffisamment d'espace en termes de gestion politique aussi bien pour les anglophones que pour les francophones, indépendamment de leurs intérêts immédiats. Ces deux communautés entretenaient cependant peu de sensibilités à l'égard des Premières nations. Bien que celles-ci aient davantage été prises en considération au cours des quatre dernières décennies, des progrès importants restent toujours à réaliser.

Ce qui était essentiel pour le Québec « c'est que l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique reconnaissait, au moins partiellement, l'existence d'un peuple ayant une assise territoriale au Bas-Canada »⁵. Ce qui importait tout autant était que chaque ordre de gouvernement soit responsable de ses propres compétences, donnant ainsi à l'autonomie politique sa portée réelle. Le pluralisme territorial formait ainsi la base de la confiance politique entre anglophones et francophones. Autrement dit, la condition fédérale a constitué la raison d'être du Canada.

III. LE COMITÉ JUDICIAIRE DU CONSEIL PRIVÉ

Il est utile de s'arrêter quelques instants à la place de la branche juridique au chapitre des changements politiques au Canada. Notons tout d'abord que le Comité judiciaire du Conseil privé (CJCP) contribua à un corpus impressionnant de jurisprudence ce qui a servi à nourrir l'esprit fédéral chez les Québécois. Comme tribunal de dernière instance, le Comité judiciaire contribua à insuffler une culture fédérale. Les décisions rendues par le CJCP favorisaient des positions centralistes à l'occasion alors qu'à d'autres moments elles épaulaient les revendications des provinces⁶. L'élément à retenir ici est que, sur la longue durée, le CJCP a maintenu et a mis en valeur le principe fédéral, affirmant ainsi la souveraineté de deux ordres de gouvernement. Sur ce point, les communautés politiques et intellectuelles canadiennes et québécoises lui reconnaissent cette qualité.

⁴ À cet égard, il existe une littérature – écrite par des Canadiens anglais – pointant dans cette direction et se faisant plus abondante dans le champ du fédéralisme canadien. Voir BAKVIS, Herman et SKOGSTAD, Grace, (dir.), *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy*, 2^e édition, Toronto: Oxford University Press, 2008.

⁵ NOËL, Alain, Le principe fédéral, la solidarité et le partenariat, dans Laforest, Guy et Gibbins, Roger, dir., *Sortir de l'impasse : les voies de la réconciliation*, Montréal: Institut de recherche en politiques publique, 1998, p. 264.

⁶ CAIRNS, Alan C., The Judicial Committee of the Privy Council and its Critics, *Revue Canadienne de Science Politique*, vol. 4 (1971), pp. 301-345. BZDERA, André, Comparative Analysis of Federal High Courts: A Theory of Judicial Review, *Revue Canadienne de Science Politique*, vol. 26, no 1 (1993), p. 5.

Avec le remplacement du CJCP en 1949 par la Cour suprême du Canada, un pilier majeur du fédéralisme s'écroulait aux yeux d'une majorité de Québécois, et de leur porte-parole, contribuant dès lors à saper de façon significative le principe fédéral et à ouvrir la voie à une relecture des fins de l'État canadien favorable aux institutions centrales. Selon cette interprétation, le nouveau rôle dont la Cour suprême allait être investi fournirait les bases nécessaires à la croissance d'une tradition moniste au Canada. Cette réforme en profondeur conduisit en retour plusieurs experts légaux, chefs politiques et intellectuels québécois à contester ce repositionnement au cours des décennies qui suivirent. Les Commissions Tremblay (1953-1956) et Bélanger-Campeau (1990-1991) constituent deux des plus illustres expressions de cette contestation ; ces commissions donnaient leur soutien aux positions constitutionnelles construites sur les prémisses de l'autonomie et de la coordination politique entre les ordres de gouvernement, deux éléments clés du principe fédéral. De plus, et peut-être de façon plus importante, ces commissions cherchaient à garantir que le gouvernement central soit tenu à l'écart au maximum afin d'éviter les intrusions dans les compétences exclusives des provinces.

Dans un texte bien argumenté, la juriste Andrée Lajoie énumérait jusqu'à cinq théories interprétatives judiciaires énoncés dans les travaux du CJCP, mais dont la portée centralisatrice a été significativement élargie par la Cour suprême du Canada, particulièrement à partir des années 1970. Ces théories interprétatives sont nommément : 1) le pouvoir fédéral d'empiéter, 2) la prépondérance fédérale, 3) la compétence résiduaire, 4) la théorie de l'intérêt national et 5) le pouvoir d'urgence⁷. La centralisation fut concrétisée à l'époque à travers l'exercice du pouvoir de désaveu et du pouvoir déclaratoire (voir plus bas). Même s'ils ne sont désormais plus appliqués depuis plusieurs décennies, ces pouvoirs ont tout de même contribué à la création d'une mentalité centralisatrice chez bon nombre de Canadiens.

1. Le pouvoir d'empiéter permet à Ottawa «de légiférer dans les domaines de compétence provinciale «exclusive» si l'exercice efficace de ses propres compétences l'exige⁸» ; la preuve de la nécessité d'un tel empiètement, condition autrefois essentielle à sa validité, a graduellement été remplacée par celle de la simple commodité en regard de l'exercice des compétences fédérales⁹. Or, comme se le demande Lajoie, « Comment une compétence

⁷ LAJOIE, Andrée, Le fédéralisme au Canada: provinces et minorités, même combat, dans Gagnon, Alain-G. (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain : Fondements, traditions, institutions*, Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal, 2006, pp. 184-190.

⁸ LAJOIE, Andrée, *Ibid.*, p. 185.

⁹ Vegeu, BROUILLET, Eugénie, *La négation de la nation. L'identité culturelle québécoise et le fédéralisme canadien*, Québec: Septentrion, 2005, pp. 267-270.

peut-elle être à la fois exclusive et valablement envahie par un autre ordre législatif ?»¹⁰ Cela pose un problème réel de légitimité.

2. La prépondérance du gouvernement central constitue un défi de taille pour le maintien du principe fédéral. Cette doctrine veut que l'existence d'un conflit entre une norme provinciale et une norme fédérale, toutes deux valides, entraîne la prévalence de la première sur la seconde. Lorsqu'il y a par exemple certains chevauchements de pouvoir entre les deux ordres de gouvernement, ce qui est de plus en plus fréquent en raison de l'empiètement fédéral en plusieurs matières de compétence provinciale, le gouvernement central a ainsi un puissant outil à sa disposition. La jurisprudence de la Cour suprême est à l'effet qu'il y a prépondérance de la norme fédérale si l'application de la norme provinciale peut avoir pour effet de déjouer l'intention du Parlement fédéral¹¹.
3. La compétence résiduaire (art. 91, par. introductif, AANB de 1867) permet au gouvernement central d'exercer un pouvoir relativement aux matières non attribuées aux provinces dans la constitution originale, à l'exception des pouvoirs touchant aux questions locales. Ce pouvoir a toutefois été interprété comme ne pouvant s'appliquer qu'aux matières prévisibles en 1867. Ce même paragraphe introductif (clause paix, ordre et bon gouvernement), a toutefois servi au développement jurisprudentiel de deux doctrines aux effets centralisateurs : la doctrine de l'intérêt national et le pouvoir d'urgence.
4. La théorie de l'intérêt national (ou des dimensions nationales) fut évoquée lorsque des enjeux se rapportant à tout le pays ont été soulevés. Cette théorie, actualisée par la Cour suprême dans l'affaire *Crown Zellerbach*¹², permet au Parlement fédéral de légiférer dans de nouvelles matières ou dans des matières relevant de la compétence des provinces mais devenues d'intérêt national, s'il y a lieu de croire que ces dernières ne seront pas en mesure de s'en occuper adéquatement et que leur inaction pourrait avoir des effets néfastes sur les autres provinces. Dans cette affaire, la Cour conclut que le domaine de la pollution marine, y compris dans les eaux sous compétence provinciale, relève de la compétence du Parlement fédéral en vertu de la doctrine de l'intérêt national¹³. Quelles implications ce jugement a-t-il sur les relations fédérales-provinciales ? Pour les juridictions

¹⁰ LAJOIE, Andrée, *Ibid.*, p. 186

¹¹ *Rothmans Benson & Hedges Inc. c. Saskatchewan*, [2005] 1 R.C.S. 188.

¹² *R. c. Crown Zellerbach Canada Ltd.*, [1988] 1 R.C.S. 401.

¹³ BROUILLET, Eugénie, *Ibid.*, pp. 292-299.

au sein d'un système fédéral ? Les répercussions de l'affaire *Crown Zellerbach* sont majeures puisqu'elles peuvent être évoquées en vue de miner sérieusement les domaines de compétences des provinces et ce, à l'encontre même du texte constitutionnel qui exclut expressément du champ d'application de la clause « paix, ordre et bon gouvernement » les matières attribuées à la compétence exclusive des provinces...

Plus récemment, dans la période suivant le référendum d'octobre 1995 au Québec, la plus grande modération dont a semblé faire preuve la Cour suprême mérite une attention spéciale. Dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, les juges ont conclu que

«Le partage des pouvoirs entre le fédéral et les provinces était une reconnaissance juridique de la diversité des premiers membres de la Confédération, et il témoignait du souci de respecter cette diversité au sein d'une seule et même nation en accordant d'importants pouvoirs aux gouvernements provinciaux. La *Loi constitutionnelle de 1867* était un acte d'édification d'une nation. Elle était la première étape de la transformation de colonies dépendant chacune du Parlement impérial pour leur administration en un État politique unifié et indépendant où des peuples différents pouvaient résoudre leurs divergences et, animés par un intérêt mutuel, travailler ensemble à la réalisation d'objectifs communs. Le fédéralisme était la structure politique qui permettait de concilier unité et diversité»¹⁴.

5. Le pouvoir d'urgence est un puissant instrument aux mains du gouvernement central lorsqu'une situation de crise est identifiée par les autorités centrales. Dans une telle situation, il permet au Parlement fédéral de légiférer en matière de compétence provinciale exclusive. L'invocation en 1970 de la *Loi des mesures de guerre* fut l'une de ses situations. Certains ont avancé que les leaders politiques du Québec furent prompts dans leur requête d'une intervention du gouvernement central. Si l'on prend en considération la version selon laquelle le gouvernement central aurait exercé de la pression sur le premier ministre du Québec Robert Bourassa. L'interprétation à donner de cette situation est loin de faire l'unanimité. Retenons que ce pouvoir peut s'exercer en temps de paix et que l'urgence peut être d'une nature purement économique¹⁵.

Cette analyse de la part d'Andrée Lajoie sur les cinq théories interprétatives judiciaires conduit à poser la question suivante : «Que reste-t-il aux États constituants d'une fédération où les autorités centrales peuvent légiférer d'abord dans

¹⁴ *Renvoi relatif à la sécession du Québec* [1998] 2 RCS 217, par. 43

¹⁵ *Avis sur la Loi anti-inflation*, [1876] 2 R.C.S. 373. BRUN, Henri, Guy TREMBLAY, Eugénie BROUILLET, *Droit constitutionnel*, 5e édition, Cowansville: Éditions Yvon Blais, 2008, pp. 553-556.

leur propre domaine, puis sur les matières résiduelles, et enfin dans le champ même des compétences provinciales «exclusives» chaque fois que cela est «nécessaire» à l'exercice de leur compétence, qu'il y a conflit potentiel d'application à un même objet, que l'objet présente des «dimensions nationales» ou que l'on appréhende un état d'urgence ?¹⁶»

Le biais centralisateur s'est accentué avec les années en s'appuyant sur de telles théories interprétatives. À la suite du remplacement du CJCP par la Cour suprême, il y eut une phase transitoire alors que des précédents étaient initialement maintenus sur la base du principe du *stare decisis* ; la Cour suprême suivit alors les décisions du CJCP, tout en cherchant à éviter l'affaiblissement des bases des lois canadiennes¹⁷. Certaines indications laissaient toutefois entrevoir des changements significatifs.

IV. LA COUR SUPRÊME DU CANADA

D'une perspective québécoise, le jugement de 1967 portant sur les ressources minières côtières (confirmé en 1984 lors d'un cas similaire à Terre-Neuve) dans lequel la prépondérance d'Ottawa dans ce domaine a été reconnue donna une indication claire que la Cour suprême avait l'intention de jouer un rôle prééminent en tant qu'institution centralisatrice. Le rapatriement de 1981 confirma également ce biais centralisateur alors qu'il constituait un désaveu de la tradition dualiste et permettait à Ottawa 1. d'agir sans le consentement du Québec à l'aide d'un amendement constitutionnel modifiant le partage des pouvoirs, 2) de procéder à l'enchéassement de la *Charte canadienne des droits et libertés*, 3) de garantir la mobilité d'emploi à travers le pays, 4) d'offrir une protection spéciale pour l'usage des langues française et anglaise, particulièrement dans le champ de l'éducation et 5) d'imposer différentes formules d'amendements pour l'avenir¹⁸. À l'égard des questions environnementales, la Cour suprême a eu tendance à élargir les responsabilités du gouvernement central en invoquant l'intérêt national¹⁹.

Les juristes au Canada anglais tels que Peter Hogg et Peter Russell avancent que la Cour suprême ne peut être accusée de véhiculer un biais provincia-

¹⁶ LAJOIE, Andrée, Le fédéralisme canadien : science politique fiction pour l'Europe ?, *Lex Electronical*, vol. 10, no 1 (Hiver 2005), pp. 4-5

¹⁷ BZDERA, André, *op. cit.*, p. 11.

¹⁸ BZDERA, André, *op. cit.*, p. 13

¹⁹ SMILEY, Donald, A Dangerous Deed: The Constitution Act, 1982, in Banting, Keith et Simeon, Richard (dir.), *And No One Cheered: Federalism, Democracy and the Constitution Act*, Toronto: Methuen, 1983, pp. 133-153.

liste ou centraliste ; ses actions doivent plutôt être interprétées comme étant, en principe, neutres. Le politologue Garth Stevenson, à l'instar de la majorité de ses collègues anglophones, met de l'avant une conception similaire dans l'un de ses manuels d'enseignement²⁰. Cette justification peut reposer dans l'interprétation selon laquelle un biais centraliste apparaît normal puisque le Canada faisait initialement partie de l'empire britannique et que des dimensions centralistes sous-jacentes accompagnaient cette condition²¹. En d'autres termes, cet argument peut être reformulé comme suit : la Cour suprême peut être considérée neutre lorsqu'elle maintient une position centraliste.

Naturellement, tous les politologues et tous les juristes au Canada ne partagent pas ce point de vue. Parmi ceux qui s'y opposent, on trouve Rainer Knopff, F.L. Morton et Michael Mandel. Katherine Swinton ajoute sa voix à ce groupe lorsqu'elle écrit que

«De façon plus importante cependant, les pouvoirs extensifs de taxer et de dépenser du gouvernement fédéral ont été des éléments clés dans la conception des politiques publiques et conséquemment dans la définition de la balance du pouvoir au sein du système fédéral canadien. Avec un pouvoir illimité de taxation et aucune contrainte légale, à ce jour, sur le pouvoir de dépenser, le gouvernement fédéral a été en mesure d'influer sur les politiques publiques en faisant usage du mode de taxation et, de façon encore plus importante, en dépensant grandement dans les domaines relevant des compétences provinciales»²².

Au Québec, une forte proportion de politologues, de juristes et de philosophes ont fait valoir que la Cour suprême véhicule presque invariablement un biais centraliste. Parmi ceux-ci, les noms d'Eugénie Brouillet, Henri Brun, Linda Cardinal, Guy Laforest, Alain Noël, François Rocher, Michel Seymour, Daniel Turp et Guy Tremblay – pour n'en nommer que quelques-uns – viennent naturellement à l'esprit.

Formulée de façon large, leur thèse soutient que la centralisation est maintenue entre autres à travers la procédure de nomination canadienne des juges : ceux-ci étant nommés par le gouvernement central selon le bon vouloir du Premier ministre. Cette observation confirme d'ailleurs une tendance dégagée par Martin Shapiro et André Bzdera à l'égard d'autres tribunaux fédéraux. Poursuivant cette piste de recherche, Bzdera a mis en évidence que ces cours,

²⁰ STEVENSON, Garth, *The Unfulfilled Union*, 3^e édition, Toronto: Gage, 1989, p. 66; *Federalism in Canada: Selected Readings*, Toronto: McClelland and Stewart, 1989, p. 16.

²¹ L'ÉCUYER, Gilbert, *La Cour suprême du Canada et le partage des compétences, 1949-1978*, Québec: Gouvernement du Québec, 1978.

²² SWINTON, Katherine, *Federalism under Fire: The Role of the Supreme Court of Canada, Law and Contemporary Problems*, vol. 58, no 1 (1992), p. 124. Traduction libre.

comme les cours de dernière instance, sont des instruments de «prises de décisions centralisées»²³. Cette inclination émerge du fait que les décisions de la Cour suprême engagent toutes les autres cours, contribuant à la consolidation d'un seul système de jurisprudence. La diversité est ici sacrifiée afin de favoriser l'uniformité et cette pratique trouve un écho favorable chez une majorité de Canadiens anglais²⁴.

«[...] la plupart des Canadiens anglophones n'ont aucun attachement de principe au respect des compétences provinciales. Au contraire, leurs attentes en matière d'exercice des pouvoirs sont naturellement dirigées vers le gouvernement fédéral, même dans les champs de compétence provinciaux (...), et ils appuieraient l'intervention fédérale dans presque tous les domaines, à condition qu'elle soit axée sur le principe d'une saine gestion des affaires publiques. [...]

Évidemment, l'identité nationale que les Canadiens anglophones ont créée englobe tout le Canada, incluant le Québec. C'est pourquoi, à leurs yeux les lois fédérales apparaissent essentielles à l'expression de leur identité nationale. [...] Après tout, les Canadiens anglophones ne peuvent agir sur leur identité nationale que par l'entremise du gouvernement fédéral, et c'est pourquoi ils ne renonceront pas volontiers au type de pouvoirs fédéraux qui leur permettent d'exprimer et de soutenir cette identité nationale»²⁵.

Le fait que les Canadiens anglophones sont plutôt insensibles aux demandes des États membres ne signifie pas pour autant que les juges de la Cour suprême sont totalement insensibles aux revendications des provinces comme en témoigne le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*²⁶. Toutefois, beaucoup reste à faire si la Cour suprême veut pleinement assumer son rôle de «gardienne de la Constitution»²⁷. La Constitution fournit pour l'instant un compte rendu descriptif de la distribution des pouvoirs, mais du moment qu'on explore ce qui se produit concrètement nous sommes aux prises avec la présence imposante – si ce n'est déterminante – du gouvernement central. D'ailleurs, comme Swinton le souligne, et son propos s'inscrit en droite filiation avec ceux de la juriste Andrée

²³ SHAPIRO, Martin, *Courts: A Comparative and Political Analysis*, Chicago: University of Chicago Press, 1981, p. 20 cité dans Bzdera, *op. cit.* p. 7.

²⁴ KYMLICKA, Will, *La voie canadienne. Repenser le multiculturalisme*, Montréal: Boréal, 2003, pp. 249-268.

²⁵ KYMLICKA, Will, *Ibid.*, pp. 259-261.

²⁶ L'un des cas à prendre en considération est celui du renvoi relatif à la *Loi anti-inflation* dans lequel il est indiqué que le Parlement du Canada «ne peut, à moins de déclarer qu'existe une situation d'urgence nationale ou à moins d'amendement à la Constitution, combattre l'inflation avec les pouvoirs exclusivement réservés aux provinces, tels que le pouvoir de légiférer en matière de propriété et de droits civils». Cité dans LECLAIR, Jean, *op. cit.*, p. 361.

²⁷ SWINTON, Katherine, *op. cit.*, p. 138.

Lajoie, «sous la constitution informelle, si l'on prend en compte l'éventail des instruments de politiques publiques disponibles dont dispose le gouvernement fédéral pour influencer sur les politiques publiques provinciales ou pour agir sur les comportements dans les domaines de compétences provinciales, le système canadien recèle un degré de centralisation considérable»²⁸. En bref, le gouvernement central possède les outils nécessaires pour influencer les processus de décision au sein de compétences dont il n'est même pas imputable.

V. LA CENTRALISATION ET L'UNIFORMISATION : UNE TENDANCE LOURDE

Le pouvoir de désaveu, le pouvoir déclaratoire, l'acquisition de propriétés publiques et le pouvoir de dépenser sont parmi les pratiques gouvernementales identifiées par Andrée Lajoie pour comprendre les dynamiques de centralisation au Canada.

Le pouvoir de désaveu a perdu depuis longtemps sa force et n'est plus utilisé. Le pouvoir déclaratoire – la possibilité pour un gouvernement central d'étendre ses juridictions afin d'inclure les «travaux» (chemins de fer, routes et moyens de transport interprovincial, réseaux d'autobus locaux, hôtels, restaurants, théâtres, parcs, etc.) – illustre la capacité des autorités centrales de s'immiscer dans une variété de secteurs.

Un autre processus centralisateur consiste à acquérir des propriétés publiques pour le seul objectif d'étendre l'emprise et l'influence de l'État central. L'instauration d'une politique de nationalisation des parcs constitue un bon exemple de ce type de démarche.

Il y a aussi l'usage répandu du pouvoir « fédéral » de dépenser qui constitue assurément l'outil de centralisation par excellence. Bien que jamais constitutionnalisé, ce pouvoir permet au gouvernement central d'intervenir dans les champs de compétences dites exclusives des provinces. Cette intervention peut être réalisée par le biais d'une combinaison de fonds gouvernementaux ou par l'imposition de conditions quant à la mise en œuvre des politiques publiques²⁹.

Les travaux de José Woehrling – une référence incontournable chez les juristes – s'inscrivent dans la tradition représentée par Andrée Lajoie. Woehrling distingue trois formes prises par la centralisation. Premièrement, la centralisation lui apparaît contribuer au «transfert d'un certain pouvoir de décision des organes représentatifs provinciaux vers les organes judiciaires fédéraux» comme

²⁸ SWINTON, Katherine, p. 125.

²⁹ LAJOIE, Andrée, *Ibid.*, pp. 189-190.

l'illustre l'enchâssement et la mise en place de la *Charte canadienne des droits et libertés*³⁰.

Deuxièmement, et comme corollaire, «le système de protection des droits fondés sur la Constitution et l'intervention des tribunaux crée une culture et des pratiques politiques favorables à l'augmentation des pouvoirs fédéraux au détriment de ceux des provinces»³¹ et les provinces, sous l'influence des deniers en provenance d'Ottawa, ont tendance à se conformer pour ne pas risqué de perdre ces fonds publics.

Troisièmement, grâce à son pouvoir de dépenser, le gouvernement central tire profit des désirs qu'entretient la population pour l'avancement des droits sociaux et économiques et justifie ainsi ses interventions dans des champs de juridictions provinciales exclusives. En fin de compte, les provinces n'ont d'autre alternative que d'accepter ces intrusions si elles veulent des fonds pour leurs citoyens³².

Il importe de souligner les efforts du gouvernement central et de la Cour suprême (lorsque sollicitée) en vue de poursuivre une mission d'uniformisation au nom des droits universels. Cette poursuite constitue un obstacle à la mise en œuvre de pratiques véritablement fédérales puisque le fédéralisme «entraîne nécessairement une multiplicité de régimes juridiques et un certain fractionnement du régime des droits»³³. Avec la remise en question des politiques provinciales par la Cour suprême, une culture uniformisatrice s'installe et s'impose comme étant dorénavant la norme. C'est ainsi qu'un système d'imitation et de reproduction émerge de cette culture alors que les États membres rentrent dans le rang les unes après les autres. Faire autrement conduirait à un bras de fer et priverait les États membres de ressources financières importantes. Cette façon pour le moins contraignante de faire débouche sur l'avènement de nouvelles normes – qui, une fois l'appui obtenu, sont avalisées par les États membres eux-mêmes.

Il y a cependant ici une pratique dont Woehrling est pleinement conscient : les juges de la Cour suprême ont, par moments, pris en considération la notion de «proportionnalité» lorsqu'une communauté était considérée en danger (par exemple la survie du français au Québec ou au Canada) et qu'il était démontré qu'une protection particulière était requise. Autrement, les provinces peuvent invoquer la disposition dérogatoire afin d'amortir les ingérences fédérales avec

³⁰ WOEHLING, José, Les conséquences de l'application de la Charte canadienne des droits et libertés pour la vie politique et démocratique et l'équilibre du système fédéral, dans Alain-G. Gagnon, dir., *Le fédéralisme canadien contemporain*, op. cit., p. 264.

³¹ WOEHLING, José, *Ibid.*, p. 267.

³² WOEHLING, José, *Ibid.*, p. 268.

³³ WOEHLING, José, *Ibid.*, p. 269.

trois importantes exceptions : 1) les droits de mobilité (soins de santé, union sociale), 2) les droits démocratiques (projet de loi 195 sur l'identité québécoise du PQ et droit de vote) et 3) les droits des minorités parlant l'une des deux langues officielles (qui contribue à maintenir une division francophone/anglophone d'un océan à l'autre plutôt que de mettre de l'avant une vision multinationale). À travers ce penchant favorable à l'appauvrissement des identités régionales et nationales, la stratégie du gouvernement central encourage le développement d'une identité pancanadienne unique.

VI. EN GUISE DE CONCLUSION

Le Canada donne l'impression d'être une fédération décentralisée mais cela ne révèle pas la face cachée de cette forme institutionnelle héritée pendant l'âge d'or de l'empire britannique. On a pu voir par exemple que le gouvernement central utilise sa capacité de dépenser dans le but soit de forcer les États membres à réorienter leurs priorités, soit à encadrer un champ de compétence précis qui échapperait au gouvernement central.

En outre, on a été à même de constater dans la présente analyse le rôle centralisateur exercé par la Cour suprême du Canada ce qui contribue à affaiblir la nature fédérale à l'origine du pacte d'origine. Ces interventions de la Cour suprême débouchent sur des pratiques uniformisatrices et presque invariablement sur des pratiques centralisatrices³⁴. En appliquant la *Charte canadienne des droits et libertés* à tous les Canadiens, la Cour suprême a pu «dé-provincialiser» les revendications et les insérer dans un contexte canadien plus large au sein duquel elle joue un rôle déterminant. Comme Guy Laforest en a fait le constat: «la Charte de 1982 déterritorialise les conflits, elle les sort des confins provinciaux pour les replacer dans une arène juridico-politique pan-canadienne où ils seront arbitrés, en dernière instance, par une Cour suprême qui relève de l'État central³⁵. Cette interprétation occupe maintenant une place centrale et est devenue l'une des opinions communément admises au sein des cercles académiques au Canada.

En somme, bien que le Canada se caractérise par une structure sociale et culturelle de plus en plus complexe, l'État central revêt aujourd'hui une apparence singulière qui détonne avec sa nature plurielle.

³⁴ En ce qui concerne le Québec, les juges de la Cour suprême ont la liberté d'invoquer les clauses enchâssées dans la *Charte canadienne des droits et libertés* de même que celles de la *Charte des droits et libertés de la personne*.

³⁵ LAFOREST, Guy, *Trudeau et la fin d'un rêve canadien*, Montréal: Les Éditions du Boréal, 1992, p. 185.

VII. BIBLIOGRAPHIE

- BAKVIS, Herman et SKOGSTAD, Grace (dir.), *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy*, 2^e édition, Toronto: Oxford University Press, 2008.
- BROUILLET, Eugénie, *La négation de la nation. L'identité culturelle québécoise et le fédéralisme canadien*, Québec: Septentrion, 2005.
- BRUN, Henri, Guy TREMBLAY, Eugénie BROUILLET, *Droit constitutionnel*, 5^e édition, Cowansville: Les Éditions Yvon Blais, 2008.
- BZDERA, André, Comparative Analysis of Federal High Courts: A Theory of Judicial Review, *Revue Canadienne de Science Politique*, vol. 26, no 1 (1993).
- CAIRNS, Alan C., The Judicial Committee of the Privy Council and its Critics, *Revue Canadienne de Science Politique*, vol. 4 (1971), pp. 301-345.
- GAGNON, Alain-G., *La raison du plus fort. Plaidoyer pour le fédéralisme multinational*, Montréal: Éditions Québec Amérique, 2008.
- GAUDREAU-DESBIENS, Jean-François, *Les solitudes du bijuridisme au Canada. Essai sur les rapports de pouvoir entre les traditions juridiques et la résilience des atavismes identitaires*, Montréal: Éditions Thémis, 2007.
- KYMLICKA, Will, *La voie canadienne. Repenser le multiculturalisme*, Montréal: Boréal, 2003, pp. 249-268.
- LAFOREST, Guy, *Trudeau et la fin d'un rêve canadien*, Montréal: Les Éditions du Boréal, 1992.
- LAJOIE, Andrée, Le fédéralisme canadien : science politique fiction pour l'Europe ?, *Lex Electronical*, vol. 10, no 1 (Hiver 2005).
- LAJOIE, Andrée, Le fédéralisme au Canada: provinces et minorités, même combat , dans Gagnon, Alain-G. (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain : Fondements, traditions, institutions*, Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal, 2006, pp. 184-190.
- LAJOIE, Andrée, MULAZZI, Pierrette et GAMACHE, Michèle, Les idées politiques au Québec et le droit constitutionnel canadien, dans Lajoie, Andrée et Bernier, Ivan (dir.), *La Cour suprême du Canada comme agent de changement politique*, Études de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, n^o 47, Ottawa, Approvisionnements et services Canada, 1986, pp. 1-110.
- LASELVA, Samuel, *The Moral Foundations of Canadian Federalism: Paradoxes, Achievements and Tragedies of Nationhood*, Montréal: McGill-Queen's University Press, 1996.

- L'ÉCUYER, Gilbert, *La Cour suprême du Canada et le partage des compétences, 1949-1978*, Québec: Gouvernement du Québec, 1978.
- NOËL, Alain, Le principe fédéral, la solidarité et le partenariat, dans Laforest, Guy et Gibbins, Roger (dir.), *Sortir de l'impasse : les voies de la réconciliation*, Montréal: Institut de recherche en politiques publiques, 1998.
- ROCHER, François, The End of the «Two Solitudes»? The Presence (or Absence) of the Work of French-speaking Scholars, dans *Revue Canadienne de Science Politique*, vol. 40, no 4 (2007), pp. 833-857.
- SHAPIRO, Martin, *Courts: A Comparative and Political Analysis*, Chicago: University of Chicago Press, 1981.
- SMILEY, Donald, A Dangerous Deed: The Constitution Act, 1982, in Banting, Keith et Simeon, Richard (dir.), *And No One Cheered: Federalism, Democracy and the Constitution Act*, Toronto: Methuen, 1983, pp. 133-153.
- STEVENSON, Garth, *The Unfulfilled Union*, 3^e édition, Toronto, Gage, 1989.
-*Federalism in Canada: Selected Readings*, Toronto: McClelland and Stewart, 1989.
- SWINTON, Katherine, Federalism under Fire: The Role of the Supreme Court of Canada, *Law and Contemporary Problems*, vol. 58, no 1 (1992).
- TULLY, James, Liberté et dévoilement dans les sociétés multinationales, *Globe. Revue internationale d'études québécoises*, vol. 2, no 2 (1999), pp. 13-36.
-Introduction, dans Gagnon, Alain-G. et Tully, James, dir., *Multinational Democracies*, Cambridge: Cambridge University Press, 2001, pp. 1-33.
- WOEHLING, José, Les conséquences de l'application de la Charte canadienne des droits et libertés pour la vie politique et démocratique et l'équilibre du système fédéral, dans Gagnon, Alain-G. (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain : Fondements, traditions, institutions*, Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal, 2006, p. 264.

APORTACIONES DE LA COMISIÓN BOUCHARD-TAYLOR AL MODELO INTERCULTURAL DE QUEBEC

Bouchard-Taylor Batzordearen ekarpenak Quebeceko eredu interkulturalerari
Bouchard-Taylor Commission's contributions to the intercultural case of Quebec

José María SAUCA CANO
Universidad Carlos III

Fecha de recepción / Jasotze-data: 15-11-2010

Fecha de aceptación / Onartze-data: 7-12-2010

El Canadá contemporáneo completa la tipología de expresiones del pluralismo identitario: naciones, pueblos indígenas, inmigrantes recientes, multiplicidad de lenguas, diversidad religiosa, polijuridicidad, etc. La gestión de esta complejidad se ha caracterizado por desenvolverse de forma pacífica y por recurrir de manera permanente a procesos democráticos. La idea de ciudadanía plural ha ocupado el centro de gravedad de estos procesos pero el soporte justificatorio de la misma no es unívoco y tras su enunciado coexisten diferentes visiones teóricas.

Palabras clave: Comisión Bouchard-Taylor. Canadá. Quebec. Federalismo. Interculturalidad.



Gaur egungo Kanadak identitate pluraltasun adierazpenen tipologia osatzen du: nazioak, herri indigenak, berriki heldutako etorkinak, hizkuntza aniztasuna, erlijio dibertsitatea, polijuridikotasuna, eta abar. Konplexutasun horren kudeaketaren ezaugarria bide baketsuak erabiliz egin dela eta prozesu demokratikoak etengabe erabili direla da. Hiritartasun pluralaren ideia izan da prozesu horien grabitate zentroa, baina ideia horren oinarriak adiera bakarra baino gehiago du eta bere atzean hainbat ikuspegi teoriko ezkututzen dira aldi berean.

Giltza hitzak: Bouchard-Taylor Batzordea. Kanada. Quebec. Federalismoa. Interkulturalitatea.



Contemporary Canada completes the typology of expressions of pluralism of identity: nations, indigenous peoples, recent immigrants, multiplicity of languages, religious diversity, polilegality, etc. Management of this complexity has been characterised by calmly developing and permanent recourse to democratic processes. The idea of plural citizenship has been at the centre of gravity in these processes but the justificatory support of the same is not univocal and after its wording different theoretical visions coexist.

Keywords: Bouchard-Taylor Commission. Canada. Quebec. Federalism. Interculturality.

* Deseo dejar constancia de la relevancia que para este trabajo tuvo la estancia de investigación desarrollada en la *Université du Québec à Montréal* durante el curso 2007/2008 que fue financiada por el Ministerio de Educación y Ciencia (Resol. SEUI de 20/06/2007), así como de que sus resultados se inscriben en el proyecto titulado «Derecho y Construcción Social de la Identidad» (DER 2009-12683. Subprograma JURI) del Ministerio de Ciencia e Innovación.

SUMARIO

I. EL MULTICULTURALISMO CANADIENSE COMO MARCO DE REFERENCIA GENERAL. II. LA COMISIÓN BOUCHARD-TAYLOR EN LA POLÍTICA QUEBEQUENSE DE LA GESTIÓN DE LA DIVERSIDAD IDENTITARIA. III. ANÁLISIS COMPARATIVO DEL INTERCULTURALISMO QUEBEQUENSE Y EL MULTICULTURALISMO CANADIENSE. IV. BIBLIOGRAFÍA.

I. EL MULTICULTURALISMO CANADIENSE COMO MARCO DE REFERENCIA GENERAL

Una de las características más relevantes de la conformación de Canadá es la complejidad identitaria de su población. Esta complejidad a la que hago referencia es más reducida que la correspondiente a las variables de conformación de grupos sobre la base de intereses y relaciones causales intencionales¹ definidos en los procesos de diferenciación social y que se corresponden con las de cualquier sociedad abierta contemporánea. Dejaría, así, fuera de mi reflexión, las dimensiones de la *diversidad subgrupal* y *diversidad de perspectiva* definidas por la existencia de creencias y prácticas distintas en determinados ámbitos de la vida (por ejemplo, estructuras familiares no convencionales, feministas o ecologistas²). Por decirlo como Kymlicka, no estoy centrando mi atención en grupos como «los discapacitados, los gays y las lesbianas, las mujeres, la clase obrera, los ateos o los comunistas»³.

El tipo de diversidad identitaria al que aquí me interesa hacer referencia es el relativo a los grupos que, por un lado, se definen como una *cultura societal* y, por otro, a los grupos adscriptivos en los que la pertenencia no es abierta y

¹ DE FRANCISCO, A. y AGUIAR, F., Identidad, normas e intereses, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (REIS), núm. 104 (2003), p. 12.

² PAREKH, B., *Repensando el multiculturalismo*, Madrid: Istmo, 2005, pp. 16 y 17.

³ KYMLICKA, W., *Ciudadanía multicultural*, Barcelona: Paidós, 1996, p. 35.

que habían sido relativamente desatendidos por el pensamiento político hasta los años ochenta⁴.

Los primeros son aquellos que disponen de:

una cultura que proporciona a sus miembros unas formas de vida significativas a través de todo el abanico de actividades humanas, incluyendo la vida social, educativa, religiosa, recreativa y económica, abarcando las esferas pública y privada. Estas culturas tienden a concentrarse territorialmente, y se basan en una lengua compartida⁵.

Los segundos serían aquellos grupos que sin ofrecer un marco de referencia cultural completo, se conforman sobre la base de dimensiones culturales relevantes, si bien, de carácter sectorial. La nota característica de los mismos sería que incorporan dimensiones de *diversidad comunal*. Como señala Kelly, estos grupos de adscripción no serían «como una asociación voluntaria, tal como un club de golf, ni es un grupo de interés, ni es un grupo de gente que comparte un estilo de vida similar»⁶.

Este tipo de diversidad identitaria ha sido clasificada exhaustivamente por Kymlicka en torno a la siguiente tipología. En primer lugar, tendríamos a los grupos multiculturales que serán, por excelencia, los de carácter «multinacional» y «poliétnico». Los primeros son las naciones subestatales y los segundos los pueblos indígenas.

Una vía para distinguir, afirma Kymlicka, las naciones subestatales de pueblos indígenas en el contexto occidental es que los primeros eran contendientes perdedores en el proceso europeo de formación de los estados, mientras que los últimos estuvieron aislados del proceso hasta hace poco tiempo manteniéndose en un tipo de vida premoderno hasta bien entrado el siglo XX. A las naciones subestatales les hubiera gustado formar sus propios estados pero perdieron en la lucha por el poder político mientras que los pueblos indígenas existieron fuera del sistema de estados europeos. Catalanes, vascos, flamencos, escoceses, galeses, corsos, puertorriqueños y quebequenses son naciones subestatales mientras que Sami, Inuit, Maori y los indios americanos son pueblos indígenas⁷.

⁴ EISENBERG, A. & SPINNER-HALEV, J., Introduction. En Eisenberg, A. and Spinner-Halev, J. (eds.), *Minorities within Minorities. Equality, Rights and Diversity*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005, p. 1.

⁵ KYMLICKA, W., *Ciudadanía multicultural*, op. cit., p. 112.

⁶ KELLY, P., Equality and/or Liberty. En Kelly, P., *Multiculturalism Reconsidered. Culture and Equality and its Critics*, Cambridge: Polity Press, 2002, p. 66, y, en extenso, GUTMANN, A., *Identity in democracy*, Princeton: Princeton University Press, 2003, pp. 117-150.

⁷ KYMLICKA, W., Western Political Theory and Ethnic Relation in Eastern Europe. En Kymlicka, W. & Opalski, M., *Can Liberal Pluralism be Exported? Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*, Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 24.

La segunda categoría de grupos de adscripción identitaria serían los inmigrantes. Los miembros de este grupo, y a diferencia de los anteriores, se caracterizan por pretender su incorporación a la sociedad de acogida, limitándose a:

renegociar los términos de su integración básicamente en dos aspectos: a) reconocimiento de que la integración no se produce automáticamente sino que supone un largo proceso intergeneracional y b) necesidad de revisar sistemáticamente nuestras propias instituciones y normas para comprobar el grado de respeto, reconocimiento y de acomodación de las identidades y prácticas de las minorías etnoculturales⁸.

El argumento central por el que los inmigrantes no pueden constituir una cultura societal propia como los anteriores se basa, según el autor, en que carecen de la «base institucional» necesaria⁹.

El tercer grupo estaría compuesto por los grupos etnoreligiosos aislacionistas, tales como los hutteritas, menonitas, doukhobours, amish y judíos hasídicos que se caracterizan por buscar exenciones al cumplimiento de normas. Estos tres tipos –multicultural, inmigrante y aislacionista– tendrían, sin embargo, en común que han sido históricamente promovidos a integrarse en la cultura mayoritaria por parte de los estados. El cuarto grupo estaría formado por los denominados *metecos* recurriendo al término de la Grecia clásica. Incluiría a los inmigrantes irregulares y a los inmigrantes temporales, como los refugiados o *guestworkers* turcos en Alemania o norteafricanos en Italia o España.

Finalmente, el quinto grupo es el denominado *casta racial* y se caracterizaría porque con la excusa de motivos raciales se les ha prohibido integrarse en el grupo mayoritario. El ejemplo virtualmente único son los negros estadounidenses aunque en un sentido expansivo también incluye a los gitanos en Europa oriental¹⁰. Las notas comparativamente características de este último grupo serían: Primero, se diferencian de los inmigrantes en que no fueron voluntariamente a los Estados Unidos. Segundo, se diferencian de los *metecos* en tanto que no tienen a dónde volver. Tercero, se caracterizan por soportar el peso de generaciones de esclavitud y segregación. Cuarto, a pesar de las victorias en materia de derechos civiles, permanecen en el extremo inferior de la escala económica (peor que otros inmigrantes no blancos más recientes). Finalmente, se caracterizan por su dispersión territorial que impide el separatismo pues no hay ningún territorio en que sean mayoría¹¹.

⁸ KYMLICKA, W., *Western Political Theory*, *op. cit.*, p. 34.

⁹ KYMLICKA, W., *Ciudadanía multicultural*, *op. cit.*, pp. 134-144.

¹⁰ KYMLICKA, W., *Western Political Theory*, *op. cit.*, pp. 44-45.

¹¹ KYMLICKA, W., *Western Political Theory*, *op. cit.*, pp. 46-47.

En Canadá el escenario está compuesto por la presencia de todos los grupos de esta tipología de diversidad identitaria. Por un lado, el debate en torno al carácter multinacional del Canadá. Este operaría tanto en la dialéctica de Quebec y el resto del Canadá como en la más clásica formulación de la dialéctica entre una nación anglocanadiense junto a otra francocanadiense. Por otro, el carácter poliétnico incluiría tanto a los pueblos *inuit* como los miembros de las denominadas *Primeras Naciones* (casi cincuenta grupos amerindios implantados desde antes de la conquista europea) y a los *métis* (grupos de mestizaje entre amerindios y conquistadores europeos, fundamentalmente de origen francés, que han conservado rasgos culturales peculiares). El componente de inmigrantes es sumamente relevante, tanto desde un punto de vista cuantitativo como cualitativo. Baste señalar que el veinte por ciento de la población de Canadá ha nacido fuera del país y dicha tasa se eleva a más de la mitad en los casos de Toronto y Vancouver. El diez por ciento de la población actual son sudasiáticos, chinos y afrocanadienses. El crecimiento proporcional de inmigrantes asiáticos y magrebíes se incrementa anualmente con una tasa del 60 % y las estadísticas oficiales calculan que dentro de veinte años uno de cada tres canadienses pertenecerá a una minoría visible¹².

Los ejemplos citados sobre el tercer grupo –los aislacionistas– son en buena medida canadienses. Los *metecos* constituirían la población inmigrante ilegal en el país. Aunque no hay datos fiables, se puede percibir una preocupación creciente en cuyo contexto se produce la iniciativa legislativa del gobierno conservador de Stephen Harper, que el pasado 21 de octubre presentó un proyecto de ley agravando severamente las sanciones a los inmigrantes ilegales en el país. Finalmente, las *castas raciales* incluirían, en algún sentido, a la población de origen afrocanadiense y a buena parte de la originariamente chinocanadiense.

En definitiva, Canadá es un país que tanto desde un punto de vista cuantitativo como cualitativo se presenta como un auténtico laboratorio de la diversidad identitaria.

La gestión política y jurídica de esta diversidad no ha sido uniforme a lo largo de la historia reciente del Canadá. Es un lugar común hacer referencia al surgimiento de nuevas perspectivas literarias y filosóficas que se coordinaron con los movimientos de los derechos civiles de los años sesenta en los Estados Unidos así como en Australia y Canadá¹³.

¹² Para un análisis estadístico de todos estos grupos étnicos, véase www12.statcan.ca/census-re-censement/2006/as-sa/97-558/index-eng.cfm?CFID=3653261&CFTOKEN=51132083 [última consulta 30/09/10].

¹³ GOLBERG, D. T., *Multiculturalism. A critical Ready*, Cambridge, Oxford: Blackwell, 1994.

En esos mismos momentos en que las ideas referidas de humanismo, derechos humanos y ciudadanía igualitaria han alcanzado un ascenso, las reclamaciones de la diferencia de grupo como un conjunto de ideas de afrocentricidad, etnicidad, género, derechos de los homosexuales, etc. devinieron centrales para unas nuevas políticas progresistas [...] Un término que vino a describir estas políticas, especialmente en Estados Unidos, es «multiculturalismo»¹⁴.

Sin embargo, la evolución de las políticas multiculturales en los tres países no fue uniforme. En Estados Unidos, este multiculturalismo tenía un carácter crítico, casi subversivo y supuso la impugnación de la centralidad cultural europea y el reconocimiento de la diversidad de los orígenes de las generaciones de inmigrantes. Sin embargo, el modelo del *melting pot* se mantuvo como el sistema de integración, como modelo de asimilación al referente cultural mayoritario¹⁵. Pero en Australia y, especialmente, en Canadá este proceso de reconocimiento de la diversidad se acompañó de la ruptura con lo que se ha conocido como la «anglo-conformidad». En estas perspectivas, la aproximación multicultural adquirió pronta relevancia en los años sesenta y cumplió la función de ofrecer las bases a un modelo nuevo y exitoso de conformación de una nueva identidad¹⁶.

Este proceso de configuración oficial del multiculturalismo encuentra como punto de partida relevante la Real Comisión de Investigación sobre el bilingüismo y el biculturalismo que el entonces primer ministro Lester B. Pearson creó en 1963. En sus conclusiones, se ocupaba centralmente de la dualidad anglocanadiense y francocanadiense como conformadora del origen de Canadá si bien el libro IV del Informe final de 1969 hacía referencia al derecho de los grupos étnicos no fundadores a participar en las instituciones del país en pie de igualdad con los anteriores.

La primera medida política oficialmente multicultural data de 1971 y es promovida por el gobierno de Pierre Elliot Trudeau. Su célebre discurso del 8 de octubre declara solemnemente:

Creemos que el pluralismo cultural es la esencia misma de la identidad canadiense. Cada grupo étnico tiene el derecho de conservar y desarrollar su propia cultura y sus propios valores en el contexto canadiense. Diría que tenemos dos lenguas oficiales pero esto no es decir que tenemos dos culturas oficiales ni que una sea más oficial que la otra. Una política multicultural debe aplicarse a todos los canadienses sin distinción¹⁷.

¹⁴ MODOOD, T., *Multiculturalism*, Cambridge: Polity Press, 2007, p. 2.

¹⁵ LACORNE, D., *La Crise de l'identité américaine. Du Melting pot au multiculturalisme*, Paris: Fayard, 1997.

¹⁶ FLERAS, A. y ELLIOT, J. L., *The Challenge of Diversity. Multiculturalism in Canada*, Scarborough, Ontario: Nelson Canada, 1992, parte I.

¹⁷ Canada. Chambres des Communes, *Débats de la Chambre*, Ottawa, 8 octobre 1971, p. 8545.

Probablemente, esta medida pretendía compensar las críticas que había suscitado la adopción del bilingüismo oficial en la federación canadiense por parte de grupos de inmigrantes del Oeste así como reafirmar las posibilidades de una nueva perspectiva pancanadiense vinculada a tesis individualistas que no le subsumiese en la órbita cultural estadounidense.

Este proceso alcanzó su mayor plasmación normativa con ocasión de la adopción de la *Carta Canadiense de Derechos y Libertades* de 1982 que se incorpora a la vigente Constitución. Su artículo 27 enuncia que «toda interpretación de la presente Carta debe concordar con el objetivo de promover el mantenimiento y puesta en valor del patrimonio multicultural de los canadienses». Sobre esta base, se desarrolló la actualmente vigente *Ley sobre el mantenimiento y puesta en valor del multiculturalismo en Canadá* de 1988.

Su Exposición de Motivos recoge los parámetros axiológicos del multiculturalismo: derechos humanos, igualdad ante la ley y ausencia de toda discriminación¹⁸; reconocimiento de la importancia de mantener y valorizar el patrimonio multicultural de Canadá; reconocimiento de los derechos de los pueblos autóctonos y la afirmación de que el estatuto del inglés y del francés como lenguas oficiales no pueden atentar a los derechos y prerrogativas de otras lenguas. Asimismo, establece los parámetros legislativos del mismo: Ley sobre las Lenguas Oficiales; Ley sobre la Ciudadanía; Ley sobre los Derechos de la Persona; así como la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. La tesis fundamental consiste, como señala el último párrafo de la Exposición de Motivos, en que:

el Gobierno Federal reconoce que la diversidad de la población canadiense en los aspectos de la raza, nacionalidad de origen, origen étnico, color y religión constituye una característica fundamental de la sociedad canadiense y que consagra una política multiculturalista destinada a preservar el patrimonio multicultural de los canadienses dirigida a realizar su efectiva igualdad en los aspectos económico, social, cultural y político de la vida canadiense.

Su articulado aborda cuatro dimensiones que propondría denominar como conceptual, normativa, pragmática y orgánica. En el primer sentido, destacaría que la política multicultural incluye tanto una dimensión cultural como racial y tanto de referencia individual como de grupo. La política multicultural aborda los aspectos pedagógicos (insiste en la función tuitiva de sensibilización), cívico-participativos y promocionales. Destaca especialmente el concepto de

¹⁸ KYMLICKA, W., *Multicultural Odysseys. Navigating the New International Politics of Diversity*, Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 107.

reconocimiento tanto de la existencia de pluralidad de grupos como de sus contribuciones a la historia y desarrollo del país; tanto de la necesidad de promover la comprensión mutua de grupos e individuos como de favorecer la recíproca estima de las culturas. Asimismo, es necesario constatar el carácter medular atribuido a la idea de que la igualdad en la aplicación de la ley implica el respeto a las peculiaridades de cada uno y que el multiculturalismo es un elemento esencial en la determinación de la identidad y riqueza del Canadá.

Desde un punto de vista normativo, las obligaciones que comporta el modelo multicultural suponen la afirmación de un principio general de los poderes públicos federales de conducir el conjunto de sus actividades tomando debidamente en cuenta la realidad multicultural del país. Este principio se especifica en obligaciones en materia social (empleo y desarrollo); de promoción del reconocimiento y respeto de la diversidad; de relevancia en la determinación de datos estadísticos para la toma de decisiones y de políticas y, finalmente, de fomento de la diversidad lingüística en la medida que sea posible.

Desde el punto de vista pragmático, los arts. 4 y 5 abordan la implementación de la política multicultural del Canadá. Están dirigidas tanto a los particulares como a las organizaciones de la sociedad civil; sindicatos, organizaciones empresariales, empresas, organismos filantrópicos, etc. así como a las instituciones públicas, sea en el ámbito interno sea en el internacional. Sus ámbitos más relevantes son:

- Política de reconocimiento y difusión de la realidad multicultural del Canadá.
- Política de investigación dirigida al estímulo y profundización en la materia.
- Política de cooperación e intercambio intercomunitario.
- Política de integración que promueva simultáneamente el respeto y aprecio de la realidad multicultural.
- Política de conservación y promoción del multiculturalismo como patrimonio cultural.
- Política lingüística de facilitación del mantenimiento y adquisición de conocimientos de las diferentes lenguas del patrimonio multicultural canadiense.
- Política antidiscriminatoria que incluye ayuda a las minorías étnoculturales, contra todo efecto segregativo basado en motivos raciales, de origen nacional o étnico.
- Política de fomento del multiculturalismo mediante técnicas promocionales de los particulares y agentes de la sociedad civil.

Finalmente, desde un punto de vista orgánico, se prevén diferentes niveles de acción institucional: ejecutiva, consultiva y parlamentaria.

En la primera dimensión se prevén tres tipos diferentes de acción:

- Gubernamental: corresponde el cumplimiento de estas políticas tanto al Primer Ministro como a los restantes miembros del Gobierno Federal
- Intergubernamental: se prevé la celebración de acuerdos interterritoriales a tal efecto y tanto por el Primer Ministro como por los titulares de cada ministerio en su ámbito de competencias.
- Internacional: se prevé la celebración de acuerdos internacionales para la consecución de los objetivos fijados en razón del carácter multicultural del Canadá así como para la promoción de tal carácter.

En la segunda, se prevé, en el artículo 7, la posibilidad de creación de un Comité Consultivo encargado de asistir a la aplicación de la Ley en cuestión que contará con la participación de organizaciones sociales que representen los intereses multiculturales.

En la tercera, se prevé que el Primer Ministro debe entregar anualmente, ante ambas cámaras del Parlamento, un informe sobre la aplicación de la presente Ley que será examinado por un Comité del Senado, Cámara de los Comunes o de carácter mixto.

En definitiva, Canadá no sólo es un país con una amplia diversidad identitaria sino que ha constitucionalizado su carácter multicultural y ha vinculado a su bloque de constitucionalidad la previsión de una intervención activa de los poderes públicos en el reconocimiento, respeto y promoción de dicho carácter. Así, durante los últimos cuarenta años, Canadá se ha caracterizado por mantener una política activa en esta materia quizá sin paragon en el resto de los estados de la Comunidad Internacional.

II. LA COMISIÓN BOUCHARD-TAYLOR EN LA POLÍTICA QUEBEQUENSE DE LA GESTIÓN DE LA DIVERSIDAD IDENTITARIA

Quebec, la provincia francófona del Canadá, va a constituir una excepción a este panorama general del multiculturalismo canadiense. La implantación de este modelo recibió resistencias importantes en Quebec porque era interpretado como una política pancanadiense que expresamente perseguía la disolución de su singularidad nacional en el marco general de la diversidad cultural existente en el Canadá¹⁹. La identidad francocanadiense sería así un cristal importante en

¹⁹ LEMAN, M., *Le multiculturalisme canadien*, Ottawa: Bibliothèque du Parlement, Division des affaires publiques et sociales, 1999. GAGNON, A.-G. et IACOVINO, R., *Le projet interculturel qué-*

el mosaico identitario de Canadá que potenciaba el multiculturalismo pero nada más que uno de los cristales que componían el mosaico en su conjunto²⁰.

Sin embargo, aunque con una menor intensidad que el conjunto de Canadá –más dos tercios de la población se reconoce como de ascendencia francesa– el Quebec tiene también un importante componente de diversidad identitaria. Así, además de la minoría anglófona con especial relevancia en Montreal y su zona de influencia, acoge a diez naciones amerindias y a la nación inuit, a las minorías de judíos hasídicos largamente asentados en el territorio, a todos los cuales se suman los 45 mil inmigrantes que llegan cada año, que hablan 150 lenguas, que provienen de 180 países, que practican 200 religiones y que pertenecen a 120 grupos étnicos diferentes²¹.

El modelo de gestión de la diversidad cultural que se fue configurando en el Quebec como alternativo al multicultural canadiense se ha denominado modelo interculturalista y fue definido oficialmente por primera vez en un documento titulado *Autant de façons d'être Québécois* (1981). Se trata de una política que rechaza los lineamientos establecidos por la política federal del multiculturalismo y que pone el acento en la convergencia y el respeto etnocultural mediante el imperativo de la integración colectiva.

Los puntos más importantes a destacar de este documento serían los dos siguientes²². En primer lugar, la definición del pueblo quebequense como una nación de condición francesa. En segundo lugar, la cultura francesa constituye un espacio de convergencia de culturas minoritarias que deben ser conservadas. De esta manera, el plan de acción que persigue el interculturalismo quebequense pretende a) asegurar el mantenimiento y desarrollo de las comunidades culturales diferenciadas; b) sensibilizar a los quebequenses francófonos o anglófonos sobre la aportación de las comunidades culturales; c) favorecer la integración de las comunidades culturales en la sociedad quebequense, especialmente en las áreas donde éstas se encuentran subrepresentadas.

bécois et l'élargissement des frontières de la citoyenneté, dans A.-G. Gagnon (dir.), *Québec : État et société*, tome 2, Montréal: Éditions Québec/Amérique, 2003, pp. 413-438.

²⁰ La bibliografía sobre la cuestión es amplísima. Entre la recientemente publicada en español ver BROUILLET, E., Una cohabitación difícil: Las relaciones jurídicas entre Canadá y Quebec, *Istor. Revista de Historia Internacional*. Año VIII, núm. 32 (primavera de 2008), *Québec: una historia de 400 años*, pp. 73-107, y GAGNON, A. G. (dir.), *El federalismo canadiense contemporáneo. Fundamentos, tradiciones e instituciones*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2010.

²¹ PICHE, V. y LAROCHE, D., *L'immigration au Québec*, memoria de investigación encargada por la CCPARDC. [Documento disponible en línea <http://www.accommodements.qc.ca>, [30/09/10], 2005. ARMONY, V., *Le Québec expliqué aux immigrants*, Montréal: VLB Éditeur, 2007.

²² En relación a estas cuestiones sigo a SAUCA, J.M. y WENCES, M^a. I., Participación ciudadana y diversidad cultural: la Comisión Bouchard-Taylor, *Andamios. Revista de Investigación Social*. México, volumen 5, núm. 10 (abril 2009), p. 17 y ss.

Al comienzo de la década de los noventa, se elaboró un segundo documento titulado *Au Québec pour vivre ensemble. Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration* cuyo contenido también es de relevancia para comprender la política de integración. Aquí se establece que (a) Quebec es una sociedad cuya lengua común de la vida pública es el francés; (b) Quebec es una sociedad democrática donde es atendida y favorecida la participación y la contribución de todos; (c) Quebec es una sociedad pluralista, abierta a diversas aportaciones culturales con el sólo límite que impone el respeto de los valores democráticos fundamentales y la necesidad del intercambio comunitario²³.

De esta manera, Quebec fue abandonando el modelo de una política de asimilación que había adoptado con anterioridad y que intentó prolongar tras la política federal multicultural. La alternativa se conformó en torno al programa intercultural que se caracteriza por intentar conciliar, de la manera más equilibrada posible, el respeto a la diversidad con el imperativo de la integración colectiva. Sin embargo, el interculturalismo en su dimensión política de integración no ha sido todavía objeto de una definición completa y oficial por parte de las instituciones de Quebec y es este punto en el que la aportación de la Comisión Bouchard-Taylor deviene fundamental pues, desde su posición privilegiada, ha insistido en que esta laguna debe ser subsanada.

Esta comisión, oficialmente denominada *Comisión de Consulta Ciudadana sobre Prácticas de Acomodamiento Asociadas a Diferencias Culturales*²⁴ surge a iniciativa del Primer Ministro de Quebec, Jean Charest quien, el 8 de febrero de 2007, anunció la creación de una Comisión autónoma e independiente encargada de consultar a la población sobre las prácticas de lo que se conoce como «acomodamientos razonables» entre las diferentes culturas que conviven en Quebec²⁵. Probablemente, esta iniciativa intentó neutralizar el eco de las crí-

²³ QUEBEC, Ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration (MCCI), *Au Québec pour bâtir ensemble. Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration*, Montreal: Direction des communications, 1990, p. 15. Labelle, Rocher, Field et Icart añaden a estos documentos fundamentales la influencia de los siguientes: Le rapport du Comité d'implantation du plan d'action à l'intention des communautés culturelles (1984); Le Rapport du comité sur l'école québécoise et les communautés culturelles (rapport Chancy) (1985); La Déclaration du gouvernement sur les relations interethniques et interraciales (1986); Avis du Conseil des Communautés culturelles et de l'Immigration, du Conseil supérieur de l'éducation et du Conseil du statut de la femme (LABELLE, M., FIELD, A.M. e ICART, J-C., *Les dimensions d'intégration des immigrants des minorités ethnoculturelles et des groupes racisés au Québec*, 2007, pp. 8-9).

²⁴ En el original *Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles*, CCPARDDC por sus siglas en francés. La página web de esta Comisión es: <http://www.accommodements.qc.ca/index.html> Cuando se cite esta página se señalará como autor a las siglas mencionadas.

²⁵ Gobierno de Québec (2007), *Décret numéro 95-2007, Concernant la constitution de la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles*, Québec. Un

ticas que uno de los líderes políticos de la oposición en Quebec, Mario Dumont del partido *Action Démocratique du Québec*, había formulado sobre lo que consideraba un exceso de tolerancia de las autoridades del país y, en general, de la sociedad quebequense en relación el tratamiento de la diferencia cultural.

La presidencia de la Comisión quedó integrada por Gerard Bouchard y Charles Taylor. El primero de ellos, historiador y sociólogo, es titular de la Cátedra de investigación de Canadá sobre la dinámica comparada de imaginarios colectivos en la Universidad de Quebec en Chicoutimi; en tanto que el segundo, de reconocido prestigio internacional, es profesor emérito de ciencia política y filosofía de la Universidad McGill de Montreal²⁶. Esta copresidencia se acompañó de un consejo asesor formado por 15 especialistas –12 de ellos profesores universitarios– de diversas disciplinas (sociología, ciencia política, filosofía, Derecho, etc.) y una de sus primeras medidas fue solicitar 13 estudios de investigación sobre temas directamente relacionados con los objetivos de la Comisión²⁷.

Los fines concretos de la Comisión fueron tres:

- A) Clarificar el escenario mediante la búsqueda de respuestas a preguntas tales como ¿en qué consisten exactamente las prácticas de acomodamiento? ¿Qué es lo que motiva su surgimiento? ¿Qué tipo de problemas están desti-

extracto del decreto puede consultarse en BOUCHARD, G. y TAYLOR, Ch., *Construir el futuro. El tiempo de la reconciliación/ Etorikizuna eraikitzea. Adiskideko garaia*, Prólogo/Hitzazurrea Eduardo Ruiz Vieyetz, Zarautz: Ikuspegi. Immigrazioaren Euskal Behatokia, 2010.

²⁶ ESTEBAN SÁNCHEZ, V. y LÓPEZ SALA, A., La crisis de los «acomodos razonables» en Quebec: la Comisión Bouchard-Taylor, *Revista Internacional de Filosofía Política* (RIFP), núm. 33 (2009, junio), pp. 197-203.

²⁷ Todas estas memorias de investigación pueden consultarse en <www.accommodements.qc.ca/documentation/rapports-experts.html> [última consulta 30/09/10]. Sus autores y títulos son: APARICIO, P. y SÉGUIN, A.M., *Retour sur les notions de ségrégation et de ghetto ethniques et examen des cas de Montréal, Toronto et Vancouver*; BOUVIER, F., *Bilan du débat relatif au programme «Histoire et éducation à la citoyenneté» du deuxième cycle de l'ordre d'enseignement secondaire qui a eu cours au Québec en 2006-2007*; ROCHER, F., LABELLE, M., y otros, *Le concept d'interculturalisme en contexte québécois: généalogie d'un néologisme*; LABELLE, M., FIELD, A.M. e ICART, J.-C., *Les dimensions d'intégration des immigrants des minorités ethnoculturelles et des groupes racisés au Québec*; GIRARD, M., *Résumé des résultats de sondages portant sur la perception des Québécois relativement aux accommodements raisonnables, à l'immigration, aux communautés culturelles et à l'identité canadienne-française*; GUBBAY-HELPER, S., *Usage and Meanings of «Common Values» and «Shared Values»*; JUTEAU, D., *Rapports de sexe, frontières ethniques et identités nationales*; PAILLÉ, M., *Diagnostic démographique de l'état de la francisation au Québec*; PICHÉ, V. y LAROCHE, D., *L'immigration au Québec*; POTVIN, M., *Les médias écrits et les accommodements raisonnables. L'invention d'un débat*; RIOUX, M. y BOURGEOYS, R., *Enquête sur un échantillon de cas d'accommodement (1998-2007)*; SAINT-PIERRE, C., *Éduquer au vivre-ensemble dans une perspective interculturelle- que faut-il attendre de l'école et de l'éducation dans le contexte actuel de la société québécoise caractérisée par un pluralisme culturel, religieux et linguistique croissant?*; SEIDLE, F. L. y FOUROT, A.-C., *Comparative research and analysis Country profiles*.

nadas a resolver? ¿Cuál debería ser su futuro en nuestra sociedad? B) En una escala más concreta, se pretende situar al conjunto de las prácticas de acomodamiento dentro de un marco de referencia coherente en el que puedan inspirarse, en sus procesos de toma de decisión, los agentes de las instituciones públicas y privadas. [...] C) Y a una escala mayor, se pretende reflexionar y formular recomendaciones sobre el futuro de la convivencia interétnica y los modos de integración de la sociedad quebequense²⁸.

En suma, la Comisión Bouchard-Taylor tenía como mandato expreso, primero, diseñar un mapa de las prácticas de armonización intercultural que tienen lugar en Quebec; segundo, analizar las experiencias que ha habido en otras sociedades; tercero, poner en marcha una amplia consulta ciudadana sobre este tema; y cuarto, formular recomendaciones al gobierno para que estas prácticas de armonización se realicen de acuerdo con los valores de la sociedad quebequense en tanto que sociedad pluralista, democrática e igualitaria.

Los trabajos de la Comisión Bouchard-Taylor, cuyo coste alcanzó la cifra de 3,7 millones de dólares canadienses, se desarrollaron en tres etapas. La primera, de marzo a agosto de 2007, se concentró en la preparación de la consulta y de otras actividades complementarias. Entre los meses de marzo a julio, los presidentes de la Comisión realizaron reuniones con expertos para reflexionar sobre la temática en cuestión y sobre cuáles serían las mejores condiciones de realización de la consulta; se constituyeron grupos de sondeo ciudadano; se llevaron a cabo reuniones con representantes de organismos sociales y con gestores de la administración pública; se creó el Consejo asesor; se decidieron los temas que debían ser abordados en memorias de investigación encomendadas a especialistas; y se elaboró el documento que daría pie a la consulta. Este último se publica en agosto bajo el título de *Accommodements et différences. Vers un terrain d'entente: la parole aux citoyens*²⁹ y también en este mes se realiza en Montreal el primer foro nacional en colaboración con el Instituto del Nuevo Mundo.

La segunda etapa, de septiembre a diciembre de 2007, se centra exclusivamente en la consulta ciudadana y en la realización de una serie de estudios sobre las percepciones ciudadanas relativas a las prácticas de armonización intercultural. En esta fase se celebraron diversas audiencias públicas en las regiones en que se divide la Provincia y dos foros de carácter nacional (de Quebec).

La tercera y última etapa, de enero a junio de 2008, se dedicó a la realización del último foro nacional; al análisis de las memorias presentadas y de

²⁸ BOUCHARD, G. y TAYLOR C., *Accommodements et différences. Vers un terrain d'entente: la parole aux citoyens*, Québec: Gobierno de Québec [Documento disponible en línea: <<http://www.accommodements.qc.ca/commission/index.html>>], 2007, p. 6.

²⁹ BOUCHARD, G. y TAYLOR C. (2007), *Accommodements et différences...*, op. cit.

los contenidos de la consulta pública; y a la redacción del Informe final de la Comisión que originalmente debía entregarse en marzo, pero cuyas 310 páginas finalmente se dieron a conocer el 22 de mayo de 2008 bajo el título de *Fonder l'avenir. Le temps de la conciliation*³⁰.

La Comisión y su consejo asesor analizaron los casos de acomodamiento razonable asociados a diferencias culturales que tuvieron lugar en Quebec en los últimos veinte años. De los 73 casos que consideran relevantes, 40 sucedieron entre marzo de 2006 y junio de 2007; a lo largo de estos meses los incidentes alcanzan fuertes dimensiones mediáticas y muchos de ellos producen en la población una percepción negativa sobre dichas prácticas y un sentimiento de amenaza a los valores existentes³¹. Durante este período, conocido como el de ebullición, «los acomodamientos se convirtieron en el debate central de la sociedad y los actores políticos tenían que pronunciarse sobre ello prácticamente todos los días»³²; no es de extrañar, por tanto, que el ambiente político y social desencadenara la decisión del Primer Ministro de nombrar la Comisión que se analiza. Para ilustrar esta situación selecciono aquí una decena de casos³³.

El *kirpan sikh* (2 de marzo de 2006). La Corte Suprema de Canadá permite que un joven sikh de Quebec lleve un kirpan –cuchillo ceremonial– a la escuela. La Corte declara que la prohibición de este acto por parte del Tribunal de Apelación va en contra de la libertad de religión y que llevar dicho objeto no afecta a la seguridad de otros alumnos. Ordena, sin embargo, que el alumno Gurbaj Singh Multan, quien vive en Montreal, lleve su cuchillo envuelto en un estuche de tela bajo su ropa. Esta decisión fue largamente debatida en los medios de comunicación.

³⁰ Puede seguirse un resumen en español y en euskera en BOUCHARD, G. y TAYLOR, Ch., *Construir el futuro...*, *op. cit.*

³¹ Es importante subrayar que varios de los casos se vieron distorsionados por el intenso alcance mediático del que fueron objeto, lo que llevó a alimentar aun más la controversia. Ante esta situación, la Comisión Bouchard-Taylor se propone narrar los hechos mediante una estrategia en la que, por un lado, se describe la percepción general de la población y, por la otra, se reconstruyen los hechos. Para realizar esta tarea, la Comisión encomienda a dos investigadores que intenten reconstituir los hechos de la manera más rigurosamente posible. Estos investigadores interrogaron a diferentes actores y a testigos para apoyar su análisis documental (BOUCHARD, G. y TAYLOR C. (2007), *Accommodements et différences...*, *op. cit.*, p. 50).

³² BOUCHARD, G. y TAYLOR, Ch., *Fonder l'avenir. Le temps de la conciliation*, Québec: Gobierno de Québec, [Documento disponible en línea: <http://www.accommodements.qc.ca/commission/index.html>], [30/09/2010], 2008, p. 16.

³³ La Comisión encargó a dos investigadores analizar 40 casos relevantes que habían tenido lugar entre marzo de 2006 y junio de 2007. Se les encomendó que reconstruyeran los hechos de la manera más rigurosa posible para que la Comisión pudiese distinguir entre lo que había realmente sucedido y la percepción que tenía la población de lo que había sucedido. De esta manera, intentan demostrar la transformación mediática que sufrieron gran parte de estos casos.

El *turbante sikh* (9 de marzo de 2006). El periódico montrealés *La Presse* informa que la Asociación de empresas marítimas modificó sus reglas de trabajo para llegar a un acuerdo razonable con los camioneros de confesión sikh, quienes rechazaron quitarse el turbante y llevar un casco de seguridad cuando trabajaban en la zona del puerto de Montreal.

Modales en la mesa (4 de mayo de 2006). El semanal de Montreal, *The West Island Chronicle*, revela que un niño de siete años, de origen filipino, fue regañado varias veces en su escuela de Roxboro por comer e ingurgitar, según decían, como un cochino. Su madre consideró que el niño fue injustamente increpado porque, a la hora de la comida, acostumbraba a utilizar su tenedor para empujar sus alimentos en su cuchara, como tradicionalmente se come en Filipinas. La historia, que dio la vuelta al mundo, provocó varias protestas frente a la embajada de Canadá en Manilla.

Espacios para la oración musulmana (2 de agosto de 2006). La Comisión de los Derechos de la Persona y de los Derechos de la Juventud de Quebec resuelve a favor de la Escuela Superior Tecnológica de Montreal que había negado otorgar a sus estudiantes musulmanes un espacio reservado exclusivamente para orar. La Comisión declaró razonables las medidas tomadas por la Institución que decidió no conceder este espacio, pero que a cambio ofreció a los estudiantes la posibilidad de orar en los salones de clase que se encontrasen desocupados.

Los cristales en el YMCA (7 de noviembre de 2006). En su primera plana, el periódico *La Presse* publica que un YMCA ubicado en un barrio de Montreal había aceptado remplazar los vidrios transparentes de las ventanas de un gimnasio que se encontraba frente a una sinagoga, por vidrios esmerilados. Los gastos fueron cubiertos por los Judíos hasídicos, de la ortodoxa congregación Yetev Lev, quienes no querían que los jóvenes de su comunidad vieran a las mujeres entrenar en ropa deportiva. Entre el 1 de octubre y el 15 de noviembre de 2006, los socios del YMCA hicieron circular una petición solicitando a la dirección que retirara los vidrios esmerilados. El 7 de noviembre se publica el primero de una larga serie de artículos de opinión sobre este asunto. El 19 de marzo, la dirección del YMCA en cuestión anuncia en conferencia de prensa que había sustituido los vidrios esmerilados por vidrios transparentes acompañados de estores.

Mujeres policías y judíos hasídicos (15 de noviembre de 2006). El periódico *La Presse* de Montreal publica el contenido de un folleto del Servicio de Policía de la ciudad de Montreal, donde se recomienda a las policías mujeres dejar que sus colegas masculinos intervengan cuando se trata de relacionarse con miembros de la comunidad judía hasídica. Les encomienda no ofuscarse si hombres de esa comunidad no quieren mirarlas de frente y llamar a su colegas masculinos si aquéllos exigen hablar sólo con hombres.

¿*Racismo en Quebec?* (15 de enero de 2007). El *Journal de Montreal*, la estación de radio 98,5 FM y un canal de televisión (TVA) difunden los datos de un sondeo efectuado por Léger Marketing, donde se afirma que 59 % de los quebequenses se consideran racistas.

El caso Hérouxville (26 de enero de 2007). En primera plana, el diario *La Presse* revela que el Consejo Municipal de la localidad de Hérouxville, un pueblo de 1300 habitantes, ha emitido una serie de resoluciones que dan lugar a un texto titulado «normas de vida» dirigido a los futuros inmigrantes. Algunas de las normas decretadas se refieren a la interdicción de lapidar a las mujeres, quemarlas vivas o realizarles la ablación del clítoris. Este riguroso «código vital» ha sido objeto de innumerables controversias en las que han participado la prensa quebequense y la internacional. El tema ha alcanzado tales dimensiones que la página web de la ciudad recibió 65 mil visitas.

Velo y elecciones (23 de marzo de 2007). El director general de las elecciones en Quebec prohíbe el voto a toda persona cuya cara no esté descubierta. La decisión, tomada tres días antes del escrutinio regional, es la consecuencia de numerosos reportajes donde se denunciaba que mujeres cubiertas con el hiyab o la burka votaban sin que los interventores pudieran comprobar su identidad.

Certificación kosher (11 de mayo de 2007). Un programa de televisión emite un reportaje en Montreal sobre la certificación *kosher* en Quebec. Ahí se afirma que el 75% de los productos que se encuentran en los anaqueles de los supermercados llevan dicha certificación y que «centenares de empresas quebequenses gastan millones de dólares para dar gusto a las exigencias de los rabinos». El 22 de octubre un artículo que aparece en un periódico de Montreal afirma que dicha certificación no supone ningún costo adicional para los consumidores.

Todos estos ejemplos, acaecidos en los meses previos y posteriores a la creación de la Comisión Bouchard-Taylor, son sólo algunos de los múltiples casos que reflejan la diversidad cultural; muchos otros fueron expuestos en las audiencias de la consulta ciudadana que iniciaron en la ciudad de Gatineau el 10 de septiembre y que finalizaron en la ciudad de Montreal el 14 de diciembre de 2007³⁴. Sobre estos materiales fácticos y las percepciones ciudadanas sobre

³⁴ Los modos y posibilidades que tuvo la ciudadanía para participar en esta consulta se verificaron o bien mediante su inscripción en alguno de los cuatro foros nacionales que se llevaron a cabo en Montreal y que reunieron a un total de 800 participantes o bien asistiendo a una de las 22 audiencias realizadas a lo largo de 15 regiones en las que 3423 personas se dieron cita. Los procedimientos de intervención eran tres. En primer lugar, las instituciones, grupos o ciudadanos podían elaborar una memoria en la que expusieran sus puntos de vista sobre los temas de la consulta; la memoria podía o no ser presentada en alguno de los foros o de las audiencias. La Comisión recibió 900 memorias, de las cuales 328 fueron discutidas en sesión pública. Una segunda forma de expresión era la del testimonio.

ellos, la Comisión evacuó su informe. En el mismo se proponen una serie de medidas entre las que se encuentra la de promover una decisión pública sobre el modelo intercultural. A esa cuestión en específico se dedica el siguiente apartado.

III. ANÁLISIS COMPARATIVO DEL INTERCULTURALISMO QUEBEQUENSE Y EL MULTICULTURALISMO CANADIENSE

La Comisión aborda una primera estrategia conceptual para el análisis de casos como los señalados en el apartado anterior, mediante una aproximación comparativa entre dos conceptos similares. Esta dualidad se refiere a los denominados *acomodamientos razonables*, por un lado, y a los *ajustes concertados*, por otro, entendidos ambos como manifestaciones de un género común de *prácticas de armonización intercultural*.

El *acomodamiento razonable* es una noción generada en el contexto jurídico canadiense en los años ochenta y se asocia inicialmente a la jurisprudencia laboral. Designa una forma de flexibilidad dirigida a combatir la discriminación directa o indirecta causada por la aplicación estrictamente idéntica de una norma, cuyos efectos, en algunos casos, pueden atentar contra el derecho de todo ciudadano a la igualdad. La práctica de acomodamiento pretende encontrar un equilibrio entre los derechos de una y otra parte, sin imponer una carga excesiva a ninguna de ellas. Sin embargo, desde este origen jurídico social se ha proyectado sobre diferentes planos nuevos. Por un lado, la dimensión jurisdiccional se ha extendido sobre una multiplicidad de ámbitos jurídicos tanto de las instituciones públicas (sistema escolar, sistema sanitario, penitenciario, servicios de las administraciones públicas, etc.) como de organismos privados (establecimientos comerciales o industriales, organismos comunitarios o asociativos, etc.). Esta dimensión del acomodamiento es una manifestación de:

Los que optaron por esta vía, un total de 241, podían tomar brevemente la palabra en las audiencias públicas para narrar una experiencia relacionada con los objetivos de la consulta o significar una emoción sobre algún aspecto concreto. Una tercera posibilidad de participación consistía en asistir a estos escenarios y expresar informalmente una opinión sobre los contenidos del documento de consulta. Los foros y las audiencias, cuya duración aproximada fue de tres horas cada uno, fueron retransmitidos, en directo o en diferido, por algunas cadenas de televisión, alcanzando en algunas ocasiones el liderazgo en el *ranking* de audiencia. Además, la Comisión siguió otros tres procedimientos de intervención. El primero era la constitución de 31 grupos de trabajo encargados de realizar sondeos a personas de diferentes medios, tanto en Montreal como en otras regiones. El segundo era la realización de 59 encuentros con expertos en diversas temáticas relacionadas con los trabajos de la Comisión y 23 encuentros con representantes de organismos socioculturales. El tercero, la habilitación de una página en Internet que recibió más de 400,000 visitas y en la que se realizaron diversas actividades de intercambio con el público.

la obligación del Estado y de los diferentes agentes intervinientes en el ámbito público de limitar las dificultades de interpretación o de aplicación [de la ley] realizando ajustes con el fin de acordar las máximas ventajas a aquellos que son víctimas de discriminaciones reales y contrastadas³⁵.

Por otro, su funcionalidad ha sobrepasado la dimensión antidiscriminatoria para configurarse en instrumento para facilitar la integración³⁶.

Ahora bien, esta tendencia expansiva del instrumento de los acomodamientos razonables ha ido ampliándose en los últimos años más allá del mundo del Derecho hasta constituirse en el eje de un activo debate social³⁷ y se ha incorporado paulatinamente al vocabulario cotidiano de la ciudadanía. Como efecto de este éxito, se ha dado lugar a ciertas confusiones en el lenguaje coloquial y en el seno del debate público que han propiciado desafortunados enredos entre los que destaca:

la reducción de los acomodamientos al ámbito religioso, la asimilación de los acomodamientos a todo caso de adaptación cultural o incluso la identificación de los acomodamientos a cuestiones relacionadas con la integración de los inmigrantes sin olvidar la confusión entre los valores fundamentales y los valores de la mayoría³⁸.

En el documento que marca el punto de partida de las consultas ciudadanas por parte de la Comisión Bouchard-Taylor se alude a esta creciente confusión y se pone énfasis en la necesidad de proceder a una depuración de los conceptos³⁹. Por un lado, se subraya la importancia de que la noción de acomodamiento razonable se limite a la dimensión meramente jurídica, otorgándole así un sentido restringido que evite que un uso indiscriminado le vacíe de significado. Por otro lado, se alude a la categoría de *ajustes concertados* para designar al conjunto de prácticas encaminadas a conseguir acuerdos amigables de manera informal entre el personal de las instituciones públicas o privadas y el resto de la ciudadanía (alumnos, pacientes, empleados, clientes, etc.). Esta última noción difiere del concepto de acomodamiento razonable en tanto que sus prácticas pretenden evitar el recurso a los tribunales y, en general, al discurso jurídico, para dar preferencia a la voz ciudadana. Los ajustes concertados se fundan en el

³⁵ ANCTIL, P., Quel accommodement raisonnable?, *Éthique Publique*, vol. 9, núm. 1 (2007, primavera), p. 187.

³⁶ JEZEQUEL, M. (dir.), *Les accommodements raisonnables: quoi, comment, jusqu'où? Des outils pour tous*, Québec: Éditions Yvon Blais, 2007, p. IX.

³⁷ MACLURE, J., SAVIDAN, P. et BOISVERT, Y., «Presentation». En Dossier Éthiques et politiques de l'aménagement de la diversité culturelle et religieuse, *Éthique Publique*, vol. 9, núm. 1 (2007, primavera), p. 5.

³⁸ JEZEQUEL, M. (dir.), *Les accommodements raisonnables...*, op. cit., p. VIII.

³⁹ BOUCHARD, G. y TAYLOR C. (2007), *Accommodements et différences...*, op. cit., p. V.

ideal de que la gestión de la vida en común debe ser lo más armoniosa posible y de que la concertación es inherente a la esfera ciudadana.

De esta manera, la Comisión utiliza el concepto de *armonización intercultural* para denominar al conjunto de prácticas tanto de acomodamiento razonable como de ajuste concertado que versan sobre diferencias culturales. Así, la noción de prácticas –o medidas– de armonización intercultural alude a los arreglos que están encaminados a regular las dificultades y desencuentros que tienen lugar entre conciudadanos de diferentes culturas. Son medidas que se adoptan a favor de una persona o de un grupo minoritario que se encuentra amenazado de discriminación por razón de su cultura (incluida la religión)⁴⁰. Estas prácticas de armonización se inspiran en un principio general de igualdad y equidad cuya regla central es la aceptación de que lo que es legítimo para un culto lo es también para otro. Esto es lo que se conoce como un tratamiento que puede ser diferencial sin ser preferencial⁴¹.

Sin embargo, a la vista de los testimonios expresados en la consulta ciudadana y los datos que se conocen a través de los medios de comunicación⁴², la gran mayoría de los arreglos y prácticas interculturales no son acomodamientos razonables, sino acuerdos que se obtienen por vía ciudadana; simples ajustes, de naturaleza transitoria, que las instituciones han adoptado porque consideran que eso puede ayudarles a reconducir determinados hábitos. Así, el recurso de los ajustes concertados se encuentra mucho más extendido que la de los acomodamientos razonables. Se puede decir que desde una perspectiva sociológica «el ajuste concertado no sólo desborda, sino que también antecede al acomodamiento razonable»⁴³. Esta tendencia a priorizar el recurso ciudadano y evitar en la medida de lo posible la judicialización en la resolución de conflictos, da cuenta de la importancia que Quebec otorga a la construcción de un escenario cívico para la convivencia entre culturas.

Esta dimensión prioritaria de la dinámica cívica en el tratamiento de la armonización intercultural va a resultar decisiva para la comprensión de uno de

⁴⁰ BOUCHARD, G. y TAYLOR C. (2007), *Accommodements et différences...*, op. cit., p. 44.

⁴¹ Es conveniente recordar que numerosas normas, en apariencia neutras y universales, lo que reproducen son visiones del mundo, valores, códigos implícitos o reglas informales que no están formulados explícitamente, pero que están extendidas y se aplican. Un mismo derecho puede suscitar en algunas ocasiones dos tratamientos diferentes cuando se trata de corregir un defecto en la aplicación de una ley o de un reglamento, y esto no debe interpretarse como asignación de privilegios. Por esta razón, se afirma que los tratamientos pueden ser diferenciales sin ser preferenciales (PAREKH, B., *Repensando el multiculturalismo*, op. cit., p. 358).

⁴² MCANDREW, M., Pour un débat inclusif sur l'accommodement raisonnable, *Éthique Publique*, vol. 9, núm. 1 (2007, primavera), p. 153.

⁴³ BOUCHARD, G. y TAYLOR C. (2007), *Accommodements et différences...*, op. cit., p. 7.

los pulsos centrales del informe final de la Comisión y que a los efectos de este trabajo resulta decisivo. Me refiero a la promoción de la dinámica ciudadana como elemento central de conformación de modelo de gestión de la diversidad cultural.

La Comisión Bouchard-Taylor aborda el interculturalismo como variedad del pluralismo y es entendida como «la marca de distinción de la sociedad quebequense en materia de asuntos interétnicos»⁴⁴ constituyendo una alternativa al modelo multicultural del Canadá. Su análisis se presenta desde una doble aproximación: por un lado, como una política de integración y, por otro, desde una perspectiva normativa, sosteniendo la propuesta de que supone la mejor opción para Quebec en relación con la gestión intercultural y la recomienda en sus conclusiones al Gobierno para que sea adoptada oficialmente.

El interculturalismo en el sentido de política de integración se refiere al conjunto de procesos mediante los cuales una colectividad dispone sus instituciones, sus asuntos sociales y su cultura a fin de conseguir la mayor adhesión de sus miembros. Desde el punto de vista individual, es también el conjunto de elecciones en virtud del cual un ciudadano puede participar plenamente, si así lo desea, en la vida de la sociedad (en especial en la esfera pública) y puede desarrollarse de acuerdo con sus particularidades y orientaciones⁴⁵. El presupuesto de esta política de integración se basa en una filosofía pluralista intercultural de base equitativa que implica la articulación de la dimensión identitaria con una social que conlleva la obligación de adoptar medidas que ayuden a contrarrestar las desigualdades que obstaculizan la integración. Casos paradigmáticos de estas medidas de aseguramiento de la participación de todos en las instituciones públicas y en la vida ciudadana son la necesidad de establecer políticas de inserción socio-profesional y de escolarización infantil.

Desde una dimensión normativa se promueve el desarrollo de una dinámica transcultural que se define como un proceso de intercambio intensivo entre culturas que conduce a la integración de elementos recíprocos. Cada cultura puede ofrecer algo a las otras y entre todas contribuyen al desarrollo de una (renovada) cultura quebequense. Sin embargo, el proceso de interacción cultural está sometido a límites que se corresponden con el marco de referencia resguardado por dos valores innegociables: la democracia liberal y el francés como lengua oficial pública. Respecto de la primera, la Comisión Bouchard-Taylor subraya como punto de partida que la sociedad quebequense es democrática y liberal y que las libertades y derechos fundamentales consagrados tanto en la Carta de

⁴⁴ BOUCHARD, G. y TAYLOR C. (2007), *Accommodements et différences...*, op. cit., p. 19.

⁴⁵ BOUCHARD, G. y TAYLOR C. (2007), *Accommodements et différences...*, op. cit., p. 42.

Derechos canadiense como en la previa Carta de Derechos quebequense configuran un núcleo axiológico irrenunciable. En cuanto al segundo límite, el francés como lengua oficial de uso público, subraya que éste es el idioma habitual en el trabajo, en los centros educativos, en el ámbito de las comunicaciones, de la salud, del comercio y de los negocios pero que, sin embargo, se encuentra en un contexto minorizado que requiere medidas de apoyo y de defensa por lo que el Estado debe comprometerse en su promoción. Este impulso debe, sin embargo, verificarse siempre dentro de un espíritu de respeto de las minorías lingüísticas presentes en su territorio.

El modelo del interculturalismo quebequense que pretende conciliar la diversidad etnocultural con la continuidad de un núcleo francófono y la preservación de un vínculo social democrático-liberal, es expuesto por la Comisión Bouchard Taylor en las once proposiciones siguientes. En primer lugar, el marco de referencia del interculturalismo es el Quebec en tanto que nación, tal y como ha sido reconocido por todos los partidos políticos del Quebec y, de una forma más velada, por el Gobierno federal. En segundo lugar, con base en el espíritu de reciprocidad citado, las interacciones son favorablemente valoradas, y de forma especial en la acción intercomunitaria. Aquí, los objetivos perseguidos son acabar con los estereotipos y desterrar el miedo o el rechazo al otro. Aunado a ello, se pretende subrayar la riqueza que supone la diversidad y los beneficios que ella puede generar para la cohesión social. En tercer lugar, los miembros del grupo etnocultural mayoritario (los quebequenses de origen francocanadiense) así como los miembros de las minorías etnoculturales, aceptan que su cultura pueda ser transformada a lo largo del tiempo, fruto del mecanismo de interacciones. En cuarto lugar, las diferencias culturales (y en particular las religiosas) no deben replegarse al ámbito privado. La lógica que acompaña esta proposición consiste en sostener que es más sano para la sociedad demostrar sus diferencias y conocer las peculiaridades del otro, que ocultarlas y marginarlas. En quinto lugar, debe ser reconocido el principio de identidades múltiples, así como el derecho de preservar la pertenencia al grupo étnico. En sexto lugar, para los ciudadanos que así lo decidan, es bueno que mantengan su pertenencia a su propia identidad de base ya que los grupos étnicos de origen continuamente realizan un papel de mediación entre sus miembros y el resto de la sociedad. En séptimo lugar, debe promoverse el plurilingüismo que se cohoneste con la prioridad del francés como lengua pública común. El debate que opone la lengua identitaria a la lengua vehicular (como simple herramienta de comunicación) es considerado como poco fecundo. En octavo lugar, para facilitar la integración de los inmigrantes y especialmente de sus niños, es importante ofrecerles los medios para que conserven su lengua de origen, al menos al principio. El asegurar un ancla cultural ayuda a atenuar el golpe que conlleva todo proceso de inmigración.

Asimismo, significa también una forma de preservar la riqueza que ofrece la diversidad cultural. En noveno lugar, se insiste en que las constantes interacciones entre los ciudadanos de orígenes diversos van paulatinamente desarrollando una nueva identidad y una nueva cultura. Este proceso es el que ha venido verificándose en Quebec desde hace algunas décadas sin que ello altere la posición cultural del grupo mayoritario ni se atente contra la cultura de los grupos minoritarios. En décimo lugar, el interculturalismo quebequense se inscribe en un movimiento internacional de acuerdo con el cual las sociedades eligen integrar la diversidad sobre la base de valores compartidos. Finalmente, en undécimo lugar, el interculturalismo debe considerar como fundamentales las dimensiones cívica y jurídica de los individuos (especialmente en todo lo que concierne a la no discriminación)⁴⁶.

De esta manera, el interculturalismo quebequense considera al francés como lengua común de las relaciones interculturales; cultiva una orientación pluralista, sumamente sensible a la protección de los derechos; preserva la tensión entre, por un lado, la diversidad y, por el otro, la continuidad del núcleo francófono y el vínculo social; pone un acento particular en la integración; y, celebra la práctica de interacciones que impliquen la modificación de todas las culturas interagentes, significativamente incluida la mayoritaria. De acuerdo con todo lo anteriormente esbozado, el interculturalismo es el modelo según el cual los inmigrantes y los miembros de los grupos minoritarios, si así lo desean, preservan lo esencial o una parte substancial de su cultura, pero la conjugan con elementos de la cultura mayoritaria. A sus valores fundamentales y costumbres agregan la lengua francesa y en conjunto participan de la memoria nacional y de la identidad quebequense. A cambio, la cultura mayoritaria también incorpora valores de culturas minoritarias. De esta manera, se encuentran los dos polos que dan cuerpo al interculturalismo: integración y diversidad. En la medida en que va dándose este proceso, la cultura quebequense, largamente nutrida de la tradición canadiense francesa, permanece siendo francófona pero preserva la diferencia cultural mediante una dinámica de interacción respetuosa del otro, lo que establece un equilibrio siempre dinámico entre integración y diversidad⁴⁷.

Con base en estas proposiciones, la Comisión Bouchard-Taylor encomienda al gobierno de Quebec que en materia de gestión de la diversidad cultural adopte un texto oficial (ley, política pública o declaración) que tenga como eje central el interculturalismo definido según lo expuesto. Esta pretensión supone la adopción de una medida equivalente al impulso oficial que recibió a prin-

⁴⁶ BOUCHARD, G. y TAYLOR, Ch., *Fonder l'avenir*, op. cit., pp. 42-43.

⁴⁷ BOUCHARD, G. y TAYLOR, Ch., *Fonder l'avenir*, op. cit., p. 21.

cipios de los ochenta el modelo multicultural en el Canadá y que se analizaba en el primer apartado de este trabajo. En la medida de que aquélla suponía, en palabras de Trudeau, una definición de la esencia del Canadá, no creo desacertado entender que, de manera correlativa, la propuesta intercultural se sustenta en una formulación dinámica y de futuro de las características identitarias de la sociedad quebequense del día de mañana y que debe constituirse no sólo en el marco de referencia a la hora de concebir las políticas públicas y los programas de gobierno relacionados con la diversidad cultural, sino también en el núcleo de la configuración de la nación quebequesa. Por decirlo brevemente, así como el modelo multicultural define la identidad nacional del Canadá, el modelo intercultural define la identidad nacional de Quebec y ambas no son coincidentes ni por el resultado ni por el proceso de su conformación.

De esta manera, tanto el modelo multicultural como el modelo intercultural confluyen en la idea de la representación de una ciudadanía abierta a la heterogeneidad cultural y rechazan una política asimilacionista, pero se trata de dos dinámicas políticas diferentes. En el Informe final de la Comisión Bouchard Taylor se pone especial atención a dos grandes diferencias que las separan: *integración vs diversidad* y *monolingüismo vs bilingüismo*.

En primer lugar, la dimensión de integración se configura como uno de los ejes centrales del interculturalismo quebequense, en tanto que el multiculturalismo centra en mayor medida su atención en la diversidad. El interculturalismo promueve una comprensión de Quebec como una sociedad pluralista y cuidadosa de la diversidad cultural e inscribe la integración cultural en el corazón de su política de gestión de la diversidad, intentando así reconciliar la diversidad etnocultural con el mantenimiento indiscutible de la lengua francesa y de la conservación del vínculo social, entendido como la dinámica de participación cívica en un contexto liberal-democrático. Por el contrario, el multiculturalismo, si bien se fundamenta igualmente en el ideal del pluralismo, difiere en el hecho de que permite, e incluso fomenta, que los diferentes permanezcan juntos y relativamente aislados, peculiaridad que, en su expresión más radical, conduce a la formación de guetos⁴⁸. El interculturalismo procura, por el contrario, que las personas de diferentes culturas interactúen entre sí y estén abiertas a los cambios que puedan suscitar estos procesos de interacción. En palabras de los presidentes de la Comisión: «El interculturalismo promueve la edificación

⁴⁸ HOULE, F., Citoyenneté, espace public et multiculturalisme: la politique canadienne de multiculturalisme, *Sociologie et sociétés*, vol. 31, núm. 2 (1999), pp. 101-123, sostiene que el multiculturalismo ha avanzado con el tiempo y que algunas de las críticas iniciales, como por ejemplo el de ser una política comunitarista dirigida a convertir en guetos a la sociedad canadiense y de mantener una suerte de mosaico vertical, ya no son posibles de mantener en el contexto actual.

de una identidad común mediante la interacción de ciudadanos de todos los orígenes»⁴⁹.

En segundo lugar, el multiculturalismo subraya la existencia de dos lenguas oficiales –como política surge conectada íntimamente con el bilingüismo canadiense en el nivel federal– y se asegura el objetivo de que se aprenda, al menos, una de estas dos. Por su parte, el interculturalismo define a Quebec como sociedad francófona y afirma el francés como lengua pública común y lengua de ciudadanía e invita a todos los miembros de la sociedad quebequense a formar parte de este proyecto colectivo.

En definitiva, el modelo multicultural se representa gráficamente como el de un mosaico en el que cada pieza aporta su propio color al conjunto. La imagen global es policromática pero cada pieza mantiene la singularidad de su propia tonalidad. El modelo intercultural se representa gráficamente como el de un crisol. La imagen también es policromática, cada pequeña pieza mantiene su singularidad pero la visión de conjunto produce variación en la visión de los colores según cómo se coloquen entre sí en relación al punto de la luz. La primera imagen es estática y cada pieza ocupa un lugar relativamente fijo en el conjunto. La segunda imagen es dinámica y las piezas modifican sus posiciones transformando el conjunto resultante.

Cuatro razones son esbozadas por los presidentes de la Comisión para justificar su preferencia por el interculturalismo frente al multiculturalismo para la realidad quebequense. Primera, preservar el estatus de una lengua común no es un factor que sea prioritario para el Canadá anglófono. La propia dinámica social y de mercado, en el contexto de América del Norte, garantiza la consolidación del inglés como la lengua de uso público en el Canadá. Ninguna medida de intervención es requerida para asegurar este resultado. Sin embargo, para el Canadá francófono esta seguridad dista de estar verificada. Segunda, la inseguridad de ser una minoría en el país no está presente en el Canadá anglófono. El canadiense se identifica mayoritariamente con el anglocanadiense y el francocanadiense es entendido como la excepción. Su posición identitaria en la dinámica del conjunto del país es, por tanto, diferente.

Tercera, no existe un grupo étnico mayoritario en Canadá («los ciudadanos de origen británico suponen el grupo étnico más importante del país pero sólo representan el 34% de la población total, mientras que los ciudadanos de origen canadiense-francés constituyen en Quebec una fuerte mayoría de aproximadamente un 77%»). Y cuarta, en el Canadá anglófono, están menos preocupados por la preservación de una tradición cultural fundadora o co-fundadora

⁴⁹ BOUCHARD, G. y TAYLOR, Ch., *Fonder l'avenir*, op. cit., p. 44.

que entiende al Canadá a través de la lógica del pacto originario entre dos comunidades nacionales –la anglocanadiense y la francocanadiense– y se encuentra más centrado en el objetivo de la cohesión nacional (o pannacional)⁵⁰. Este último argumento se constituiría como el decisivo para la impugnación del modelo multicultural. Este supondría, en palabras de Seymour, la estrategia más acabada para no reconocer el carácter multinacional del Canadá⁵¹ o, en su versión más radical, la de constituir más una política de control identitario, bien es verdad que de mayor sofisticación, que una política de reencuentro de la alteridad⁵².

En conclusión, las diferencias existentes entre el modelo multicultural y el modelo intercultural promovido por la Comisión Bouchard-Taylor, afectan expresamente a las políticas de gestión de la diversidad e implican una visión de fondo diferente sobre la articulación entre ciudadanía y diversidad cultural. Sin embargo, el trasfondo que se acompaña a estas características es la promoción de una propuesta de articulación de la construcción de la identidad política de la nación quebequense alternativa a las fórmulas tradicionales de asimilación sustantiva a las narratividades colectivas correspondientes al grupo étnico mayoritario conformado por la tradición francocanadiense.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- ANCTIL, P., *Quel accommodement raisonnable?*, *Éthique Publique*, vol. 9, núm. 1 (2007, primavera), pp. 186-191.
- ARMONY, V., *Le Québec expliqué aux immigrants*, Montréal: VLB Éditeur, 2007.
- BOUCHARD, G. y TAYLOR C., *Accommodements et différences. Vers un terrain d'entente: la parole aux citoyens*, Québec: Gobierno de Québec [Documento disponible en línea: <<http://www.accommodements.qc.ca/commission/index.html>>]. [Fecha de consulta: 30/09/2010], 2007.
- BOUCHARD, G. y TAYLOR, Ch., *Fonder l'avenir. Le temps de la conciliation*, Québec: Gobierno de Québec, [Documento disponible en línea: <http://www.accommodements.qc.ca/commission/index.html>], [30/09/2010], 2008.
- BOUCHARD, G. y TAYLOR, Ch., *Construire el futuro. El tiempo de la reconciliación/ Etorkezuna eraikitzea. Adiskideko garaia*, Prólogo/Hitzaurrea Eduardo Ruiz Vieyetz, Zarautz: Ikuspegi. Immigrazioaren Euskal Behatokia, 2010.

⁵⁰ BOUCHARD, G. y TAYLOR, Ch., *Fonder l'avenir*, *op. cit.*, p. 41.

⁵¹ SEYMOUR, M., *De la tolérance à la reconnaissance*, Montreal: Boréal, 2008, p. 46.

⁵² GIGNAC, J. L., *Sur le multiculturalisme et la politique de la différence identitaire: Taylor, Walzer, Kymlicka*, *Politique et sociétés*, vol. 16, núm. 2 (1997), p. 37.

- BROUILLET, E., Una cohabitación difícil: Las relaciones jurídicas entre Canadá y Quebec, *Istor. Revista de Historia Internacional*. Año VIII, núm. 32 (primavera de 2008), *Quebec: una historia de 400 años*, pp. 73-107.
- CANADA. Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, *L'apport des autres groupes ethniques*, vol. IV, Ottawa: Imprimeur de la Reine, 1969.
- DE FRANCISCO, A. y AGUIAR, F., Identidad, normas e intereses, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (REIS), núm. 104 (2003), pp. 6-27.
- EISENBERG, A. & SPINNER-HALEV, J., Introduction. En Eisenberg, A. and Spinner-Halev, J. (eds.), *Minorities within Minorities. Equality, Rights and Diversity*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005, pp. 1-18.
- ESTEBAN SÁNCHEZ, V. y LÓPEZ SALA, A., La crisis de los «acomodos razonables» en Quebec: la Comisión Bouchard-Taylor, *Revista Internacional de Filosofía Política* (RIFP), núm. 33 (2009, junio), pp. 193-209.
- FLERAS, A. y ELLIOT, J. L., *The Challenge of Diversity. Multiculturalism in Canada*, Scarborough, Ontario: Nelson Canada, 1992.
- GAGNON, A.-G. et IACOVINO, R., Le projet interculturel québécois et l'élargissement des frontières de la citoyenneté, dans A.-G. Gagnon (dir.), *Québec : État et société*, tome 2, Montréal: Éditions Québec/Amérique, 2003, p. 413-438.
- GAGNON, A. G. (dir.), *El federalismo canadiense contemporáneo. Fundamentos, tradiciones e instituciones*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2010.
- GIGNAC, J. L., Sur le multiculturalisme et la politique de la différence identitaire: Taylor, Walzer, Kymlicka, *Politique et sociétés*, vol. 16, núm. 2 (1997), pp. 31-65.
- GOLBERG, D. T., *Multiculturalism. A critical Ready*, Cambridge, Oxford: Blackwell, 1994.
- GUTMANN, A., *Identity in democracy*, Princeton: Princeton University Press, 2003.
- HOULE, F., Citoyenneté, espace public et multiculturalisme: la politique canadienne de multiculturalisme, *Sociologie et sociétés*, vol. 31, núm. 2 (1999), pp. 101-123.
- JEZEQUEL, M. (dir.), *Les accommodements raisonnables: quoi, comment, jusqu'où? Des outils pour tous*, Québec: Éditions Yvon Blais, 2007.
- KELLY, P., Equality and/or Liberty. En Kelly, P., *Multiculturalism Reconsidered. Culture and Equality and its Critics*, Cambridge: Polity Press, 2002, pp. 62-180.

- KYMLICKA, W., *Ciudadanía multicultural*, Barcelona: Paidós, 1996.
- KYMLICKA, W., Western Political Theory and Ethnic Relation in Eastern Europe. En Kymlicka, W. & Opalski, M., *Can Liberal Pluralism be Exported? Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*, Oxford: Oxford University Press, 2001, pp. 13-105.
- KYMLICKA, W., *Multicultural Odysseys. Navigating the New International Politics of Diversity*, Oxford: Oxford University Press, 2007.
- LACORNE, D., *La Crise de l'identité américaine. Du Melting pot au multiculturalisme*, Paris: Fayard, 1997.
- LEMAN, M., *Le multiculturalisme canadien*, Ottawa: Bibliothèque du Parlement, Division des affaires publiques et sociales, 1999.
- MACLURE, J., SAVIDAN, P. et BOISVERT, Y., «Presentation». En Dossier Éthiques et politiques de l'aménagement de la diversité culturelle et religieuse, *Éthique Publique*, vol. 9, núm. 1 (2007, primavera), pp. 5-8.
- MCANDREW, M., Pour un débat inclusif sur l'accommodement raisonnable, *Éthique Publique*, vol. 9, núm. 1 (2007, primavera), pp. 152-158.
- MODOOD, T., *Multiculturalism*, Cambridge: Polity Press, 2007.
- PAREKH, B., *Repensando el multiculturalismo*, Madrid: Istmo, 2005.
- PICHÉ, V. y LAROCHE, D., *L'immigration au Québec*, memoria de investigación encargada por la Commission de Consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles (CCPARDC). [Documento disponible en línea <http://www.accommodements.qc.ca>, [30/09/10], 2005.
- QUEBEC, Ministère des Communautés Culturelles et de l'Immigration (MCCI), *Au Québec pour bâtir ensemble. Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration*, Montreal: Direction des communications, 1990.
- ROCHER, F., LABELLE, M., FIELD A-M., et ICART, J-C., *Le concept d'interculturalisme en contexte québécois: généalogie d'un néologisme*, Rapport présenté à la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles. [Documento disponible en línea <http://www.accommodements.qc.ca/documentation/rapports-experts.html>, [última consulta 30/09/10], 2007.
- SAUCA, J.M. y WENCES, M^a. I., Participación ciudadana y diversidad cultural: la Comisión Bouchard-Taylor, *Andamios. Revista de Investigación Social*. México, volumen 5, núm. 10 (abril 2009), pp. 9 a 37.
- SEYMOUR, M., *De la tolérance à la reconnaissance*, Montreal: Boréal, 2008.

7. PONENCIA DE CLAUSURA

LAS REGIONES CONSTITUCIONALES AUTÓNOMAS. UN ESTATUS ESPECIAL EN LA UNIÓN EUROPEA

Eskualde konstituzional autonomoak. Europar Batasunean dagoen estatus berezi bat

Autonomous Constitutional Regions. European Union's particular status

Joxerramon BENGOTXEA CABALLERO
Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea

Fecha de recepción / Jasotze-data: 08-07-2010

Fecha de aceptación / Onartze-data: 12-08-2010

La «ceguera» regional de la UE se ha relacionado con la lectura dominante del principio de autonomía institucional o constitucional según el cual cada Estado miembro es libre de organizarse como decida siempre que acate sus obligaciones comunitarias, sin que las instituciones comunitarias tengan ninguna potestad de interpelación respecto de dicha organización estatal. Los argumentos que pretendían justificar posibles incumplimientos de derecho comunitario por parte de los EM sobre la base de su compleja estructura constitucional interna se han venido rechazando con un anclaje en el corolario de este principio de autonomía constitucional, los principios de personalidad y responsabilidad de los Estados en derecho internacional: es todo el Estado quien resulta responsable por el incumplimiento imputable a cualquiera de sus órganos.

Esta ceguera inicial se ha transformado por vía jurisprudencial, sin esperar a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en una creciente sensibilidad hacia las entidades infra-estatales, especialmente hacia las regiones constitucionalmente autónomas, lo cual ha provocado una nueva lectura del principio de autonomía institucional o constitucional. En la nueva concepción, la UE respeta la organización constitucional de los EM, incluida la autonomía regional o local y precisamente para poder respetarla se ve obligada a «verla». Esta sensibilidad hacia la diversidad interna requiere por parte de las instituciones comunitarias una actitud de reconocimiento y respeto, y por parte de las regiones constitucionalmente autónomas una actitud de lealtad comunitaria: respeto del derecho comunitario, no discriminación...

Al imponer a la Unión el respeto de «la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados así como de su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional», el Tratado de Lisboa puede conducir al reconocimiento de un nuevo status o instituto europeo: el status de «regiones constitucionales autónomas», una nueva formulación del status especial que en su día reivindicara para ciertas regiones europeas Alain Lamassoure.

Palabras clave: Unión Europea. Estados miembros. Tratado de Lisboa. Regiones constitucionales autónomas. Principio de autonomía constitucional. Derecho comunitario.



Europar Batasunak eskualdeekin azaltzen duen «itsutasuna» bere baitan nagusi den autonomia instituzional edo konstituzionalaren printzipioarekin lotu izan da. Printzipio horren arabera, estatu kide bakoitzak nahi bezala egitura dezake bere burua EBk ezartzen dituen obligazioak betetzen baldin baditu; ez hori bakarrik, EBko erakundeek ez dute estatuen barne antolaketari buruzko inolako

interpelazio ahalmenik. Beraien barne egitura konstituzional korapilatsua dela-eta hainbat estatu kidek EBko zuzenbidea betetzen ez zutela defendatu nahi zuten argudioak bertan behera geratu dira autonomia konstituzionalaren printzipioan eta estatuek nazioarteko zuzenbidean duten nortasunaren eta arduraren printzipioetan oinarrituta: Estatu osoa da bere edozein organori egotz dakioken balizko ez-betetzeen arduraduna.

Lisboako Ituna indarrean jartzea itxaron gabe, hasierako itsutasuna bide jurisprudentziala erabiliz eraldatu da eta estatuz azpiko erakundeekiko gero eta sentsibilitate handiago bilakatu da, batik bat konstituzionalki autonomoak diren eskualdeekiko; aldaketa horrek autonomia instituzional edo konstituzionalaren irakurketa berri bat eragin du. Ikuskera berrian, EBk estatu kideen antolakuntza konstituzionala errespetatzen du, eskualde mailako autonomia edo tokiko autonomia errespetatuz. Noski, antolakuntza hori errespetatu ahal izateko, «ikus» ere egin beharra du. Barne aniztasunarekiko sentsibilitate horrek EBko erakundeek *errekonozimendu* eta errespetu jarrera izatea eskatzen du, baita konstituzionalki autonomoak diren eskualdeek EBrekiko leialtasun jarrera izatea ere: EBko zuzenbidea errespetatzea, bazterkeriarik ez eragitea...

Batasunak estatu kideen berdintasuna errespetatu behar du Itunen aurrean, baita haien nortasun nazionala ere –Estatuen egitura politiko eta konstituzional oinarritzkoen berezko ezaugarria baita–, tokiko autonomiari eta eskualdekoari dagokionez; hori dela-eta, Lisboako Itunak estatus europar berri bat errekonozitzea eragin dezake: «eskualde konstituzional autonomoen» estatusa, bere garaian Alain Lamassourek Europako hainbat eskualderentzat aldarrikatu zuen estatus bereziaren formulazio berria.

Giltza hitzak: Europar Batasuna. Estatu kideak. Lisboako Ituna. Eskualde konstituzional autonomoak. Autonomia konstituzionalaren printzipioa. Europar Batasuneko zuzenbidea.



EU regional «blindness» has been linked to the dominant interpretation of the principle of institutional or constitutional autonomy according to which each Member State is free to structure itself as it sees fit as long as it complies with its EU obligations, without the Community institutions having any legal authority to interpellation with respect to the said state organization. Arguments that sought to justify any possible breaches of Community law by Member States on the basis of their complex internal constitutional structures have been strongly rejected, the corollary of this principle of constitutional autonomy, the principles of character and responsibility of States in international law: it is the whole State that is responsible for any non-compliance attributable to any of its bodies.

This initial blindness has been transformed through case law, without awaiting the entry into force of the Lisbon Treaty, amidst growing sensitivity to infra-state entities, especially toward constitutionally autonomous regions, which has led to a new interpretation of the principle of institutional or constitutional autonomy. Under this new concept, the EU respects the constitutional organization of the Member States, including regional or local autonomy and precisely to be able to respect the organization the EU is obliged to «see it». This sensitivity towards internal diversity requires an attitude of *acknowledgement* and respect on the part of the Community institutions, and an attitude of Community loyalty on the part of the constitutionally autonomous regions: respect for Community law, non-discrimination...

On requiring the Union to respect «equality of Member States before the Treaties as well as their national identities, inherent in the fundamental political and constitutional structures thereof, also with regard to local and regional autonomy», the Lisbon Treaty may lead to the recognition of a new status or European institute: the status of the «constitutional autonomous regions», a new wording of the special status that at that time Alain Lamassoure demanded for certain European regions.

Keywords: European Union. Member States. Lisbon Treaty. Constitutional autonomous regions. Principle of constitutional autonomy. Community law.

* Este trabajo tiene su origen en el informe elaborado, con la colaboración de mi colega en la UPV/EHU Maite Zelaia, para la Dirección de Asuntos Europeos del Gobierno Vasco, Diciembre 2008.

SUMARIO

I. REGIONALISMO EMERGENTE EN LA UE. 1. Regionalismo, Cohesión, Cooperación Interregional, Gobernanza. 2. Evolución Institucional del Regionalismo en la UE. 3. La condición paradójica de los entes infra-estatales en la UE. 4. La búsqueda de un status especial para las regiones. 5. Principios sobre los que se apoya la política del reconocimiento. II. EL RECONOCIMIENTO DEL ESTATUS ESPECIAL DE LAS REGIONES CONSTITUCIONALES AUTÓNOMAS. 1. La denominación del status especial: regiones constitucionales autónomas. 2. Fundamento jurídico del status especial. 3. Las implicaciones de un estatus especial. III. CONCLUSIÓN.

Llama la atención en las explicaciones del regionalismo europeo la variedad de enfoques –descriptivos, taxonómicos, interpretativos, normativos– y la dificultad de deslindarlos a la hora de analizar este fenómeno. Un enfoque económico abordaría los efectos de la política de cohesión como uno de los éxitos de la UE y uno de los catalizadores del regionalismo europeo¹. Los enfoques políticos explican la importancia de las reivindicaciones de movimientos socio-políticos nacionalistas o regionalistas y las transformaciones de los Estados contemporáneos, sean unitarios o plurales. Un enfoque constitucional o convencional normativo analizaría las propuestas sobre las fórmulas más convenientes para encajar el fenómeno regional dentro de la arquitectura institucional de la UE. Un enfoque histórico-institucional partiría de la *ceguera* inicial de los Tratados hacia el fenómeno regional hasta la situación actual donde se produce un reconocimiento del hecho regional infra-estatal.

El análisis institucional deberá tener en cuenta esta perspectiva constitucional así como su desarrollo histórico, enriquecido con un enfoque comparado que aborde el regionalismo no sólo en la UE sino en toda Europa, analizando los interesantes documentos generados desde el Consejo de Europa². Todos los

¹ El concepto de región económica puede no ser co-extensivo con el de ente infra-estatal regional: el Norte de Italia se considera como una región económica pero son varias las regiones que lo integran Lombardia, Veneto, Piamonte, etcétera. Para esta concepción europea de región o territorio véase el interesante documento estratégico de la Comisión *Regions 2020*, SEC(2008) 2868 final.

² El informe de Jean-Claude VAN CAUWENBERGHE sobre regionalización recuerda que el Congreso de los Poderes Regionales y Locales siempre ha sostenido que dentro de un Estado, es posible

enfoques institucionales inevitablemente partirán de la constatación siguiente: existen múltiples modelos de estructuración territorial de los actuales Estados miembros (EM) de la UE; desde Estados unitarios centralizados pequeños sin regiones internas sino sólo con municipios, hasta Estados federales donde las regiones asumen competencias muy amplias, o donde aparecen ulteriores entes infra-estatales constitucionales entre las regiones y los municipios y otros casos donde, ocasionalmente, la región representa al Estado en su conjunto ante la UE. Por ende, la regionalización en la UE no es homogénea. Además, las culturas políticas y jurídicas son muy diversas. A esta diversidad y a esta heterogeneidad se les superpone el principio de igualdad formal o soberana de los EM, como principio inexcusable en el tratamiento de la cuestión.

La Parte I explica la importancia creciente del regionalismo en la UE actual, destacando su evolución histórico-constitucional y la paradoja de su inherente diversidad. La Parte II toma posicionamiento en cuanto a las propuestas concretas de articulación de una de las manifestaciones del fenómeno regional dentro de la UE, los entes infra-estatales dotados de autonomía constitucional, de forma que se asegure su *reconocimiento*, se maximice su eficacia, se respete su diversidad y se afiance la legitimidad democrática de todos los niveles y entes implicados.

I. REGIONALISMO EMERGENTE EN LA UE

1. Regionalismo, Cohesión, Cooperación Interregional, Gobernanza

Desde una lógica económica y funcional el regionalismo se concibió inicialmente como una política de los propios Estados destinada a paliar las disparidades económicas entre sus territorios más desarrollados y los más débiles. Esta concepción fue gradualmente adoptada por la CEE al crear los fondos estructurales³, y aun inspira su política, que se ha ido desarrollando hasta llegar

conceder un estatus especial de autonomía a ciertos territorios preservando al mismo tiempo la integridad territorial estatal. Desde la perspectiva histórica, varios países en Europa han adoptado una estructura interna que demuestra que es posible y a veces necesario optar por una variedad de soluciones (con distintos grados de autonomía) para las regiones de un mismo Estado. Estas fórmulas de auto-gobierno pueden tener como base distintos instrumentos jurídicos: constituciones, estatutos, tratados entre los estados federales y las regiones implicadas.

³ Los programas FEDER o FSE son adoptados por la Unión y asignados a las regiones para paliar las disparidades, aunque su control y distribución es obra de los Estados Miembros. La futura política de cohesión se aplicará en 2013. El 5º informe de la Comisión incide en la cooperación entre regiones como uno de los aspectos que más valor europeo añade (COM (2008) 371). Con el Tratado de Lisboa, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán los reglamentos de aplicación FEDER según el procedimiento ordinario previa consulta al Comité de Regiones y al Comité Económico y Social.

a concebir a las regiones como actores centrales de la estrategia revisada de Lisboa, ahora conocida como Estrategia 2020 –junto con los gobiernos y parlamentos estatales, los agentes socioeconómicos, los poderes locales y la sociedad civil– y ello en sus múltiples dimensiones: cohesión social y territorial, productividad, competitividad, optimización del capital humano (formación y educación), desarrollo sostenible, agricultura sostenible, lucha contra el calentamiento global, reducción de la dependencia energética, impulso al conocimiento y a la innovación. De este modo emerge un fenómeno de regionalismo directamente relacionado con la cohesión territorial, económica y social dentro de la UE (artículo 158 TCE y 174 del Tº funcionamiento). Esta política regional europea constituye uno de los ejes de la integración europea, pero no se elabora desde las reflexiones constitucionales europeas sino más bien desde la vertebración macroeconómica y territorial.

La **cooperación trans-fronteriza** es otra de las consecuencias del proyecto de integración, concretamente del desmantelamiento de las fronteras internas y de la remoción de obstáculos a la libre circulación de bienes, personas, servicios y capitales, y se produce a través de dos mecanismos: (1) Regiones contiguas situadas a ambos lados de fronteras estatales tienen una experiencia histórica de cooperación, cuando no se conciben directamente como el mismo territorio; (2) Regiones territorialmente distantes pero que comparten inquietudes específicas –ambientales, agrícolas, geográficas– o similitudes institucionales –competencias legislativas en ciertas materias– también tienden a cooperar entre sí.

El mercado interior, la movilidad e, incrementalmente, el sentimiento y la realidad de la ciudadanía de la Unión impulsan la cooperación entre estas regiones y los lazos personales, sociales, culturales y económicos generan la necesidad de nuevos instrumentos que faciliten la cooperación, por encima de las dificultades que supone la existencia de regímenes jurídicos distintos y las trabas administrativas correspondientes. Para atender a estas necesidades surge una nueva figura, la **agrupación europea de cooperación territorial**, (AECT) prevista por el Reglamento 1082/2006/CE, para evitar el trámite de la adopción de complejos acuerdos internacionales y poder presentarse directamente a proyectos de cooperación estructurales o de investigación u otros, sin tener que establecer agencias transnacionales. Como ocurriera con la idea de los **contratos tripartitos**⁴ pensados para facilitar la implementación de las políticas comunitarias entre la Comisión, el Estado-Miembro (EM) y las regiones y para mejorar su eficacia, esta fórmula de los AECT no ha sido aún aprovechada de modo significativo.

⁴ Comunicación de la Comisión COM (2002) 709, de 11 Diciembre 2002.

La nueva **gobernanza** impulsada desde la Comisión en su Libro Blanco de 2001⁵, exige una cultura de cooperación horizontal y vertical entre instituciones, entre administraciones e incluso entre departamentos y agencias de las mismas administraciones que no puede considerarse como adquirida, ni siquiera dentro de los propios Estados centralizados. Esta dimensión de cooperación regional tampoco entronca con la reflexión constitucional sobre el status de las regiones o los entes infra-estatales dentro de la UE, sino que está concebida desde la funcionalidad o la operatividad de las políticas comunitarias. La nueva gobernanza multi-nivel se justifica desde la eficacia administrativa o la necesidad de preservar el método comunitario, asegurar la transparencia y rendimiento de cuentas e implicar a la sociedad civil y a los expertos e interesados a través de las consultas, pero no formula propuestas institucionales o normativas más allá de la mejora de las prácticas administrativas; lo cual es, en todo caso, importante. La importancia de la gobernanza para la política regional y para la emergencia de un nuevo status de los entes infra-estatales dotados de competencias legislativas es por ello innegable⁶.

Paralelamente han surgido asociaciones, redes u organizaciones de entes infra-estatales dentro de la UE con el objetivo de impulsar los intereses de dichos entes dentro de las instituciones europeas: puede tratarse de redes informales o de organizaciones más articuladas; de cooperación en una materia concreta o de una transversalidad en todos los ámbitos competenciales, de agrupaciones de todo tipo de entes infra-estatales a redes de regiones con un nivel determinados de competencias. Este fenómeno, conocido como **para-diplomacia** regional, implica la vocación de los entes infra-estatales de actuar como actores y protagonistas directos del proceso de integración europea, influir en los procesos decisorios para defender las competencias y los intereses regionales y adquirir visibilidad propia sin la mediatización constante de los EM. Desde estos desarrollos sí se han formulado propuestas normativas e institucionales concretas

⁵ COM (2001) 428 final, de 25 de Julio de 2001.

⁶ Así, en la Resolución de 21-10-2008, sobre gobernanza y asociación a nivel nacional y regional, para proyectos en el ámbito de la política regional (2008/2064(INI), el Parlamento Europeo: *Subraya que la capacidad administrativa regional y local, así como su estabilidad y continuidad, constituyen una condición previa para la eficiente absorción de los fondos y para garantizar su máximo impacto y pide a los Estados miembros que garanticen unas estructuras administrativas apropiadas y el capital humano adecuado en los ámbitos de la contratación, la remuneración, la formación, los recursos, los procedimientos, la transparencia y la accesibilidad* (punto 22); y *Alienta a los Estados miembros a que deleguen la gestión de los Fondos Estructurales en las autoridades regionales y locales, sobre la base de términos y criterios preestablecidos que deban ser respetados por las autoridades en cuestión, para implicarlos mejor en la elaboración y ejecución de los programas operativos a través de estructuras formales de coordinación, o al menos a que les concedan subvenciones globales, explotando al máximo las posibilidades existentes, que permitan a las autoridades regionales y locales participar plenamente en el mecanismo de gobernanza multinivel* (punto 24).

para dar juego al regionalismo. Las instituciones europeas toman buena nota de su labor⁷.

Por último, son varias las ocasiones en que los Tratados (Niza y Lisboa) exigen de las instituciones comunitarias que tengan en cuenta la **realidad regional**, no solamente en materia de cohesión. Así, las *realidades culturales regionales* son importantes en relación con la protección de los derechos de los animales (3 TºfUE), con la *diversidad regional* en materia de patrimonio cultural (167 TºfUE o 151 TCE), con la protección civil y prevención de riesgos (196 TºfUE) o con el medio ambiente. En este último ámbito, (191, 2 TºfUE o 174, 2 TCE) cabe resaltar la especial sensibilidad mostrada por los Tratados:

La política de la Unión en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Unión.

2. Evolución Institucional del Regionalismo en la UE

No cabe duda de que desde la perspectiva del progresivo reconocimiento institucional de las regiones en las estructuras decisorias de la UE ha tenido mucho que ver la posición reivindicativa adoptada por las REGLEG en momentos clave como la Convención para el Futuro de Europa y la CIG 2004. Las demandas regionales se han dirigido básicamente a la consecución de un protagonismo directo de las regiones, de sus instituciones ejecutivas y parlamentarias, y un reconocimiento de su especificidad en el plano de la UE.

Esta actitud reivindicativa ha tenido como punto de referencia la postura adoptada por instituciones como el Consejo de Europa (más en concreto, del **Congreso de Poderes Locales y Regionales**, CPLR) y de la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE) en el ámbito europeo general. La posición adoptada por el CPLR del Consejo de Europa ha venido manifestando a lo largo de los años (desde la Declaración de Galway-1975 hasta la Declaración Europea de Democracia Regional-2008) su afán por reforzar la figura de las entidades regionales tanto en el nivel estatal como a nivel de las instituciones europeas. En el nivel estatal, además de considerar que la región es el elemento esencial y básico de la estructura del Estado, promueve la idea de la regionalización de los Estados que no dispongan de una estructura territorial descentralizada. Eso sí, fijando como límite de la autonomía regional el respeto a la soberanía y a la integridad territorial del Estado al que la región pertenece, en nombre de la lealtad debida al Estado.

⁷ La comunicación de la Comisión sobre consulta a las organizaciones de regiones, COM (2003) 811.

En los niveles comunitario y europeo, el Consejo de Europa ha optado por considerar que las entidades regionales constituyen el nivel más adecuado para la aplicación del principio de subsidiariedad y la promoción de los principios democráticos, realizando recomendaciones a las diversas instituciones para que adopten las medidas oportunas⁸.

Recientemente la **Carta Europea de Democracia Regional** (2008)⁹ ha venido a ratificar algunos de estos aspectos, incidiendo en la base constitucional (legal o estatutaria) de la autonomía regional. Así, además de señalar que la autoridad regional y su ejercicio son el signo más evidente de una gobernanza democrática, las regiones se tornan en el nivel territorial institucional más idóneo en base al principio de subsidiariedad. Asimismo, en función de las posibilidades otorgadas por la Constitución estatal interna y los Estatutos regionales, las regiones deberían ser tenidas en cuenta en el plano europeo e internacional, de forma que tuvieran competencia para actuar en materias propias en defensa de los intereses regionales. Dicho de otro modo, defendiendo la competencia sobre materias que en el interior del Estado les corresponda constitucional y estatutariamente.

En un sentido similar la **Asamblea de las Regiones de Europa** ha promovido desde su creación en 1985, la consolidación, el diálogo, la cooperación y la actividad común entre las regiones europeas. Del mismo modo, ha procurado fortalecer y profundizar la débil participación de las entidades regionales en las instituciones europeas. La *Declaración sobre el Regionalismo en Europa*¹⁰ ha sido un texto significativo en este sentido. La ARE optó por un modelo de región que (1) dispone de personalidad jurídica propia; (2) se configura como un ente público territorial; (3) se sitúa en el nivel inmediatamente inferior al Estado, y (4) es titular de autogobierno político. La Constitución del Estado debería ser quien reconociera la autonomía de la región, su identidad política propia así como las competencias y la organización regionales. No servirá que este reconocimiento sea puramente nominal sino que corresponderá a la norma jurídica suprema del Estado la función de garantizar los aspectos formalmente reconocidos. No obstante, la propia región dispondrá de una Constitución o de un Estatuto de Autonomía, que formará parte del ordenamiento jurídico

⁸ Ya en la *Declaración de Galway* (1975), el Consejo de Europa «acusó» a la Comunidad Europea de utilizar a la *región* como puro marco administrativo para la aplicación de las políticas regionales, esto es, como un elemento pasivo, recomendándole que, en el futuro, la *región* fuera considerada como una comunidad viva y activa.

⁹ *Carta Europea de Democracia Regional*, de 27-29 de mayo de 2008.

¹⁰ *Declaración sobre el Regionalismo en Europa*, conocida como *Declaración de Basilea*, de 4 y 5 de diciembre de 1996.

del Estado, ocupando una posición jerárquica en el nivel más alto. De modo que, dentro del orden jurídico del Estado, las regiones son consideradas como elemento indispensable de democracia, descentralización y autodeterminación, permitiendo a los ciudadanos identificarse con su comunidad e incrementando las oportunidades para su participación en la vida pública.

El tratamiento *cualificado* otorgado a esta región constitucional por parte de instituciones como el CPLR o la ARE corrobora la tesis de la emergencia de un estatus especial de región en el ámbito de la UE con una participación garantizada en las estructuras institucionales de la UE, aun siendo conscientes de que entrecruzamos dos ámbitos, el europeo general y el de la UE, y que los resultados obtenidos en el primero no pueden ser utilizados de forma mimética en el otro.

Centrándonos en la actitud adoptada por las instituciones comunitarias (CE y UE) en relación con la cuestión regional, ésta se refleja desde un primer momento en los propios Tratados constitutivos, que no recogen ninguna mención a las regiones en sus textos. Ello ilustra el escaso interés de los Estados fundadores de las Comunidades Europeas respecto a la cuestión regional en su vertiente política. En cambio, la vertiente económica del hecho regional puede considerarse incluida en los textos comunitarios desde la fundación misma de la Comunidad Económica Europea. Los Estados signatarios del **Tratado de Roma** confirieron a la región el tratamiento de simple soporte territorial de la aplicación para determinadas políticas comunitarias. La región figuraba como uno de los instrumentos de los que las Comunidades disponían para impulsar el Mercado Común. La máxima expresión del hecho regional incluida en el Tratado de Roma fue el reconocimiento de la existencia de *problemas regionales* desde un prisma puramente económico. Una concepción funcionalista de las entidades regionales inspiraba, por tanto, a los Estados firmantes del Tratado.

La aprobación del **Acta Única Europea**, cuyo objetivo fundamental fue la implantación del Mercado Único y el lanzamiento de una incipiente cooperación política en asuntos exteriores, supuso un extraordinario esfuerzo para activar la figura de las regiones. Se buscó que las regiones pudieran convertirse en sujetos activos de esas políticas, si bien sujetos derivados o de segundo rango, dejando de ser un puro objeto pasivo de las políticas comunitarias de cohesión económica y social. Las regiones deberían pasar a ser partícipes de la aplicación de las políticas institucionales, superando la anterior situación de ser un mero marco territorial de esas políticas.

Por su parte, el **Tratado de la Maastricht**, si bien no arrojó demasiada luz a la configuración del concepto, introdujo dos elementos novedosos. Por un lado, creó el Comité de las Regiones (CdR), mediante el cual se permite el

acceso de las regiones al entramado *institucional*, o mejor, orgánico, comunitario. Por otro lado, en el plano de los principios, consagró una Unión Europea como unión de los pueblos y de los ciudadanos. Esta última consagración se consolidó en el **Tratado de Ámsterdam** a través del reconocimiento otorgado al principio de subsidiariedad. Por su parte el **Tratado de Niza** rehúsa elaborar una conceptualización del fenómeno regional si bien reconoce la realidad regional y continúa con la política de apertura de la actividad institucional a las entidades regionales. No obtuvieron, pues, el resultado deseado los planteamientos, entre otros, del CdR (Resolución sobre los *Resultados de la Conferencia Intergubernamental de 2000 y el debate sobre el futuro de la UE*), en relación con un reconocimiento expreso de la existencia de las regiones constitucionales, en referencia a aquellas entidades regionales que cumplen un importante papel en la adopción de decisiones del Estado, en especial, en cuestiones comunitarias¹¹.

Ha quedado patente, por tanto, que el ordenamiento jurídico comunitario, con sus Tratados al frente, no ha elaborado una noción *jurídica* de *región*. Precisamente este contexto jurídico camina de la mano de un comportamiento un tanto desinteresado en el tema regional de las instituciones comunitarias con poder decisorio. El **Tratado por el que se establece una Constitución para Europa** (en adelante, Tratado Constitucional) trató de modificar esta situación al reconocer de forma indirecta a las regiones. En el precepto referido a las relaciones entre la Unión y los EM, el artículo I-5-1, establece que:

La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante la Constitución, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de estos, también en lo referente a la autonomía local y regional. Respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional.

Este reconocimiento genera un efecto un tanto paradójico para las entidades regionales ya que la mención a las regiones sirve para reforzar el planteamiento de que la cuestión regional corresponde a los Estados. Podría considerarse que más que de lo anterior, la operatividad práctica para las regiones llega de la mano del reconocimiento de las regiones en relación con la aplicación de los principios de proporcionalidad y subsidiariedad. Precisamente esta segunda mención podría abrir la vía de la participación de las regiones en los

¹¹ Epígrafe 25 de la *Resolución del Comité de Regiones sobre los «Resultados de la Conferencia Intergubernamental de 2000 y el debate sobre el futuro de la UE»*, aprobada por unanimidad, en el 38º Pleno del Comité de Regiones, celebrado los días 4 y 5 de abril del 2000, CDR 430/2000 fin FR/DE-MAI/EGR/GL/MP/sz/mf.

procedimientos de aplicación de estos principios. Además, en relación con los proyectos que la Unión lleve a cabo desde la perspectiva de la subsidiariedad, las instituciones comunitarias podrían encontrarse obligadas a tomar en cuenta el gobierno regional. Es innegable que en el Tratado Constitucional se consigue un cierto avance en relación con la cuestión regional. Ahora bien, no se llega al reconocimiento expreso de las regiones ni a una configuración de su concepto, como lo solicitaran, entre otros, los Informes Lamassoure¹² y Napolitano¹³.

Precisamente en el Proyecto de Informe Lamassoure se trabaja sobre un nuevo y atrevido concepto de región. Se plantea *la creación del estatuto de región asociada a la Unión*. Y este estatuto se aplicaría a las colectividades territoriales designadas por cada Estado. A este respecto, correspondería a cada EM determinar a qué regiones de entre las que se encuentren en su territorio concede este carácter. De este modo, la UE no penetraría en el ámbito de la organización territorial de los EM. El elemento que concedería un cierto grado de cualificación a estas regiones asociadas con respecto al resto sería el *reconocimiento* de determinados derechos vinculados con su participación en políticas comunitarias como el derecho a ser consultadas por la Comisión, representación en el Comité de Regiones y posibilidad de recurso directo al Tribunal de Justicia por posibles conflictos de competencia con la Unión.

El Parlamento Europeo rechazó en mayo del 2002 que este texto fuera incluido en los términos iniciales en el documento dirigido por la Eurocámara a la Convención sobre el futuro de Europa, derivando en lo que sería el Informe Napolitano. Menos ambicioso que el malogrado Informe Lamassoure, este texto procura no marcar ninguna diferencia dentro de la categoría de regiones con competencias legislativas, incidiendo en propuestas relacionadas con las prerrogativas participativas concretas de las regiones legislativas. La estrategia de renuncia a establecer una categorización entre las regiones viene motivada básicamente por la reticencia, cuando no directamente negativa, de los EM a este tipo de diferenciaciones¹⁴. Finalmente, el texto del Tratado Constitucional

¹² *Proyecto de Informe sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros (Informe Lamassoure)*, 2001/2024 (INI), Comisión de Asuntos Institucionales del Parlamento Europeo, 6 de febrero de 2002, Informe final de 24 de abril de 2002, A5-0133/2002 (FINAL), en <http://www.europarl.eu.int/meetdocs>.

¹³ *Informe del Parlamento europeo sobre el papel de los poderes regionales y locales en la construcción europea (Informe Napolitano)*, proyecto de 31 de octubre de 2002, 02241 (INI), Informe final de 4 de diciembre de 2002, A5-0427/2002 (FINAL), y resolución final de 14 de enero de 2003, en <http://www.europarl.eu.int/meetdocs>.

¹⁴ Por descontado, tampoco tuvieron cabida las propuestas del eurodiputado y convencional alterno Neil MacCormick (*Democracy at many levels: European Constitutional Reform*, CONV 298/02, 24 septiembre de 2002) en relación con la inclusión del derecho de autodeterminación y la ampliación interna de la Unión.

incluye algunas referencias a las regiones pero no fija un concepto de región. Entre estas menciones pueden destacarse el reconocimiento de la autonomía regional (efectuado en el ya mencionado artículo I-5.1) así como las referencias en relación con el reconocimiento y la aplicación del principio de subsidiariedad (artículo I-11.3 y el Protocolo sobre subsidiariedad y proporcionalidad), la obligatoriedad de que los representantes del CdR dispongan de mandato electoral o responsabilidad política ante las asambleas elegidas (artículos I-32 y III-386 a 388), la obligación de las instituciones comunitarias de tomar en consideración la realidad regional en el diseño de determinadas políticas (artículos III-116, 144, 181, 184, etc...).

Ciertamente las negociaciones sobre los aspectos vinculados al principio de subsidiariedad no fueron del todo pacíficas, de ahí que la Convención para el futuro de Europa dispusiera de un Grupo de Trabajo dirigido propiamente al estudio de la aplicación y control del mismo¹⁵. Conviene resaltar que una de las propuestas realizadas por el Grupo a la Convención fue la de la creación de un novedoso mecanismo de control político previo en que los parlamentos nacionales pudieran participar vigilando la correcta aplicación del principio de subsidiariedad por parte de las instituciones comunitarias que intervinieran en el proceso legislativo. Es el mecanismo conocido como alerta temprana o *early warning system*¹⁶. Junto a este procedimiento y como complemento al mismo, se incluye asimismo la propuesta a la Convención de una ampliación del derecho de los parlamentos nacionales a recurrir al Tribunal de Justicia sobre la base del incumplimiento del principio de subsidiariedad¹⁷. Con la salvedad del recurso de anulación previsto en el artículo III-365.3 para el CdR en defensa de sus prerrogativas¹⁸, las demás propuestas dirigidas por el Grupo a la Convención fueron adoptadas por ésta de un modo singular: no se incluyen en el articulado del Tratado Constitucional sino que se trasladan al Protocolo sobre la aplicación

¹⁵ Grupo I sobre el principio de subsidiariedad.

¹⁶ Esta fórmula de control se define en las Conclusiones del Grupo de Trabajo y consiste básicamente en que la Comisión envíe a cada parlamento nacional (al mismo momento que al Consejo y al Parlamento), las propuestas de carácter legislativo que haya elaborado. En un plazo de seis semanas, y antes del inicio del procedimiento legislativo, los parlamentos nacionales podrán emitir dictámenes motivados sobre la observancia del principio de subsidiariedad. Las consecuencias de estos dictámenes se graduarían en función de la cantidad y contenido pero pueden provocar la modificación o incluso retirada de la propuesta legislativa. *Conclusiones del Grupo I sobre el principio de subsidiariedad*, Bruselas 23 de septiembre de 2002, CONV 286/02, epígrafe II.a. (<http://european-convention.eu.int>).

¹⁷ Este derecho a recurrir ante el Tribunal de Justicia se reconocería a los parlamentos nacionales para los supuestos en los que el procedimiento de alerta rápida no hubiera logrado una solución satisfactoria. *Conclusiones del Grupo I sobre el principio de subsidiariedad*, epígrafe II.b.

¹⁸ Artículo III-365.3: «El Tribunal de Justicia será competente, en las condiciones contempladas en los apartados 1 y 2, para pronunciarse sobre los recursos interpuestos por el Tribunal de Cuentas, el Banco Central Europeo y el Comité de Regiones, con el fin de salvaguardar prerrogativas de éstos».

de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, que se incorporará, en su caso, como anexo a dicho Tratado. Ahora bien, las regiones con competencias legislativas no son instancias legitimadas para actuar en defensa del principio de subsidiariedad. En cambio, los parlamentos nacionales y el CdR disponen de legitimación para recurrir ante el TJCE en defensa del mencionado principio. Sin embargo, la defensa que las regiones hagan de sus competencias legislativas y ejecutivas (en relación con las instituciones comunitarias) pasa por la adecuada aplicación del principio de subsidiariedad en el plano comunitario (e incluso por la extensión del mismo al ámbito interno estatal).

El Tratado de Lisboa, que entra en vigor el 1 de Diciembre de 2009 no ofrece demasiadas modificaciones respecto del enfoque general de la cuestión regional de la nonata *Constitución Europea*. Las previsiones específicas también son una reproducción de los preceptos constitucionales. Así el artículo 4.2 TUE reconoce la realidad regional, dentro del respeto a las estructuras territoriales y como parte del respeto a la identidad nacional, en el mismo sentido que antes lo hacía el artículo I-5 del Tratado Constitucional. Asimismo, recuperando el contenido de su artículo III-280, el artículo 167 del T^ofUE se refiere al respeto a la diversidad regional en política cultural. Asimismo se reconoce la dimensión regional de ciertas políticas de la UE como son transportes (artículo 96 T^ofUE), cultura (artículo 167 T^ofUE), redes transeuropeas (artículo 170 T^ofUE), cohesión económica, social y territorial (artículo 174 a 178 T^ofUE), medio ambiente (artículo 191 T^ofUE), protección civil (artículo 196 T^ofUE). Y, por último, tampoco existen variaciones, salvo la extensión del sistema de alerta temprana de 6 a 8 semanas, en torno a la participación en el procedimiento de control del principio de subsidiariedad, manteniéndose los contenidos del Protocolo anteriormente citado.

3. La condición paradójica de los entes infra-estatales en la UE

Las regiones, y en menor medida los poderes locales, se han convertido en uno de los ejes fundamentales de la actuación europea y de sus políticas, especialmente desde las últimas ampliaciones. El análisis del regionalismo en la UE desde las perspectivas mencionadas –cohesión y fondos estructurales, nueva gobernanza, y agenda de Lisboa, cooperación interregional, para-diplomacia, institucionalización en la UE– nos conduce a la paradoja siguiente: ya no es posible concebir la estructuración institucional de la UE ni el proceso de integración europea sin tener en cuenta la dimensión regional, pero al mismo tiempo la diversidad, heterogeneidad y disparidad del fenómeno regional, combinado con el principio de igualdad formal o soberana de los EM, conllevan un debilitamiento institucional de ciertas regiones y a una dilución de su especificidad

constitucional. La superación de esta tensión dialéctica buscará asegurar un status especial para las regiones autónomas o autogobernadas sin por ello negar la importancia y relevancia de las restantes regiones y otros entes infra-estatales como los municipios y sin anular el principio de la igualdad formal o soberana de los Estados miembros.

La creación, con el Tratado de Maastricht, del CdR supuso la visualización institucional de esta paradoja: no podía dejar de reconocerse el rol jugado por las regiones como protagonistas del proceso de integración pero al mismo tiempo se prescindía de la exigencia de unos mínimos requisitos de autonomía o autogobierno regional para acceder al status de miembro del CdR. Los EM, federales o unitarios, descentralizados o centralizados, definen a las regiones según sus estructuras o sus intereses políticos y/o, en su defecto, a las ciudades o municipios. Como resultado, se ha privado a este órgano consultivo del ímpetu que motivó a su creación. De hecho, el éxito de la política regional europea –en sus vertientes de política de cohesión y fondos estructurales– ha funcionado como revulsivo de la cuestión regional en varios EM que desconocían el fenómeno regional. Emergían nuevos actores regionales en Europa, sin una clara definición de los mismos en las propias constituciones estatales. La propia UE respondía a este fenómeno con la organización en unidades territoriales de la nomenclatura estadística (NUTS). Estos entes cobraban representación en el CdR a igual título que las regiones autogobernadas o los municipios. Un ejemplo de esta tendencia a asimilar todos niveles infra-estatales es el uso que la Comisión hace del sintagma *autoridades locales* para abarcar, sin distinciones, *la gran variedad de niveles subnacionales y organismos gubernamentales como municipios, comunidades, condados, provincias, regiones, etc.*¹⁹.

Esta eclosión regional ha conllevado una devaluación comparativa de las regiones constitucionales dotadas de autogobierno. Al poner en relieve esta realidad no se pretende minimizar la importancia de la descentralización administrativa ni, mucho menos, del poder local, el más cercano a la ciudadanía y el más universal de los entes infra-estatales²⁰, sino apuntar que no existe un encaje uniforme y homogéneo para las múltiples realidades institucionales infra-estatales tan dispares existentes entre el Estado y el municipio. Tampoco se pretende erosionar el papel de los EM ni su igualdad soberana ante la UE, sino asegurar que aquellos Estados descentralizados y plurales maximicen las sinergias de su inserción en la UE. Se debe asumir la idea de que la Unión Europea dispone de múltiples ni-

¹⁹ *Autoridades locales: agentes del desarrollo*, Comunicación al Consejo, al Parlamento, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, 8.10.2008, COM(2008) 626 final.

²⁰ Véanse en este sentido las detalladas directrices del Programa de asentamientos humanos, Hábitat, de las NU, sobre la descentralización y el refuerzo de las autoridades locales.

veles²¹ o de una estructura múltiple y compleja: la supra-estatal –compuesta por los niveles internacional, europeo comunitario, europeo intergubernamental– la estatal –federal o centralizada– y la infra-estatal –regional o federada–, infra-regional comarcal o provincial y municipal, conurbaciones, urbana, rural. Todas estas dimensiones deben estar al servicio de la ciudadanía, de las personas en su dimensión individual y colectiva, de la sociedad civil organizada, de las empresas. Todas deben aprender a cooperar en esa cultura de la gobernanza multi-nivel.

4. La búsqueda de un status especial para las regiones

Constatamos que se produce por parte de los propios Tratados cierto reconocimiento del hecho regional y de la especificidad de ciertas regiones. Así desde un planteamiento económico, geográfico y humano, el Tratado de Lisboa especifica que se desarrollará una:

especial atención a zonas rurales, zonas afectadas por transición industrial y regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes como, por ejemplo, las regiones más septentrionales con una escasa densidad de población y regiones insulares, trans-fronterizas y de montaña (174 T^oFUE o 158 TCE).

El Tratado de Lisboa es consciente de la disparidad regional pero habla indistintamente de zonas y de regiones. Un ejemplo de esta sensibilidad es la Comunicación sobre las regiones ultra-periféricas²² donde la Comisión prevé que recibirán 7 800 millones de euros de inversión comunitaria para el período 2007-2013 (FEDER, FSE, FEADER, FEP, POSEI) y propone aprovechar todos estos instrumentos y la flexibilidad prevista por los reglamentos para la inclusión de nuevas prioridades, por ejemplo, al realizar la reflexión estratégica intermedia basada en los informes nacionales de 2009 y en el informe de la Comisión previsto para 2010.

Desde la perspectiva constitucional europea también se produce un reconocimiento del fenómeno regional. El Tratado de Lisboa recoge este punto en su preámbulo:

RESUELTOS a continuar el proceso de creación de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la que las decisiones se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos, de acuerdo con el principio de subsidiariedad.

²¹ Los poderes reales de estos entes dependen esencialmente de factores políticos, económicos e ideológicos, del reparto competencial, de los recursos financieros y humanos y del peso del poder público dentro del Estado (la relación público/privado, la sociedad civil, etc.).

²² De 17/10/2008, COM(2008) 642 final.

Si cupieran ciertas dudas sobre la interpretación de *pueblos* de Europa y su identificación con ciertos entes infra-estatales, no las caben ya sobre la proximidad a la ciudadanía, ni sobre la vertiente regional y local del principio de subsidiariedad consagrado en el artículo 5,3²³, ni sobre la potencialidad del principio de autonomía constitucional o identidad nacional de los Estados miembros consagrada en el artículo 4 *también en lo referente a la autonomía local y regional*. El respeto a la igualdad de los EM y a su identidad nacional implica por lo tanto tener en cuenta su diversidad constitucional interna. Nos encontramos ante una nueva interpretación de la autonomía institucional.

Existen regiones europeas que cuentan con una mayor asunción legislativa competencial y una mayor articulación regional²⁴ alcanzando un carácter constitutivo-federal²⁵ o incluso en algunos casos una genuina vocación nacional²⁶. Estas regiones forman parte de Estados cuya estructura e identidad nacional es respetada por la Unión. Consecuentemente, los entes infra-estatales que tienen reconocido un status constitucional de autogobierno y que conforman o constituyen dichos Estados, reciben a su vez un reconocimiento por parte de la UE y sus instituciones.

5. Principios sobre los que se apoya la política del reconocimiento²⁷

Un corolario institucional del respeto institucional hacia el EM es el *reconocimiento* por parte de la UE del *status constitucional especial* de sus regiones. Varios principios generales del derecho europeo se combinan para fundamentar el reconocimiento de este status: la igualdad soberana de los Estados, la autonomía institucional o constitucional, la democracia representativa y participativa, el valor de la diversidad cultural regional (167 TºfUE o 151 TCE), la atribución de competencias, la subsidiariedad, la proximidad a la ciudadanía y la efectividad de la integración.

²³ «En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión».

²⁴ Las REGLEG en general.

²⁵ Los Länder alemanes por ejemplo.

²⁶ Como Escocia, Gales, Flandes, Catalunya, Euskadi... Aunque el sentimiento nacional en estas regiones es incuestionable, su intensidad, su alcance y sus consecuencias son objeto de controversia.

²⁷ El concepto de política del reconocimiento se debe a TAYLOR, Charles, *The Politics of Recognition*. En Gutmann, Amy (ed.) *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition*, Princeton University Press, 1994.

La igualdad (formal o soberana) de los EM está garantizada. Los EM son las Altas Partes Contratantes que constituyen la UE entre sí. Se exige la unanimidad para la adopción de las decisiones más importantes de la UE, incluidas las decisiones constituyentes. Los EM están igualmente representados en la UE. Sin embargo, la igualdad no es absoluta, no es cartesiana. Unidad no significa uniformidad: se corrige por el distinto peso poblacional de los Estados (desigualdad real) con su reflejo en la ponderación de votos en el Consejo, número de eurodiputados, etc.. En lo tocante a la diversidad regional la igualdad se traduce directamente en el hecho de que todos los EM están representados, proporcionalmente, en el CdR, aunque no cuenten con estructuras regionales internas. La soberanía interna o formal de los EM se respeta y se garantiza por la UE conforme al principio de autonomía institucional. Ambos principios van de la mano:

La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional (4 T°UE).

Éste es el principio más importante de la política del reconocimiento. Implica que cada Estado-miembro se organiza internamente como decida, sin que la UE pueda inmiscuirse en dicha decisión ni exigir o sugerir que proceda a una modificación de dicha organización interna, con la única condición que dicha organización no pueda servirle al Estado como excusa para un incumplimiento o para una merma en la eficacia y la lealtad debida a la UE. El principio de autonomía, más concretamente, tiene una lectura reflexiva. No sólo implica por parte de la UE y sus instituciones un respeto hacia la forma de organización de que se dote el EM, en la interpretación más clásica de no mirar cómo está estructurado internamente²⁸, sino que debe tener en cuenta dicha organización para respetarla, para no alterarla y para implicarla en la eficacia de la actuación comunitaria. Por ejemplo, si la UE tratase a un Estado federal como si fuera un Estado unitario centralizado estaría infringiendo el principio de autonomía constitucional.

²⁸ El principio de autonomía institucional o procesal es de cuña jurisprudencial. Reconoce la potestad de autoorganización del EM en materia jurisdiccional, procesal o administrativa. La jurisprudencia constante desde *Rewe* (33/76, Rec. 1976, p. 1989) y *Comet* (asunto 45/76, Rec. 1976, p. 2042), desarrollada en *San Giorgio* (199/82, Rec. 1993, p. 3595), *Factortame* (C-213/89, Rec. 1990, p. I-2433) y *Peterbroek* (C-312/93, Rec. 1995, p. I-4599) permite a los EM organizar sus vías procesales siempre que no perjudiquen las pretensiones fundadas en derecho comunitario respecto de las fundadas en derecho interno y que no se vean frustradas por la ineficacia procesal interna. El principio de autonomía institucional se ha esgrimido también como defensa por los EM en asuntos sobre incumplimiento achacándolo a sus estructuras internas descentralizadas y el Tribunal de Justicia ha rechazado sistemáticamente dichas excepciones para afirmar el principio de la responsabilidad de los EM, como corolario de su personalidad y de su igualdad (una jurisprudencia constante confirmada en la sentencia de 1-04-2008, en el asunto C-212/06 referido a la organización constitucional de Bélgica).

Nos encontramos ante una nueva interpretación del principio de autonomía, la cual se desprende del Tratado de Lisboa y de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, como veremos en la parte II, sección C. Esta interpretación viene confirmada por la nueva formulación del principio de subsidiariedad, que hasta el Tratado de Lisboa no penetraba en la esfera del EM para llegar a las regiones y se consideraba como un asunto puramente interno del Estado. Pero con la nueva formulación en el artículo 5(3) y en el protocolo 2, la subsidiariedad llega hasta el nivel regional y local, lo cual exige tener en cuenta la estructura interna del Estado.

Los principios mencionados implican el fin del *desconocimiento* oficial de las estructuras constitucionales de los EM, para pasar al *reconocimiento*, a una toma en consideración de las mismas y de su diversidad con el doble fin de respetarlas²⁹ y de implicarlas en los procesos decisorios comunitarios para ganar en eficacia y en participación democrática, para tener en cuenta sus criterios, sus recursos, sus poderes y sus capacidades.

II. EL RECONOCIMIENTO DEL ESTATUS ESPECIAL DE LAS REGIONES CONSTITUCIONALES AUTÓNOMAS

Lo analizado hasta ahora apunta a la necesidad de tener en cuenta no sólo el hecho regional en general, sino el dato añadido de que algunas de las regiones de la UE deben ser entendidas como componentes o fragmentos³⁰ integrantes del Estado –en el sentido de no poder entender el Estado si se restringe al nivel del gobierno central– y son por ello merecedoras del reconocimiento de un status especial. Una adecuada y acertada inserción de estas regiones especiales en la arquitectura institucional europea es una condición necesaria, pero no suficiente, para la legitimación de la UE.

Concebimos este nuevo status desde la teoría institucional del Derecho³¹. El derecho está conformado por instituciones o institutos jurídicos, gobernados por normas jurídicas (reglas y principios). Las reglas constitutivas especifican cuándo nos encontramos ante instancias de dicha institución. Las reglas consecutivas especifican las consecuencias que se siguen, en términos de derechos y obligaciones, de la existencia de la institución y las reglas terminativas especifican en qué condiciones se puede dar por extinguida la institución. Interesa por

²⁹ En función de los poderes de ejecución de las administraciones estatales en materias que son de ámbito comunitario, en función de las competencias exclusivas de los entes infra-estatales, y en función del principio de subsidiariedad aplicable a las competencias mixtas, concurrentes o compartidas.

³⁰ La acuñación del término se debe a Jellinek. En este Informe fragmento y parte son equiparables.

³¹ Para un desarrollo de la teoría institucional del derecho, véase Neil MacCORMICK, *Institutions of Law*, Oxford 2007.

ello analizar (1) qué denominación conviene dar a este instituto (2) sobre qué argumentos se podría fundamentar su existencia y (3) en qué puede consistir dicho estatus y reconocimiento.

1. La denominación del status especial: regiones constitucionales autónomas

La terminología elegida para describir este nuevo estatus es una cuestión delicada. La propuesta de Lamassoure suponía el reconocimiento de *partenaire* o región socia o *asociada*, lo cual parecía sugerir que las regiones asociadas fueran *ajenas* a la UE. El estatus de región asociada a la Unión no siempre fue aplaudido por los EM, aun cuando sólo fuera de aplicación a las colectividades territoriales designadas por ellos mismos. El rol concreto de asociación tampoco parecía suficientemente perfilado entre la UE, los Estados y la ciudadanía. Por otra parte el término regiones *legislativas* puede ser interpretado de modo extenso para alcanzar a las regiones que tienen competencias únicamente administrativas (que no dejan de adoptar normativas pero que no tienen rango formal de ley); y en todo caso, la distinción entre competencias ejecutivas y legislativas es meramente indicativa y las regiones hacen bastante más que legislar. La idea esencial es el ejercicio autónomo de competencias exclusivas de las regiones o de competencias compartidas, dentro de un marco de lealtad (federal) recogido en la Constitución de un EM y el hecho de que las regiones adquieren el rango de componentes o fragmentos del Estado en el sentido de no poder concebir formalmente el Estado sin las regiones que lo componen.

El término regiones *constitucionales* apunta a la especial importancia institucional que se reconoce a las regiones en varios EM. La propuesta es utilizar el término de **regiones constitucionales autónomas** (o autogobernadas³²) para abarcar a aquéllas que se insertan en EM con estructuras territoriales descentralizadas constitucionalmente previstas, y que ejercen su poder legislativo y ejecutivo de forma autónoma. Estas regiones son Estado en iguales condiciones que lo son los Parlamentos estatales o los Gobiernos centrales. La autonomía constitucional de las entidades infra-estatales, unidades constituyentes del Estado va más allá de las competencias legislativas e implica capacidad de auto-organización constitucional interna (sobre su propio parlamento, su propio ejecutivo, en su caso sobre su judicatura u otras agencias), sobre el procedimiento legislativo, sobre el gobierno local, sobre la supervisión y el control dentro de la entidad infra-estatal³³.

³² El término en inglés sería el de *self-governing constitutional regions*.

³³ GAMPER, Anna, A Global Theory of Federalism: the Nature and Challenges of a Federal State, *6 German Law Journal*, núm. 10 (2005) pp. 1297-1318.

2. Fundamento jurídico del status especial

Nos encontramos pues ante un instituto emergente del sistema jurídico europeo que recaba ya en la actualidad un cierto grado de reconocimiento, embrionario aún, bajo el vigente Tratado de Niza y que pasa a formar parte del acervo comunitario, del sistema jurídico, con la jurisprudencia *Islas Azores*. Este reconocimiento embrionario se confirma bajo el futuro Tratado de Lisboa. El status especial trasciende el mero hecho regional pasivo que debe ser tenido en cuenta por las instituciones a la hora de diseñar las políticas comunitarias, no sólo la política de cohesión, y alcanza la categoría jurisprudencial de *entes infra-estatales* con poderes y competencias propias que pueden condicionar la producción normativa, el diseño de las políticas, el propio método comunitario y la aplicación del derecho comunitario.

Los Tratados de Niza (52 TUE) y de Lisboa (355 T^oFUE, 349 T^oFUE) reconocen expresamente ciertas *especificidades* regionales, las que obedecen a singularidades, sobre todo, geográficas. Ello supone la admisión de la existencia de determinados territorios que disponen de una:

situación estructural social y económica que se caracteriza por su gran lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos y dependencia económica de un reducido número de productos, factores cuya persistencia y combinación perjudican gravemente a su desarrollo,

por lo que las instituciones comunitarias podrán adoptar las medidas oportunas para fijar la aplicación de los Tratados en estas regiones, en temas relacionados con:

las políticas aduanera y comercial, la política fiscal, las zonas francas, las políticas agrícola y pesquera, las condiciones de abastecimiento de materias primas y de bienes de consumo esenciales, las ayudas públicas y las condiciones de acceso a los fondos estructurales y a los programas horizontales de la Unión.

Todo ello es indicativo de que el Tratado de Lisboa ha asumido, porque previamente los Estados lo han hecho, la existencia de territorios a los que cabe dar un tratamiento distinto por parte de las instituciones de la Unión Europea siempre que se respete la integridad y coherencia del ordenamiento jurídico de la Unión. Ciertamente es que estos territorios cuentan con determinadas características geográficas y que precisamente en base a ellas se fundamenta la diferencia de trato.

Pero el Tratado de Lisboa, y los Protocolos 1^o y 2^o reconocen las competencias de ciertas regiones y entes infra-estatales y las estructuras descentralizadas de ciertos EM. Es cierto que no reparan en la especial calificación o denominación de las *regiones constitucionales autónomas*, pero esta especificidad, este status especial o este nuevo instituto emergente del sistema jurídico europeo

pueden extraerse de la jurisprudencia y del propio principio de autonomía institucional en la nueva interpretación que se sigue de dicha jurisprudencia.

En definitiva, nos encontramos ante una asimetría regional europea finalmente reconocida por el sistema jurídico comunitario. Existen suficientes razonamientos para interpretar los Tratados de forma que se concluya en el reconocimiento del estatuto especial de las *regiones constitucionales autónomas*. Esta cuestión ha tenido plena acogida en sede pretoriana, en concreto en la jurisprudencia del TJCE sobre competencias fiscales regionales y en las Conclusiones de la AG Sharpston en el asunto C-212/06 sobre la prestación asistencial del Gobierno flamenco.

La sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Islas Azores (06-09-2006), confirmada recientemente por la sentencia sobre la fiscalidad vasca (11-09-2008) y por la sentencia del Tribunal de Primera Instancia en la sentencia (18-12-2008) sobre el régimen fiscal de Gibraltar³⁴ consolidan una línea jurisprudencial en virtud de la cual se reconoce que entidades infra-estatales como las Islas Azores o como los Territorios Históricos y la Comunidad Autónoma del País Vasco poseen un estatuto político y administrativo distinto al del Gobierno central de forma que:

no puede excluirse que una entidad infra-estatal cuente con un estatuto jurídico y fáctico que la haga *lo suficientemente autónoma* del Gobierno central de un Estado miembro como para que sea ella misma, y no el Gobierno central, quien, mediante las medidas que adopte, desempeñe un papel fundamental en la definición del medio político y económico en el que operan las empresas (sentencia Portugal/Comisión, «Islas Azores», apartado 58 y sentencia sobre fiscalidad vasca, apartado 48).

Del mismo modo, la *lex loci laboris* que inspira todo el mecanismo de coordinación del reglamento 1408/71 sobre coordinación en regímenes de seguridad social de los EM, puede referirse no a la ley estatal sino a la ley de una de las entidades componentes dentro del Estado miembro³⁵ pero para ello será necesario analizar el grado de competencias asumidas por dicha entidad infra-estatal.

³⁴ Gibraltar contra Comisión y Reino Unido contra Comisión, Asuntos T-211/04 y T-215/04.

³⁵ Así se desprende del asunto C-212/06, Gobierno de la Comunidad francesa y Gobierno vasco contra Gobierno flamenco, sentencia de 1-04-2008 y especialmente de las conclusiones de la AG Sharpston de 28-06-2007 (apartados 104 a 108, y 120), donde, partiendo de la jurisprudencia Islas Azores, adopta posicionamientos coincidentes con los defendidos en este Informe, incluyendo el *locus standi* ante el TJCE. Véase igualmente el asunto C-428/07, Horvath, sentencia de 16-07-2009, sobre la servidumbre de paso (el mantenimiento de los senderos que atraviesan los campos de cultivo) impuesto en Inglaterra como desarrollo interpretativo del requisito *buenas condiciones agrícolas y ambientales* previsto por el Reglamento 1782/2003/CE (Anexo IV) para recibir los subsidios agrícolas, pero no im-

Este planteamiento jurisprudencial puede observarse como un intento de reconocer en sede judicial lo que en sede convencional aun no se ha formulado expresamente, un proceso (el del reconocimiento jurisprudencial previo al reconocimiento en los Tratados) que ha sido desarrollado con éxito en el plano comunitario en un tema tan trascendental como los derechos fundamentales.

Lo que se reconoce para ciertas regiones constitucionales autónomas en virtud de sus competencias específicas en materia fiscal, por ejemplo, se podría igualmente reconocer para otras regiones constitucionales autónomas en otros ámbitos, por ejemplo las competencias plenas en materia de justicia o derecho penal – Escocia–, o educativas –la práctica totalidad de las regiones con competencias legislativas– o competiciones deportivas –regiones como Irlanda del Norte, Gales, Escocia, Islas Faroe aunque éstas no son parte de la UE, etc.– u otros aspectos como las prestaciones asistenciales o de seguridad social –las Comunidades de Bélgica–. No cabe suponer la uniformidad competencial ni institucional de la infinidad de entes infra-estatales, pero ello no puede servir de argumento para imponer una armonización a la baja del fenómeno regional ignorando la estructuración constitucional de los EM, en contra del principio de igualdad de los Estados y de la identidad nacional (autonomía institucional).

En definitiva nos encontramos ante un nuevo status emergente: el de *región constitucional autónoma* dentro de la UE. Se trata de un status institucional con una dimensión, equiparable en una dimensión político-jurídica, a la dimensión económico-territorial de las regiones *ultra-periféricas*, consideradas como regiones con un estatus especial derivado de los propios Tratados y de las actuaciones comunitarias.

El reconocimiento del estatus de *región constitucional autónoma* sigue dos pasos: afirma la importancia de *todos* los entes infra-estatales para el proyecto de integración europea frente a la tendencia centralizadora inherente a la UE³⁶ e incide en que algunos de estos entes tienen un status especial que justifica una articulación institucional más directa en la UE. El primer paso subraya la importancia de la representación de los niveles municipales así como de las regiones que no alcanzan el estatus constitucional autónomo en el seno del CdR y de la sociedad civil organizada y los agentes socioeconómicos en el Comité

puesto en Escocia. El reglamento prevé que sean los Estados miembros quienes definan estas condiciones a nivel central o regional. El Tribunal de Justicia ha considerado que el hecho de que las condiciones puedan variar de Inglaterra a Escocia y que un agricultor escocés no esté sometido a dicha obligación de mantener los senderos no constituye ninguna discriminación contraria al Tratado.

³⁶ Como apunta Stephen WEATHERILL (The Challenge of the Regional Dimension in the European Union. En Weatherill y Bernitz (eds), *The Role of Regions and Sub-national Actors in Europe*, Oxford, 2005): *The EU does affect internal patterns, and it operates largely as a force for centralisation. This risks unbalancing hard-won political settlements in Europe* (p. 30).

Económico y Social. El segundo paso incide en el **valor añadido** que aporta el estatus especial: reconocimiento de su estatus constitucional, defensa de las competencias y prerrogativas (subsidiariedad), participación en el método comunitario, eficacia de las políticas comunitarias...

3. Las implicaciones de un estatus especial

Las implicaciones o consecuencias que se seguirían del reconocimiento de la realidad institucional que supondría el status especial de ciertas regiones serían de diversos tipos, pero conllevarían un mayor protagonismo de dichas regiones en el proyecto de construcción europea y una mayor visibilidad de la realidad regional, con consecuencias en todas las instituciones y órganos de la UE, manteniendo al mismo tiempo una sensibilidad especial hacia los intereses y las legítimas aspiraciones de aquéllas regiones o ciudades de la UE que no tienen un status constitucional especial dentro de sus Estados.

Como hemos avanzado, las reglas consecutivas de las instituciones jurídicas implican la atribución e imputación de un haz de derechos, potestades y obligaciones. El status de ente infra-estatal, predicable de administraciones como la municipal o la regional conlleva por ejemplo una serie de obligaciones hacia la UE: el deber de lealtad, de no adoptar normas contrarias al derecho comunitario, de cooperación leal, etc. La afirmación de estos deberes especiales se produjo de un modo claro ya desde el asunto *Fratelli Costanzo* (asunto 103/88, Rec. 1989, p. 1839) donde el Tribunal de Justicia no sólo confirmó que los poderes locales están sometidos al derecho comunitario, incluyendo las obligaciones que se puedan derivar de directivas aún no transpuestas en derecho interno, sino que aún más, deben incluso inaplicar el derecho interno (contrario) de rango superior para atender a dichas obligaciones comunitarias, lo cual significa colocar a dichos entes infra-estatales en una incómoda situación de (aparente) vulneración de la normativa interna.

Otras implicaciones serían de orden *defensivo*. Se centrarían en asegurar un blindaje de las competencias privativas de las regiones de forma que no puedan ser invadidas por las instituciones comunitarias, en un respeto y tutelaje de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad a lo largo de todo el método comunitario y en un acceso de las regiones a las instituciones relevantes –incluido el *locus standi* ante el Tribunal de Justicia– en defensa de las prerrogativas y competencias de las regiones. Últimamente estos enfoques defensivos están encontrando cierto eco en el Tratado de Lisboa en relación con la distribución de competencias (5: T^oUE y Título I: T^ofUE y Protocolo N^o 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad).

Otras implicaciones serían de orden más *constructivo o ejecutivo* volcadas en la eficaz gestación y aplicación de las políticas comunitarias: las consultas a las regiones por parte de las instituciones; los contratos tripartitos, la nueva gobernanza en red, la intensificación de la colaboración interregional y transfronteriza, los agrupamientos territoriales, los hermanamientos entre regiones...

Otras implicaciones serían de orden más reivindicativo tanto *representativo* como participativo. Las primeras buscarían visualizar el fenómeno regional en las distintas instituciones europeas y defender la idea de que cuando los Tratados utilizan el vocablo *pueblos* de Europa, se están refiriendo sobre todo a entes infra-estatales como las regiones. Destacarían en este sentido la circunscripción regional en elecciones al PE, la visibilidad de las regiones constitucionales autónomas en el CdR, la presencia en el Consejo, la participación en la Comitología, etc. Otras pueden implicar un aspecto *participativo*, asegurándose que las regiones cobran protagonismo en el proceso de integración, en cada una de las instituciones. Las implicaciones institucionales del status especial consistirían en:

- **Parlamento Europeo:** exigir la circunscripción electoral regional (siguiendo el Informe Duff); buscar el reconocimiento como interlocutor especial de la CALRE ante COSAC y ante el propio PE; mayor relevancia de la Comisión de asuntos regionales y coordinación de ésta y el CdR cuando se ponga en cuestión el principio de subsidiaridad.
- **Comisión Europea:** retomar la figura de los contratos tripartitos, profundizar en la gobernanza en red y las agrupaciones territoriales, consulta directa a las regiones afectadas por propuestas políticas especiales; consulta a las organizaciones de regiones; sensibilidad hacia las particularidades, fomento de la cooperación interregional, interlocución regional a través de las agencias de la Comisión;
- **Consejo Europeo:** aprovechar antes de la aplicación del Tratado de Lisboa el turno de presidencias de España, Bélgica y Hungría, donde dos de los EM tienen regiones constitucionales autónomas para posibilitar que los presidentes de Estas regiones puedan tener presencia, visibilidad y voz en las cumbres. Ya ocurrió bajo la presidencia belga en Laeken (2001). Tras la entrada en vigor, se pierde esta oportunidad con la nueva figura de la Presidencia del Consejo Europeo. Pero en la fase transitoria puede haber oportunidades.
- **Consejo:** utilizar y fomentar las posibilidades ya reconocidas de participación de ministros regionales en las delegaciones ministeriales de los Estados miembros de acuerdo con las competencias internas (depende de los propios gobiernos centrales); mejorar la organización regional interna

de las delegaciones estatales en el COREPER; habilitar un sistema de *split vote* de las delegaciones ministeriales en el Consejo (depende de la organización del Consejo); desarrollar unas estrategias de comunicación y reunión dentro de la REGLEG que permita a las regiones maximizar su visibilidad y sus aportaciones ante reuniones importantes del Consejo o incluso del Consejo Europeo; Si se lograra una acción concertada de las REGLEG para que la práctica de los EM fuera homogénea, ello sería un paso adelante. En materias de competencia regional deberían ser los ministros de las regiones constitucionales autónomas quienes representasen al Estado y no los ministros de los gobiernos centrales al carecer éstos de competencias, salvo que fueran específicamente mandatados por las regiones. Para ello es necesario que funcionen los mecanismos internos de coordinación de las posiciones (flujo de la información, recabar opiniones y consultas pertinentes, formación de la voluntad, representación de dicha voluntad, expresión de la voluntad). La presencia de los ministros regionales no debe limitarse a la de convidados de piedra: deben tener la ocasión de intervenir en el Consejo, asegurando su visibilidad.

- **Comité Económico y Social Europeo CESE:** interlocución con los CES regionales; estudiar la conveniencia de organizar una red de los CES de las regiones constitucionales autónomas;
- **Tribunal de Justicia:** legitimación activa, *locus standi*, de las regiones, como lo ha defendido la AG Sharpston en la conclusiones de 28-06-2007, en el asunto C-212/06, superando la actual limitación a su condición de particulares, legitimación activa del CdR, reivindicar la presencia de culturas jurídicas o sistemas jurídicos infra-estatales en los nombramientos de miembros (la práctica de nombramientos británica como *best practice*, intentando asegurar la presencia de algún jurista escocés; esto es cada vez más factible dada la multiplicidad de puestos); similares consideraciones sobre nombramientos pueden extenderse al Tribunal de Cuentas y a las instituciones financieras y monetarias de la UE;
- **Comité de las Regiones:** Es en este órgano donde cabría esperar un desarrollo más notable:
 - considerar la creación de una sala especial de las regiones constitucionales autónomas dentro del Comité (articulación con una estructura compartida por las REGLEG y la CALRE) lo que se puede justificar ahora por las competencias especiales en materia de control de subsidiariedad, o en su defecto,
 - creación de una Secretaría específica de las regiones constitucionales autónoma; en todo caso revisar la organización interna actual del Co-

mité en grupos estatales y colores políticos y sustituirlo por un secretariado concreto para las regiones constitucionales autónomas, otro para las regiones administrativas y estadísticas, otro para Eurocities, etc. Los miembros del Comité no deben ser vistos, como en la actualidad, como representantes de los EM (objeto del Consejo) ni de las familias políticas europeas (objeto del Parlamento Europeo);

- un protagonismo especial de las regiones constitucionales autónomas en la elaboración de los informes cuando las competencias normativas de dichas regiones estén en juego y cuando se trate de defender las prerrogativas y competencias de las regiones en defensa del principio de subsidiaridad ante el TJCE;

- el cambio de status de órgano a institución;

- participar directamente en las CIG;

- que los informes en ciertas materias de competencia regional sean además de preceptivos, vinculantes (en el sentido de requerir una mayoría especial para poder proseguir con una iniciativa rechazada por la sala especial del Comité);

- cooperación con el Consejo de Europa (Congreso de los Poderes Regionales y Locales).

- **Subsidiariedad:** en la medida en que se alcance un acuerdo interinstitucional europeo orientado a garantizar la eficaz aplicación de los procedimientos contemplados por el Protocolo 2º, las regiones constitucionales autónomas, representadas en el seno del CdR deberían estar implicadas e involucradas en dicho acuerdo. Lo mismo en lo que concierne al Protocolo 1º sobre participación de los Parlamentos nacionales/estatales (extensible a los parlamentos nacionales/regionales); en temas de proporcionalidad y subsidiariedad es necesaria una coordinación entre los Parlamentos afectados.

III. CONCLUSIÓN

La ceguera regional inicial de la UE se ha transformado en una creciente sensibilidad hacia las entidades infra-estatales, especialmente hacia las regiones constitucionalmente autónomas. Ello acarrea una nueva lectura del principio de autonomía institucional, según la cual la UE respeta la organización constitucional de los EM, incluida la autonomía regional o local y precisamente para respetarla se hace necesario (re)conocerla y tenerla en cuenta en lugar de ignorarla o asumir su uniformidad. Esta sensibilidad hacia la diversidad interna requiere

por parte de las instituciones comunitarias una actitud de «reconocimiento» y respeto, y por parte de las regiones constitucionalmente autónomas una actitud de lealtad comunitaria. Esta lectura de la autonomía institucional tiene un sólido soporte jurisprudencial que precede al propio Tratado de Lisboa, que impone a la Unión el respeto de:

la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional.

II. VARIA

**ESTRABÓN Y EL PAÍS VASCO, II: EL VALLE MEDIO
DEL EBRO Y LOS PIRINEOS OCCIDENTALES,
Y LA ADMINISTRACIÓN ROMANA**

Estrabon eta Euskal Herria, II: Ebroko bailararen erdialdea eta Mendebaldeko
Pirinioak, eta erromatar administrazioa

Strabo and the Basque Country, II: Ebro's middle valley and western Pyrenees,
and romane administration

Juan DE CHURRUCA ARELLANO
Universidad de Deusto/Deustuko Unibertsitatea

Nota de los editores

Este artículo constituye la tercera y última entrega de un trabajo más amplio que el profesor Juan de Churruca Arellano comenzó a desarrollar hace una década en torno a Estrabón y los vascones, y que por distintos motivos no ha podido concluir. No obstante, su elevado interés ha aconsejado su publicación.

La revisión del texto ha corrido a cargo de la profesora Rosa Mentxaka.

Los textos en griego han sido revisados por la profesora Carmen Olza.

El autor desea agradecer a la Biblioteca de la Universidad de Deusto la ayuda prestada en la consecución de buena parte de los materiales y de la bibliografía especializada.

Editoreen oharra

Lan hau Juan de Churruca Arellanok duela hamarkada bat Estraboni eta baskoiei buruz hasi zuen lan zabalago baten hirugarren eta azken entrega da. Arrazoi jakin batzuk direla medio, ezin izan du orduan hasiriko lan hori bukatu; nolana ere, lanaren interesak argitalpena eskatzen du.

Rosa Mentxaka irakasleak berrikusi du testua.

Grezierazko testuak Carmen Olza irakasleak berrikusi ditu.

Egileak Deustuko Unibertsitateari eskerrak eman nahi dizkio material anitz eta bibliografia espezializatua eskuratzeko eman dion laguntza dela eta.

Editors' Note

This article is the third and final instalment of a more extensive study which Doctor Juan de Churruca Arellano started to prepare a decade ago about Strabo and the Vascones, which, for various reasons, he has not been able to complete. However, the work is of great interest and this has decided us to publish it.

The text has been revised by Professor Rosa Mentxaka.

The texts in Greek have been revised by Carmen Olza.

The author wishes to thank the library of the University of Deusto for help given in obtaining many of the source materials and specialised bibliography.

Se examinan las descripciones de las regiones del País Vasco realizadas en los libros de la Geografía de Estrabón. Se realizan observaciones sobre los textos y las traducciones; se analiza el contenido de la obra, dando cuenta de los diferentes pueblos que habitaban en el actual País Vasco. La última parte analiza la administración romana en el territorio.

Palabras clave: Estrabón. Geografía. Historiografía. Fuentes. País Vasco.



Estrabonen Geografia liburuetan egiten diren Euskal Herriko eskualdeen inguruko deskripzioak aztertzen du lanak. Testuen eta itzulpenen inguruko azterketa egiten da eta baita obraren mamiarena ere; egungo Euskal Herrian bizi ziren herrialde ezberdinen inguruko berriak ematen dira. Azken zatian lurraldearen administrazio erromatarra aztertzen da.

Giltza hitzak: Estrabon. Geografia. Historiografia. Iturriak. Euskal Herria.



This paper has the descriptions made in Strabo's Geographia books about basque regions. There are notes about texts and the translations; the author analyses the subject matter of the book describing the different people who lived in present Basque Country land. The last part analyses the romane administration in this land.

Keywords: Strabo. Geography. Historiography. Sources. Basque Country.

SUMARIO

I. EL VALLE MEDIO DEL EBRO Y LOS PIRINEOS OCCIDENTALES. 1. Contexto y texto. 2. Observaciones sobre el texto y la traducción. 3. Noticias sobre los vascones. 4. Noticias sobre ciudades vasconas. II. LA SITUACIÓN DEL TERRITORIO DE LOS VÁRDULOS. 1. Observaciones sobre el texto y la traducción. 2. Observaciones sobre el contenido. III. NOTICIAS VARIAS DISPERSAS CON POSIBLE REFERENCIA AL PAIS VASCO PENINSULAR. Deficiencias del factor humano. IV. AQUITANIA. 1. Aquitania y la peculiaridad de su población. 1.1. Contextos. 1.2. Textos. 1.3. Observaciones sobre los textos y la traducción. 1.4. Observaciones sobre el contenido. 1.4.1. Datos geográficos. 1.4.2. Divisiones de la Céltica. 1.4.3. Diferencias entre aquitanos y galos. 1.4.4. Semejanza de los aquitanos con los iberos. 2. Las tierras y los pueblos de Aquitania. 2.1. Contexto y texto. 2.2. Observaciones sobre el texto y la traducción. 2.3. Observaciones sobre el contenido. 2.3.1. La calidad del terreno. 2.3.2. Las minas de los tarbelos. 2.3.3. Los pueblos. 2.3.4. El *ius Latii*. V. LA ADMINISTRACIÓN ROMANA. 1. El efecto civilizador de la conquista. 1.1. Contexto y texto. 1.2. Observaciones sobre el texto y la traducción. 1.3. Observaciones sobre el contenido. 2. La reorganización de las provincias de *Hispania*. 2.1. Contexto y texto. 2.2. Observaciones sobre el texto y la traducción. 3. Terminología administrativa. 4. La división territorial. VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. El valle medio del Ebro y los Pirineos Occidentales

1. Contexto y texto

Como ya se ha indicado, Estrabón trata en el capítulo cuatro del libro tercero de regiones muy diversas. Uno de esos territorios es la zona pirenaica y el valle del Ebro, que presenta brevemente al comenzar la descripción de la zona interior de la península (3,4,10-11 C161a-162a). Después de una mención de los dos sistemas montañosos de Idúbeda –aproximadamente la Cordillera Ibérica– y Oróspeda –aproximadamente el Sistema Penibético– Estrabón pasa a hablar del valle del Ebro y de los Pirineos en el siguiente pasaje que contiene importantes noticias sobre los vascones:

[...] Entre el Pirineo y la Idúbeda corre el río Ebro paralelo a ambos sistemas montañosos, alimentado por los ríos que descienden de allí y por otras aguas.

En el Ebro está la ciudad llamada Cesaraugusta, y una colonia, Celsa, que tiene un pasaje por un puente de piedra. La región está habitada por numerosos pueblos de los que el más conocido es el llamado de los iacetanos. Este [pueblo cuyo territorio] comienza en las estribaciones del Pirineo, se extiende por los llanos y confina con las regiones cercanas a Lérida y Huesca, la de los ilergetes, no muy lejos del Ebro. En estas ciudades luchó al final Sertorio y también en *Calagurris*, ciudad de vascones, y en la costa en Tarragona y en Hemeroscopion tras su expulsión del [país] de los celtíberos, y murió en Huesca. Y últimamente Afranio y Petreyo, los generales de Pompeyo, fueron derrotados por el divino César. Lérida dista del Ebro unos 160 estadios yendo hacia occidente, de Tarragona hacia el sur unos 460, de Huesca hacia el norte 540. A través de estos montes está la vía de 2.400 estadios desde Tarragona hasta los más alejados vascones al borde del océano, los de la zona de Pamplona y de la ciudad de Oidasuna al borde mismo del océano. Por allí están los límites de Aquitania e Iberia. Los iacetanos son aquellos en cuyos [territorios] luchó en otro tiempo Sertorio contra Pompeyo, y más tarde Sexto el hijo de Pompeyo contra los generales de César. Es límite de Iacetania por el norte el pueblo de los vascones donde [se encuentra] la ciudad de Pamplona [Pompelon], como quien dice la Ciudad de Pompeyo. La vertiente ibérica del Pirineo es rica en todo tipo de bosque incluso de hoja perenne, la vertiente céltica es desnuda, y la zona central encierra valles perfectamente habitables. Los cerretanos de estirpe ibérica dominan estos [valles] en su mayor parte, y [en ellos] se producen excelentes jamones, comparables a los cautáricos que aportan ingresos no pequeños a los habitantes (Str 3,4,10-11 C 161b-162a).

2. Observaciones sobre el texto y la traducción

En la tradición manuscrita del pasaje aparecen algunas variantes gramaticales que no afectan al sentido y que por ello paso por alto. Aparecen también variantes extrañas de topónimos conocidos como Ἰλέρδα (Lérida) y Ὀσκα (Huesca) que tampoco afectan directamente al tema de este trabajo, pero que son buena muestra de las deficiencias de la tradición manuscrita de Estrabón en lo referente a la toponimia¹. Por lo que se refiere a variantes que afectan a la traducción o a topónimos referentes al territorio estudiado en este trabajo hay que señalar lo siguiente:

¹ Por ejemplo en la primera mención de Ἰλέρδα (Lleida) se lee ἰάερδαν (SBORDONE, F., *Strabonis Geographica*, Roma: Istituto Poligrafico dello Stato, 1963-1970, 2, p. 59); y Ὀσκα (Huesca) es una corrección unánimemente aceptada por los editores de la lectura Ἰλέσκα que aparece en los manuscritos (ALY, W., *Strabonis Geographica*, Bonn, 1968-1972, 2, p. 204. SBORDONE, F., *Strabonis Geographica, op. cit.*, 2, p. 59. LASSERRE, F., *Strabon, Géographie*, Paris: Les Belles Lettres, 1966, 2, p. 69).

A. En la mayor parte de los manuscritos se lee ἐν Καλαγορι Ουασκωνων πόλει ('en Calahorra ciudad de vascones'). B y C probablemente por error de copia separan las palabras de otra forma (ἐν Καλαγορίου Ἀσκώνων πόλει)². En la formulación llama la atención la falta del artículo, no usual en Estrabón, que no parece implicar una distinta matización del sentido.

B. Διὰ τούτων δὲ τῶν ὄρων ('a través de estos montes') es la lectura de la mayor parte de los manuscritos. Dado que la zona por la que transcurre la vía cuyo trazado se está describiendo, no es particularmente montuosa en el tramo en que la vía sigue el curso del Ebro, se han propuesto diversas correcciones del término ὄρων ('de los montes'): διὰ τούτων δὲ τῶν μερῶν ('a través de estas partes')²; διὰ τούτων δὲ τῶν ὀρίων ('a través de estos límites')³; διὰ τούτων δὲ τῶν χορίων ('a través de estas regiones')⁴.

C. En la primera mención de Pamplona en los manuscritos aparece la grafía Πομβιαίλωνα, que los editores corrigen casi unánimemente por Πομπέλωνα, teniendo en cuenta que esta segunda grafía es la que aparece pocas líneas después en el texto transmitido por los manuscritos estrabonianos⁵ y es la más extendida en otros autores posteriores⁶.

D. Οἰδάσωνα es la lectura de los principales manuscritos (A, Ω). En B y en K aparece la variante Οἰδάνουσα⁷. La mayor parte de los editores aceptan la corrección Οἰάσωνα⁸, o Οἰάσωνα⁹.

E. En la segunda mención de los vascones A presenta la lectura Αὔασκῶνων, que con toda probabilidad es un error de copia¹⁰.

F. En la segunda mención de Pamplona todos los manuscritos tienen la lectura Πομπέλων¹¹. Solamente Ateneo, en un texto escrito hacia el año 200, utilizó ciertamente este pasaje de Estrabón y lo hizo en la fase más antigua

² LASSERRE, F., Strabon, *Géographie*, op. cit., 2, p. 70.

³ SBORDONE, F., *Strabonis Geographica*, op. cit., 2, p. 60.

⁴ ALY, W., *Strabonis Geographica*, op. cit., 2, p. 204.

⁵ GROSKURD, C. G., *Strabos Erdbeschreibung*, Berlin-Stettin, 1831-1834, p. 277, número 2.

⁶ ALY, W., *Strabonis Geographica*, op. cit., 2, pp. 204-205.

⁷ Lista de las diversas grafías antiguas del topónimo *Pompaelona* en: Pamplona, *Enciclopedia General Ilustrada del País Vasco*, vol. 36, San Sebastián: Auñamendi, pp. 74-76.

⁸ LASSERRE, F., Strabon, *Géographie*, op. cit., 2, p. 70.

⁹ SBORDONE, F., *Strabonis Geographica*, op. cit., 2, p. 60. ALY, W., *Strabonis Geographica*, op. cit., 2, p. 205. LASSERRE, F., Strabon, *Géographie*, op. cit., 2.

¹⁰ MÜLLER, C., (ed.), *Geographi graeci minores*, Paris, 1882, 2, p. 957. SCHULTEN, A., *Fontes Hispaniae Antiquae*, 6, Barcelona, p. 245. LASSERRE, F., Strabon, *Géographie*, op. cit., 2, p. 70.

¹¹ ALY, W., *Strabonis Geographica*, op. cit., 2, p. 205. SBORDONE, F., *Strabonis Geographica*, op. cit., 2, p. 61. LASSERRE, F., Strabon, *Géographie*, op. cit., 2, p. 71.

de la tradición manuscrita del texto de la *Geografía*, apareciendo la lectura Πομπάδων. Sin embargo, teniendo en cuenta la falta de rigor con que Ateneo utilizó el pasaje estraboniano, esa lectura ha de considerarse probablemente como un error¹².

G. Al final del pasaje, en todos los manuscritos aparece el adjetivo καθάρικαι para designar la región de procedencia de los jamones en cuestión¹³. Dado que el topónimo *cautárico* no es conocido y que Ateneo, en el pasaje arriba mencionado, basado en Estrabón dice que éste en el libro tercero de la *Geografía* afirma que los jamones mejores eran los de los galos y que no desmerecían de ellos ni los de cibiras (Κιβύραι) de Asia ni los licios, en las ediciones aparecen diversas enmiendas conjeturales de la lectura cautáricos (Καυθάρικαι)¹⁴, ninguna de las cuales es plenamente convincente¹⁵.

3. Noticias sobre los vascones

Estrabón es uno de los primeros autores que da noticias concretas sobre los vascones. Antes de él habían mencionado este etnónimo Tito Livio¹⁶, Salustio¹⁷ y tal vez ya antes que ellos Varrón (116 - 27 a. C.), si es que proceden de

¹² ALY, W., *Strabonis Geographica*, op. cit., 2, p. 205. SBORDONE, F., *Strabonis Geographica*, op. cit., 2, p. 61. LASSERRE, F., *Strabon, Géographie*, op. cit., 2, p. 71.

¹³ Ateneo 657f-658a. En el pasaje de Ateneo se da de forma muy abreviada la siguiente información con expresa referencia a los libros 3 y 7 de la *Geografía* de Estrabón: que los mejores jamones son los de las Galias; que no desmerecen de ellos los de Kibiras de Asia y los de Licia; que según su propia afirmación Estrabón había conocido a Posidonio; que en Hispania (Σπάνια) junto a Aquitania está la ciudad de Pamplona (Πομπάδων en los manuscritos, corregido por Kaibel en Πομπέλων); que en Pamplona (como quien dice Pompeyópolis) se producen jamones comparables a los cúricos (Κούρικαι en los manuscritos, corregido por Kaibel en Κανταύρικαι) (Ateneo 657f-658a). Sobre la tradición manuscrita de la obra de Ateneo y del pasaje en cuestión: KAIBEL, K., *Athenaei Naucraticae Dipnosophistarum libri XV*, Leipzig 1887-1890, I, pp. VII-XX y III, p. 455.

¹⁴ LASSERRE, F., *Strabon, Géographie*, op. cit., 2, p. 71.

¹⁵ Entre esas conjeturas propuestas para el texto de Estrabón cabe mencionar las siguientes: Κιβύρικαι (LASSERRE, F., *Strabon, Géographie*, op. cit., 2, p. 71); Καντάβρικαι (GROSKURD, C. G., *Strabos Erdbeschreibung*, op. cit., p. 278. SBORDONE, F., *Strabonis Geographica*, op. cit., 2, p. 61. BLÁZQUEZ, *Economía de la Hispania romana*, Bilbao, 1978, p. 73); Σηκουάνικαι (ALY, W., *Strabonis Geographica*, op. cit., 2, p. 204); Καλάβρικαι (MEINEKE, A., *Strabonis Geographica*, Leipzig, 1852-1853, p. 33). Cibira (Κιβύρα) es el nombre de dos ciudades de Asia Menor (ZIEGLER, K., Kibyra. En Ziegler, K., Sontheimer, W., Gärtner, H., *Der kleine Pauly*, 3, Stuttgart, 1964-1975, p. 207).

¹⁶ Tito Livio trabajó en su obra histórica –que tuvo un total de 142 libros– durante unos 40 años, hasta su muerte en el año 17 d. C. (FUHRMANN, M., Livius 2. En Ziegler, K., Sontheimer, W., Gärtner, H., *Der kleine Pauly*, 3, Stuttgart, 1964-1975, pp. 695-696). En un fragmento conservado del libro 91 –escrito probablemente en fase notablemente avanzada del largo proceso de composición–, da la escueta noticia de que Sertorio atravesó el territorio vascón en la ribera del Ebro.

¹⁷ MAURENBRECHER, B., *C. Sallusti Crispi Historiarum reliquiae*, Leipzig, 1893, p. 99.

él, como algunos afirman, las noticias geográficas sobre *Hispania* recogidas por Plinio el Viejo (24 d. C.-79)¹⁸. Esas tres menciones se limitaban a ser referencias al pueblo, sin información ninguna ulterior sobre el mismo.

Dada la escasez de datos anteriores a la conquista romana y a los primeros tiempos de ésta, se han propuesto diversas hipótesis sobre el origen del pueblo vascón y del etnónimo *vascones*, sobre su expansión y sobre los límites del territorio que ocupaba, sin que se haya llegado a explicaciones plenamente seguras, al menos en importantes detalles¹⁹.

Estrabón había hablado ya de los vascones en el capítulo anterior al tratar de los pueblos montañoses del norte de Iberia (3,3,7 C155d). Menciona allí a los calaicos, astures y cántabros, y fija el límite oriental de la región a que se refiere en los vascones y el Pirineo (μέχρι Ούασκόνων καὶ τῆ Πυρρήνη ('hasta [los] vascones y el Pirineo')). Respecto a esa formulación hay que tener en cuenta en primer lugar que la preposición μέχρι ('hasta') tiene con toda probabilidad carácter exclusivo, por lo que los vascones no están incluidos entre los pueblos montañoses cuyas costumbres se acaban de describir²⁰. En segundo lugar hay que tener también en cuenta que la enumeración de pueblos montañoses no tiene carácter exhaustivo, por lo que del pasaje no puede deducirse que el territorio de los vascones lindase inmediatamente con el de los cántabros²¹. En tercer lugar hay que tener también presente que los vascones estaban asentados precisamente en la región más directamente afectada por el error geográfico de Estrabón, que consideraba que los Pirineos estaban fundamentalmente orientados de norte

¹⁸ A. SCHULTEN considera el pasaje de origen varroniano: Las referencias sobre los vascones hasta el año 810 después de Cristo, *Revista Internacional de los Estudios Vascos*, 18 (1927), p. 223. Sobre la vida y obra de Varrón: SALLMANN, K., Varro 1. En Ziegler, K., Sontheimer, W., Gärtner, H., *Der kleine Pauly*, 5, Stuttgart, 1964-1975, pp. 1131-1133.

¹⁹ Visión general de estos problemas en SÁNCHEZ ALBORNOZ, C., Divisiones tribales y administrativas del solar del reino de Asturias en la época imperial, *Boletín de la Real Academia de la Historia*, 95 (1929), pp. 326-271; BLÁZQUEZ, J. M., Los Vascos y sus vecinos en las fuentes literarias griegas y romanas de la antigüedad, En Maluquer de Motes, J. (coord.), *Problemas de la Prehistoria y de la Etnología vascas: IV Symposium de Prehistoria Peninsular*, Pamplona: Diputación Foral de Navarra, 1966, pp. 177-205; PAMPLONA, Germán de, Los límites de la Vasconia hispano-romana y sus variaciones en la época imperial. En Maluquer de Motes, J. (coord.), *Problemas de la Prehistoria y de la Etnología vascas: IV Symposium de Prehistoria Peninsular*, Pamplona: Diputación Foral de Navarra, 1966, pp. 207-222.

²⁰ Opinión contraria en CARO BAROJA, J., *Los Pueblos del norte de la Península Ibérica: análisis histórico-cultural*, San Sebastián: Txertoa, 1973. El mismo carácter exclusivo tiene claramente μέχρι en un pasaje muy parecido, en el que Estrabón informa sobre los tres distritos en que había quedado dividida recientemente la provincia *Citerior* (3,4,20, C 167a); para fijar el límite oriental del segundo distrito usa las palabras μέχρι τῆ Πύρρηνη ('hasta el Pirineo') que prácticamente con seguridad tienen carácter exclusivo.

²¹ En sentido contrario: SCHULTEN, A., Las referencias sobre los vascones, *op. cit.*, p. 228.

a sur y que por tanto se encontraban prácticamente perpendiculares a la costa del océano. Estrabón tuvo que tener necesariamente dificultades –e incurrir en imprecisiones– al dar la situación relativa de los pueblos que habitaban en un ángulo geográfico que no existía. Teniendo todo ello en cuenta, del pasaje ahora examinado se desprenden los siguientes datos sobre los vascones:

A. Que Calahorra (*Calagurris*) era –o había sido– ciudad de vascones. De ello no se sigue que los vascones formasen una especie de confederación de ciudades. Sí se desprende en cambio que los vascones formaban parte de la población del valle medio del Ebro. De estos puntos se tratará enseguida.

B. Que el territorio de los jacetanos limitaba al norte con el de los vascones, lo que teniendo en cuenta la imagen errónea que Estrabón tenía de la orientación de los Pirineos y del Ebro²², ha de entenderse en el sentido de que el territorio de los vascones se hallaba al oeste del de los jacetanos.

C. Que los últimos vascones –es decir, los más occidentales en realidad, aunque los más septentrionales en la imagen de Estrabón– estaban establecidos en una zona que llegaba hasta el océano y en la que se encontraban las ciudades de Pamplona y Oidasuna, situada esta última al borde mismo del mar. De ellas se tratará más adelante.

D. Que a través de esas montañas –o de esa región– pasaba la vía romana de Tarragona hasta Oidasuna –en el límite de Iberia y Aquitania–, con una longitud total de 2.400 estadios (c. 444 km). Hay abundante información arqueológica sobre el tramo de la citada vía que unía el Ebro con Pamplona²³. En cambio, no se conoce con exactitud el trazado de su último tramo (Pamplona - Oidasuna). En todo caso el hecho de la existencia de esa vía denota que el territorio estaba controlado por los romanos, que sus posibilidades de contacto con otros territorios y pueblos habían aumentado y que a lo largo de la vía tuvo que haber presencia estable de contingentes romanos con funciones técnicas (construcción y mantenimiento) y de seguridad.

E. Que en lo que se refiere a la actitud política de los vascones respecto a Roma, en los datos de Estrabón no se aprecia hostilidad. Tal vez en las guerras Sertorianas hubo diferencias de actitud al menos entre alguna ciudad vascona como *Calagurris*. Aunque en la *Geografía* no se vuelve a hacer mención a los vascones, tal vez pueda considerarse que –al menos los que poblaban el valle medio del Ebro– están incluidos entre los pueblos que habitaban en el tercer dis-

²² Este error de Estrabón en lo que respecta a los datos de la orientación de Lleida con relación al Ebro, a Tarragona y a Huesca aparece también en el pasaje que ahora se examina.

²³ Sobre el tramo Zaragoza-Pamplona de la vía que probablemente corresponde a la vía mencionada por Estrabón, véase: AGUAROD, M. C. y LOSTAL, J., La vía romana de las Cinco Villas, *Caesaraugusta*, 55-56 (1982) pp. 168-175 y 198-200.

trito de los arriba mencionados de la provincia *Citerior*, y que Estrabón presenta como fuertemente romanizados (3,4,20 C167a-b)²⁴. Respecto a los que vivían en la zona montañosa, de las noticias que aparecen en el pasaje ahora analizado pueden sacarse algunas conclusiones en ese mismo sentido. La probable explicación, que se examinará enseguida, de la presencia de Pompeyo en Pamplona a mediados del siglo I a. C., indicaría también que los romanos no consideraban abiertamente hostil el territorio vascón, al menos en su totalidad.

4. Noticias sobre ciudades vasconas

Estrabón, al tratar de las tierras del valle medio del Ebro, hace notar en general que en ellas se desarrollaron varios acontecimientos importantes, y entre ellos menciona algunos relacionados con la Guerra Sertoriana (82-72 a. C.) y la campaña de César contra los jefes pompeyanos Afranio y Petreyo en las cercanías de Lérida el año 49 a. C. durante la Guerra Civil²⁵. Dentro del marco de este trabajo sólo interesan directamente las noticias que da sobre Calahorra, Pamplona y Oidasuna.

A. Calahorra (Καλαγούρρις) es mencionada solamente de pasada como lugar afectado por el fin de la Guerra Sertoriana, y es calificada como ciudad de vascones (3,4,10 C161c). Calahorra se halla situada muy cerca de la orilla derecha (meridional) del Ebro, junto a la confluencia con el Cidacos. En esa zona apta para el pastoreo y el cultivo de cereales y muy abierta a contactos entre diversos núcleos de población y afectada por movimientos migratorios, se han hallado restos de poblamiento, de los que los más antiguos proceden de hacia el siglo VIII a. C. (28). En el siglo III a. C. Calahorra estaba ya sólidamente estructurada y organizada como ciudad²⁶. Su contacto directo con los romanos pudo darse ya con ocasión de las campañas de Catón (194-195 a. C.), y se dio ciertamente en la reorganización militar-administrativa llevada a cabo por Tiberio Sempronio Graco (180-178 a. C.), que afectó directamente a la zona. *Calagurris* debió de quedar como *civitas stipendiaria* sometida al poder romano²⁷. En la

²⁴ Sobre estos acontecimientos de la Guerra Civil: BLÁZQUEZ, J. M., *La Romanización*, 1, Madrid, 1974, pp. 232- 239 y SEGURA, S., *Mil años de historia vasca*, Bilbao, 1997, pp. 117-120.

²⁵ Sobre los orígenes y primer desarrollo de Calahorra: ESPINOSA, U., *Calagurris Iulia*, Logroño, 1984, pp. 14-41; PEREX AGORRETA, M. J., *Los vascones*, Pamplona, 1986, pp. 112-116.

²⁶ Sobre estas campañas: BLÁZQUEZ, J. M., *La Romanización*, *op. cit.*, 1, pp. 123-126.

²⁷ Sobre la Guerra Sertoriana en general: BLÁZQUEZ, J. M., *La Romanización*, *op. cit.*, 1, pp. 217-232. Sobre la actitud de Calahorra y sus consecuencias: ESPINOSA, U., *Calagurris Iulia*, *op. cit.*, pp. 45-59; SEGURA, S., *Mil años de historia vasca*, *op. cit.*, pp. 35-50. Descripción de los hechos en Orosio que escribió su *Historia* en los años 417-418 (Oros, Hist. 5,23,14). Sobre Orosio: ALTANER, B. y STUIBER, A., *Patrologie*, Freiburg, 1978, pp. 231-232.

Guerra Sertoriana (82-72 a. C.) se adhirió al partido de Sertorio, y en el año 72 a. C. sufrió un durísimo sitio por parte de los pompeyanos, que afectó gravemente a la ciudad y a su población²⁸.

Se han dado diversas explicaciones sobre el origen del topónimo prerromano *Calagurris*²⁹. Estrabón no proporciona ningún dato que ayude a aclarar el problema.

La escueta calificación de *Calagurris* como ciudad de vascones por Estrabón plantea diversos problemas. El hecho de que Estrabón omita el artículo en esa mención (ἐν Καλαγοῦρρει Οὐασκωνῶν πόλει ‘en Calahorra, ciudad de vascones, [no ciudad de los vascones]’) no parece que pueda ser un dato significativo para precisar ni el tipo de relación que existía entre Calahorra y el pueblo vascón, ni el momento inicial de esa relación³⁰. De la escueta información de Estrabón se ve únicamente que en el momento en que él escribía o más probablemente en el momento en que se escribió su fuente (probablemente Posidonio), *Calagurris* estaba poblada por vascones, lo que no significa que formase parte de una especie de confederación vascona. La noticia de Estrabón no proporciona tampoco ningún dato que aclare la composición étnica de la población del territorio adyacente a Calahorra en la época inmediatamente anterior a Estrabón³¹. La explicación de que Calahorra sea presentada en la *Geografía* como ciudad de vascones, por una eventual repoblación de *Calagurris* con vascones por parte de Pompeyo para castigar su anterior actitud prosertoriana, y premiar en cambio la actitud propompeyana de los vascones, es una hipótesis posible, que presenta sin embargo dificultades³².

B. De Pamplona y de la región adyacente se habla en este pasaje también con referencia a las guerras sertorianas. Estrabón parece indicar que la ciudad vascona de Pamplona (Πομπέλων) había recibido su nombre de Pompeyo. La noticia puede interpretarse como la concesión de la categoría de ciudad roma-

²⁸ Sobre el discutido origen del topónimo *Calagurris*: CAMPIÓN, A., Sobre los nombres de la antigua Baskonia, *Revista Internacional de los Estudios Vascos*, 2 (1908), pp. 273 y 276; PEREX AGORRETA, M. J., *Los vascones*, Pamplona, *op. cit.*, pp. 101-103; SEGURA, S., *Mil años de historia vasca*, *op. cit.*, p. 89.

²⁹ La omisión del artículo aparece con cierta frecuencia en Estrabón, sin que pueda apreciarse alguna matización clara. En las inmediaciones del pasaje ahora examinado aparece por ejemplo: οἰκοῦσι Ἄρταβροι (‘habitan los artabros’) (3,3,5 C153d); μέχρι Οὐασκωνῶν (‘hasta los vascones’) (3,3,7 C155d), etc.

³⁰ SAYAS, J. J., *Los vascos en la antigüedad*, Madrid, 1994, pp. 22-35.

³¹ ESPINOSA, U., *Calagurris Iulia*, *op. cit.*, pp. 59-62; SAYAS, J. J., *Los vascos en la antigüedad*, *op. cit.*, p. 29.

³² MEZQUÍRIZ IRUJO, M. Á., *Pompeo II*, Pamplona: Diputación Foral de Navarra, 1978; PEREX AGORRETA, M. J., *Los vascones*, Pamplona, *op. cit.*, pp. 191-202.

na a un poblado indígena, cambiándolo de nombre con esa ocasión. Los datos arqueológicos e históricos conocidos no se oponen a esa interpretación. De las excavaciones realizadas en Pamplona se deducen con certeza una serie de elementos importantes para interpretar las noticias de Estrabón:

- La existencia de un poblado prerromano desde al menos aproximadamente el siglo VIII a. C. en el mismo lugar en que se encuentran los restos de la ciudad romana.

- La presencia romana en ese lugar desde finales del siglo II o principios de I a. C.

- La existencia en el mismo lugar de viviendas de tipo claramente romano ya en el siglo I a. C., lo que podría ser indicio de una reorganización urbana en esa misma época³³.

Desde el punto de vista histórico parece cierto que Pompeyo en una fase difícil de sus campañas contra Sertorio, estableció su cuartel de invierno en el territorio vascón de los Pirineos occidentales, donde se encontraba libre del hostigamiento continuo que sufría por parte de las bandas sertorianas y podía superar sus dificultades de aprovisionamiento³⁴. Es probable que ese acuartelamiento se hiciera en las cercanías del poblado vascón que con esa ocasión fue transformado en ciudad romana con el nombre de *Pompaelo*. Por otra parte es también perfectamente verosímil que Pompeyo, siguiendo una costumbre helenística todavía no generalizada en occidente, hubiese dado su nombre al poblado indígena reorganizado por él en ciudad. Tal sistema tenía por lo menos un precedente en Hispania, en la fundación de *Graccuris* –o en la transformación del nombre de un poblado indígena preexistente– en las cercanías del actual Alfaro por Tiberio

³³ Salustio, que escribió sus *Historiae* entre el 39 y 34 a. C., afirma que el ejército romano se retiró a territorio vascón por razones de aprovisionamiento (*Romanus exercitus frumenti gratia remotus in vascones est*). Generalmente se fija la fecha de esa invernada en el 75-74 a. C. (SCHULTEN, A., Las referencias sobre los vascones, *op. cit.*, p. 220). Plutarco, que escribía a finales del siglo I d. C. o principios del II, dice en su vida de Sertorio que Pompeyo dada la escasez de víveres de su ejército y las hábiles maniobras de Sertorio para impedir su abastecimiento, se retiró a pasar malamente el invierno en el país de los vacceos (περὶ Βακκαίους) (Plut, Sert. 21). Aunque en la tradición manuscrita de Plutarco –al menos en la edición de R. FACELIÈRE, *Plutarque Vies*, 8, Paris, 1973, p. 36– no existe ninguna variante que lo apoye, Schulten entiende –probablemente con razón– que la mención de los vacceos es un error, y que Plutarco habría escrito –o habría debido escribir– περὶ Οὐασκῶνας ('entre los vascones') (SCHULTEN, A., Las referencias sobre los vascones, *op. cit.*, p. 217). La invernada de Pompeyo en los Pirineos –sin precisar la zona concreta y referida al invierno anterior– es afirmada también por Apiano que escribió su obra histórica a mediados del siglo II d. C. (App, BCiv 1,110). Sobre Apiano y la discutida fiabilidad de sus datos: WERNER, J., Appianos. En Ziegler, K., Sontheimer, W., Gärtner, H., *Der kleine Pauly*, 1, Stuttgart, 1964-1975, pp. 463-464.

³⁴ Str 12,3,40 C562a-b. Vid. SCHNEIDER, A. M., Pompeiopolis. En Wissowa, G., Kroll, W., Mittelhaus, K., y Ziegler, K., *Pauly's Realencyclopädie der classischen Altertumswissenschaft*, Stuttgart, 1893-1978, 21/2, pp. 2043-2044.

Sempronio Graco en el año 179 a. C. Consta, por otra parte, que Pompeyo en sus posteriores campañas militares en Asia Menor siguió con esta práctica. El mismo Estrabón registra dos casos posteriores en los que Pompeyo dio su nombre a una ciudad repoblada por él y a otra de nueva fundación. En efecto, en el año 67 a. C., tras su brillante represión de la piratería en el Mediterráneo oriental, repobló con el nombre de Πομπηϊόπολις la antigua ciudad de Solos (Σόλοι) en Cilicia, fundada en el siglo VIII a. C. por los Aqueos y Rodios y destruida el 83 a. C. por Tigranes, que trasladó su población a su nueva capital de Armenia (Tigranocerta). La segunda ocurrió pocos años después (65-64 a. C.), cuando Pompeyo en su tarea de organizar la nueva provincia romana de Ponto-Bitinia tras su victoria definitiva sobre Mitrídates VI, creó la nueva ciudad de Πομπηϊόπολις en Paflagonia, en un territorio rico en minas³⁵. Existió también otra Πομπηϊόπολις en Misia (Asia Menor), cuya fecha y circunstancias de fundación no se conocen³⁶.

Desde el punto de vista lingüístico, el segundo componente (*elo*) del topónimo *Pompaelo* podría tal vez explicarse como una derivación del vasco *iru* > *ilu*, que tiene el significado de ciudad o poblado, lo que confirmaría la explicación que da Estrabón (Πομπέλων / Πομπηϊόπολις)³⁷.

(c) La tercera ciudad vascona mencionada aparece en los manuscritos de Estrabón con el nombre de Οιδάσουνα. Causabon en el texto de su edición dio la grafía Ἰδάνουσα (*Idanusa* en la traducción latina tomada de Xylander), pero en su comentario propuso la corrección Οιδάσωνα, que en esa forma o en su variante Οιδάσουνα es la que se ha generalizado en las ediciones posteriores. Οιδάσουνα tiene a su favor el ser más próxima a Οιδάρσο (*Oiarso*), que con ligeras variantes es el nombre con el que generalmente se designa probablemente a la misma localidad en fuentes posteriores³⁸. Sin embargo, la grafía Οιδάσουνα de los manuscritos estrabonianos no puede ser totalmente descartada.

La localización exacta no es fácil. Estrabón la sitúa junto al mismo océano –es decir, en la costa– en la frontera entre Aquitania e Iberia. Ese límite está constituido según Estrabón por los Pirineos, cuyo extremo occidental –septentrional para Estrabón– lo forma un promontorio. Actualmente se considera que la última altura destacada de los Pirineos occidentales es el monte Larrun en la frontera entre España y Francia, a unos nueve kilómetros de la costa. Parece,

³⁵ KIRSTEN, E., Pompeiopolis 3. En Wissowa, G., Kroll, W., Mittelhaus, K., y Ziegler, K., *Paulys Realencyclopädie der classischen Altertumswissenschaft*, Stuttgart, 1893-1978, 21/2, p. 2549.

³⁶ CAMPIÓN, A., Sobre los nombres de la antigua Baskonia, *op. cit.*, pp. 293-295; TOVAR, A., El nombre de Pamplona, *Fontes Linguae Vasconum*, 9 (1977), pp. 5-8.

³⁷ Lista de las diversas variantes posteriores en CAMPIÓN, A., Sobre los nombres de la antigua Baskonia, *op. cit.*, pp. 290-292.

³⁸ PAMPLONA, Germán de, Los límites de la Vasconia hispano-romana, *op. cit.*, pp. 212-213.

sin embargo, que los antiguos consideraron que el macizo del Jaizkibel con el abrupto cabo Iger era el extremo occidental de los Pirineos, lo que ampliaría el área de la posible localización de Oidasuna³⁹. Por otra parte hay que tener también en cuenta el notable cambio que se ha producido en el perfil de la costa, sobre todo en el estuario del Bidasoa, como consecuencia del fenómeno de colmatación durante 2.000 años⁴⁰. Con ello resulta también que pueden considerarse portuarios en la época de Estrabón y de sus fuentes lugares que actualmente están relativamente alejados de la costa, o cuyo acceso fluvial al mar ya no es navegable. Finalmente hay que tener también en cuenta que un topónimo puede designar tanto el núcleo central urbano como su territorio, con frecuencia amplio, en el que podía haber poblados menores o focos de explotación económica dependientes del centro. Todo ello lleva a pensar que con los datos actualmente existentes procedentes de Estrabón, de fuentes literarias posteriores y de hallazgos arqueológicos es posible localizar a Οἰδάσωνα o bien en la actual Oiartzun, en Irun, o en algún otro lugar del antiguamente amplio estuario del Bidasoa. En toda la zona se han encontrado abundantes pruebas de la presencia romana, procedentes al menos de la época de Augusto⁴¹.

II. LA SITUACIÓN DEL TERRITORIO DE LOS VÁRDULOS

Inmediatamente a continuación del pasaje que se acaba de examinar, Estrabón pasa a tratar de Celtiberia, a la que sitúa al otro lado de Idúbeda. Teniendo en cuenta el contexto anterior –Pirineos y valle del Ebro– y la orientación básica norte-sur que atribuye Estrabón a los Pirineos, al Ebro y a Idúbeda, Celtiberia

³⁹ Ptolomeo habla de Οἰάσσω ἄκρον Πυρρήνη ('la punta de Oiaso de [en] los Pirineos') e inmediatamente añade que los Pirineos comienzan desde dicha punta (ἀπὸ τοῦ εἰρημένου ἀκρωτερίου) donde probablemente habla de un cabo (no de una cima ni de un collado) (Ptol 2,6,10.11). Parece confirmar esa imagen la afirmación de Plinio sobre los extremos de los Pirineos: *Pyrenaei montes Hispanias Galliasque disterminant promonturiis in duo diversa maria proiectis* ('los montes Pirineos fijan los límites de las Hispanias y las Galias mediante promontoris [cabos] que se adentran en los [dos] diversos mares' Plin, NH 3,30). Por otra parte hay que tener en cuenta que Estrabón al describir someramente la costa oceánica de Iberia y de Cética utiliza una formulación parecida (μέχρι τῶν τῆ Πυρρήνη ἄκρων τῶν τελευτώντων εἰς τὸν ὠκεανόν 'hasta las últimas alturas del Pirineo, que [las alturas] acaban en el mar'), donde ἄκρα (en plural) designa 'cimas', no 'cabos'.

⁴⁰ RODRÍGUEZ SALÍS, J., La romanización en el Bidasoa. Datos para su estudio. En *II Semana Internacional de Antropología Vasca*, II, Bilbao: La Gran Enciclopedia Vasca, pp. 363-366. ESTEBAN DELGADO, M., *El País Vasco atlántico en época romana*, San Sebastián, 1990, pp. 109-115.

⁴¹ Sobre las pruebas diversas y evidentes de la presencia romana en la región: MICHELENA, L., Guipúzcoa en la época romana, *Boletín de la Real Sociedad Vascongada de Amigos del País*, año 12, cuaderno 1 (1956), San Sebastián, pp. 81-82 y 85-89; MEZQUÍRIZ, M. A., Arqueología submarina en el Cantábrico, *Munibe*, 16 (1964), pp. 24-25; RODRÍGUEZ SALÍS, J., La romanización en el Bidasoa, *op. cit.*, pp. 312-314.

estaría situada al este del Sistema Ibérico y separada por él del valle del Ebro⁴². En ese pasaje introductorio Estrabón da una sumaria valoración de Celtiberia, una visión general de su hidrografía y una enumeración de los pueblos limítrofes. Es esta última parte la única que interesa directamente en el campo de este estudio, ya que en ella se menciona a los várdulos y se indica la situación de su territorio respecto al de los celtíberos.

Pasando al otro lado de Idúbeda [se presenta] de golpe la Celtiberia grande e irregular. En su mayor parte es áspera y está bañada por ríos. Por ella corren el Anas y el Tajo, y sucesivamente la mayor parte de los ríos que fluyen hacia el mar occidental y tienen su origen en Iberia: entre ellos el Dureias que pasa por Numancia y Serguncia, y el Betis que tiene sus orígenes en la Oróspeda y corre a través de la Oretania hacia la Bética. Al norte de los celtíberos habitan los berones, limítrofes de los cántabros coniscos, que también participaron de la inmigración céltica. De ellos [es] la ciudad de Varia situada en un pasaje del Ebro. Están contiguos también a los barduitas, a los que actualmente llaman bardualos. Por el oeste [limitan con] algunos de los astures y de los calaicos y vacceos y también de los vetones y carpetanos. Por el sur los oretanos y todos los demás que habitan la Oróspeda: bastetanos y ditanos. Por el este, la Idúbeda (Str 3,4,12 C162a-c).

1. Observaciones sobre el texto y la traducción

Con referencia únicamente a lo que del pasaje transcrito y traducido interesa en este trabajo, hay que hacer notar que en todos los manuscritos aparecen las lecturas seguramente deficientes de los nombres de tres pueblos y de un río, que aunque han sido corregidas por todos los editores, he mantenido en el texto y en la traducción para dejar ver al lector un caso particularmente claro de las particularidades del texto de Estrabón en lo referente a topónimos y etnónimos, que en muchos casos –pero tal vez no siempre– se deben a deficiencias de la tradición manuscrita, al tratarse de palabras que debían de resultar extrañas a los copistas. Resulta curiosa en este pasaje, que no es el único, la uniformidad de la tradición manuscrita en esos errores o particularidades.

A. Se ha sospechado que en el texto de la segunda frase «La mayor parte de ella (τὸ μὲν πλεόν αὐτῆς) es áspera y está bañada por ríos», hay una laguna postulada por lo aparentemente contradictorio de los adjetivos y por un μέν que

⁴² Sobre el problema de la delimitación de los conceptos Celtiberia y celtíberos: BURILLO, F., Sobre el origen de los celtíberos. En *Primer Simposium sobre los celtíberos*, Zaragoza, 1987, pp. 75-88. Sobre las ideas de Estrabón a este respecto: ALONSO NÚÑEZ, J. M., La Celtiberia y los celtíberos en Estrabón, *Celtiberia*, 35 (1985), pp. 117-121, y sobre todo: CIPRÉS, P., El impacto de los celtas en la península Ibérica según Estrabón. En Cruz Andreotti, G., *Estrabón e Iberia*, Málaga: Universidad de Málaga, 1999, pp. 135-151.

parece pedir un δέ. El texto propuesto traducido sería: «La mayor parte de ella es áspera, [mientras que el resto es próspero y está] regado por ríos»⁴³.

B. Al hablar de la región en que nacen los ríos en cuestión, en todos los manuscritos se lee ἐκ τῆς Ἰβηρίας que los editores corrigen acertadamente por ἐκ τῆς Κελτιβηρίας⁴⁴. En su origen puede ser una muestra de la imprecisión con que Estrabón emplea el etnónimo Κελτίβηρες y su correspondiente topónimo⁴⁵.

C. Al Duero todos los manuscritos le denominan Δουρηία (Doureias) corregido en casi todas las ediciones por Δούριος⁴⁶.

D. La locución συνεχεῖς δ' εἰσι καὶ Βαρδυίται ('son contiguos también a los barduitas') presenta el problema de la determinación de su sujeto gramatical. Por una parte, al tratarse en el contexto anterior y posterior principalmente de los celtíberos, parece que el sujeto sobrentendido son también ellos. Sin embargo, la construcción gramatical de las frases anteriores parece indicar otra cosa. Los berones son el sujeto gramatical de οἰκοῦσι ('habitan'); y de ellos se sigue tratando en las líneas inmediatamente anteriores a συνεχεῖς δ' εἰσι, diciéndose de ellos –los berones– que son limítrofes de los cántabros coniscos, que proceden de la misma inmigración celta y que es suya la ciudad de Vareia. Cabría por tanto pensar que la frase que aparece a continuación iniciada por συνεχεῖς δ' εἰσι καὶ... ('son contiguos también a... [sin sujeto explícito]') forma parte de la pequeña digresión precedente, y que por tanto en ella añade un dato referente a los berones (no a los celtíberos). Estilísticamente este tipo de digresiones es relativamente frecuente en la *Geografía*⁴⁷.

E. A los várdulos Estrabón los había mencionado en el capítulo anterior como ejemplo de etnónimo raro de pueblo insignificante, y los había denominado bardietas (Βαρδυήται), sin variante ninguna en la tradición manuscrita (3,3,7 C155d)⁴⁸. En el pasaje ahora examinado da de ellos dos denominaciones: la pri-

⁴³ En este sentido: GROSKURD, C. G., *Strabos Erdbeschreibung, op. cit.*, p. 278, n. 1.

⁴⁴ SBORDONE, F., *Strabonis Geographica, op. cit.*, 2, p. 61; ALY, W., *Strabonis Geographica, op. cit.*, 2, p. 205. LASSERRE, F., *Strabon, Géographie, op. cit.*, 2, p. 71.

⁴⁵ Sobre estas imprecisiones de Estrabón en: CIPRÉS, P., El impacto de los celtas en la península Ibérica, *op. cit.*, pp. 144-149.

⁴⁶ MÜLLER, C., (ed.), *Geographi graeci minores*, Paris, 1882, 2, p. 124; ALY, W., *Strabonis Geographica, op. cit.*, 2, p. 205. LASSERRE, F., *Strabon, Géographie, op. cit.*, 2, p. 71. En cambio SBORDONE, F., *Strabonis Geographica, op. cit.*, mantiene la lectura de los manuscritos.

⁴⁷ En el contexto inmediatamente precedente, Estrabón al mencionar a los berones como limítrofes de los celtíberos, añade otros datos sobre los berones: que son vecinos de los cántabros, que Vareia es ciudad berona. Pocas líneas más arriba, al dar una lista de los ríos importantes que corren por Celtiberia de este a oeste (Duero, Tajo, Guadiana), añade el Betis sin pretender decir que atraviesa Celtiberia y dejando bien claro que atraviesa Oretania.

⁴⁸ ALY, W., *Strabonis Geographica, op. cit.*, 2, p. 196; LASSERRE, F., *Strabon, Géographie, op. cit.*, 2, p. 59.

mera es presentada como antigua y coincide con la proporcionada en el capítulo anterior, aunque toda la tradición manuscrita tiene la lectura Βαρδυίται (Barduitai), corregida en las ediciones por Βαρδυήται (Barduetai)⁴⁹. Estrabón precisa inmediatamente que la denominación actual de esa etnia es bárdulos, que en todos los manuscritos aparece como Βαρδύαλοι (bardualos), pero que en las ediciones se corrige por bárdulos (con diversas grafías: Βάρδυλλοι, Βάρδυλοι, Βάρδουλοι), por aproximación al latín *Vardulli*⁵⁰.

F. Al final del pasaje todos los manuscritos mencionan como vecinos de los celtíberos por el sur a los ditanos (Διτάνοι), etnónimo desconocido y corregido en las ediciones por edetanos (Ἐδητάνοι)⁵¹.

2. Observaciones sobre el contenido

Dentro del marco de este estudio interesa solamente la mención de los várdulos. La identificación de barduitas, bardietas, bardualos, bárdulos y várdulos entre sí parece clara. Probablemente la puntualización de Estrabón afirmando la equivalencia puede ser una adición redaccional del autor sobre el texto de la fuente griega más antigua que utiliza, para actualizar su terminología. El que esa puntualización se haya hecho en este pasaje y no en la primera mención de los bardietas en el capítulo anterior (3,3,7 C 155d), puede deberse a que en esa mención anterior el término no tenía más función que la de ejemplo de un etnónimo raro y nada interesante, mientras que en el pasaje actual se trata de precisar—directa o indirectamente— los límites del territorio de los celtíberos.

La mención de los várdulos por Estrabón es la más antigua de las que aparecen en las obras literarias griegas y latinas conservadas⁵². Lo que de este

⁴⁹ ALY, W., *Strabonis Geographica, op. cit.*, 2, p. 205; SBORDONE, F., *Strabonis Geographica, op. cit.*, 2, p. 62; LASSERRE, F., *Strabon, Géographie, op. cit.*, 2, p. 72.

⁵⁰ ALY, W., *Strabonis Geographica, op. cit.*, 2, p. 205; SBORDONE, F., *Strabonis Geographica, op. cit.*, 2, p. 62; LASSERRE, F., *Strabon, Géographie, op. cit.*, 2, p. 72.

⁵¹ MÜLLER, C., (ed.), *Geographi graeci minores, op. cit.*, 2, pp. 756 y 958; ALY, W., *Strabonis Geographica, op. cit.*, 2, p. 206; SBORDONE, F., *Strabonis Geographica, op. cit.*, 2, p. 62; LASSERRE, F., *Strabon, Géographie, op. cit.*, 2, p. 72.

⁵² Poco después de Estrabón mencionan a los várdulos: Mela 3,15 (*Vardulli*); Plin, NH 3,27; 4,110 (*Varduli*); Ptol 2,6,65 (Ουάρδουλοι). Plutarco, que escribía hacia a finales del siglo I o principios del II, al describir la entrada de Mario y Cina en Roma el año 87 a. C., habla de una feroz y fiel escolta personal de Mario constituida por Βαρδυίται (Plut, Mar 43,4). En la tradición manuscrita del pasaje de Plutarco aparecen las variantes Βάρδαιοι y Ὀρταιοι (FACELIÈRE, R. y CAMBRY, E., *Plutarque Vies*, 6, Paris, 1971, p. 150). Con frecuencia, desde A. SCHULTEN (Las referencias sobre los vascones, op. cit.) se ha identificado a esos Βαρδυίται o Βαρδύαιοι de la escolta de Mario con los várdulos. Tal identificación resulta sin embargo problemática por motivos históricos (GARCÍA MORENO, L. A., *Plutarco Vita Marii*, 43: ¿várdulos en la escolta de Cayo Mario? En *II Congreso Mundial vasco*, tomo

pueblo dice la *Geografía*, se limita a presentar su territorio al norte del de los celtíberos, sin que se pueda precisar exactamente si los presenta como inmediatamente contiguo, o interpone entre ellos a los berones⁵³.

Como se ha señalado al tratar de los vascones, hay que tener en cuenta que el error de la *Geografía* en lo referente a la orientación básica norte-sur de los Pirineos y del Ebro, hubo de dificultar a Estrabón la localización relativa del territorio de pueblos como los vascones y los várdulos, asentados precisamente en el supuesto ángulo –concebido como casi recto– de los Pirineos y el océano, que no existe en la realidad. A la imprecisión descriptiva derivada necesariamente de este error se añade el extraño dato de que los celtíberos tenían como vecinos por el oeste a algunos de los astures y de los calaicos⁵⁴. Entre los vecinos de los celtíberos por el oeste menciona además a vacceos, vetones y carpetanos. Lo referente a los vacceos y vetones se ajusta a otros datos que sobre ellos da Estrabón⁵⁵. En cambio la localización de los carpetanos al oeste de los celtíberos resulta algo extraña, ya que los sitúa en otro pasaje en el curso superior del Tajo y del Guadiana como vecinos de los turdetanos (3,1,6 C139a).

En conclusión, el texto ahora examinado resulta impreciso en varios puntos, y por lo que respecta a este trabajo la única noticia que aporta, es que Estrabón situaba a los várdulos al norte de los celtíberos, o como vecinos de los berones, sin que pueda afirmarse con seguridad si presenta a celtíberos y várdulos como inmediatamente contiguos, o si interpone entre ellos a los berones.

III. NOTICIAS VARIAS DISPERSAS CON POSIBLE REFERENCIA AL PAIS VASCO PENINSULAR

Deficiencias del factor humano

En varios pasajes afirma Estrabón que la mala situación económica, política y cultural de las regiones del norte de Iberia no sólo se debe a la acción de factores externos adversos, sino también a la mala calidad humana de sus

1, San Sebastián, 1988, pp. 175-180). En posible que aunque esa identificación no correspondiese a la realidad histórica, se diese en la mente de Plutarco como producto de mala comprensión o de deformación de sus fuentes.

⁵³ SAGREDO, L., Los Várdulos y Vardulia: su nombre y evolución, *Durius*, 5 (1977), Valladolid: Departamento de Filología latina de la Universidad de Valladolid, pp. 157-166.

⁵⁴ La vecindad de los celtíberos con los astures y los calaicos aparece también afirmada por Estrabón en otro pasaje (3,3,3 C152d).

⁵⁵ Str 3,3,2 C152c; 3,3,3 C152d; 3,3,4 C153b (vacceos); 3,1,6 C139a; 3,3,1 C152b; 3,3,2 C152c 3,3,3 C152d (vetones).

habitantes. Tal idea aparece con diversos matices en los pasajes que se van a examinar a continuación.

En un fragmento situado en la segunda mitad del capítulo cuarto del libro tercero, donde se recogen desordenadamente con interrupciones y digresiones diversas informaciones sobre pueblos del interior y del norte de Iberia, insiste Estrabón en el carácter adverso de los factores externos (montañas, bosques, tierras de labor pobres y mal regadas, clima frío, cercanía del océano, aislamiento) y añade el factor interno consistente en la mala calidad humana de los habitantes. En el contexto inmediatamente anterior Estrabón menciona los excelentes productos agrícolas (olivo, vid, higos, etc.) que se dan en el litoral ibérico del Mediterráneo y también en la costa atlántica meridional de Iberia, y contrapone seguidamente a esta situación favorable la de las regiones del norte.

Ἐλαίας δὲ πέρι καὶ ἀμπέλου καὶ συκῆς καὶ τῶν παραπλησίων φυτῶν, ἢ καθ' ἡμᾶς Ἰβηρικὴ παραλία πάντων εὐπορεῖ, συχνὴ δὲ καὶ τῶν ἐκτός. Ἡ μὲν παρωκεανίτις ἢ πρόσβορος ἀμοιρεῖ διὰ τὰ ψύχη, ἢ δ' ἄλλυ τὸ πλέον διὰ τὴν ὀλιγωρίαν τῶν ἀνθρώπων καὶ τὸ μὴ πρὸς διαγωγὴν, ἀλλὰ μᾶλλον πρὸς ἀνάγκην καὶ ὀρμὴν θηριώδη μετὰ ἔθους φαύλου ζῆν· εἰ μὴ τις οἶεται πρὸς διαγωγὴν ζῆν τοὺς οὐρῶ λουομένους ἐν δεξαμεναῖς παλαιουμένῳ καὶ τοὺς ὀδόντας σημηχομένους καὶ αὐτοὺς καὶ τὰς γυναῖκας αὐτῶν, καθάπερ τοὺς Καντάβρους φασὶ καὶ τοὺς ὀμόρους αὐτοί. Καὶ τοῦτο δὲ καὶ τὸ χαμευνεῖν κοινὸν ἔστι τοῖς Ἰβηρσι πρὸς τοὺς Κελτούς.

Por lo que se refiere al olivo, a la vid, a la higuera y a plantas parecidas, el litoral ibérico de nuestro [mar] abunda en todos ellos, y lo mismo el [litoral] de fuera. No participa [de esa situación ventajosa] la parte norteña cercana del océano a causa de los fríos, y el resto en gran parte a causa del desinterés de los habitantes y su inveterado mal género de vida, orientado no al disfrute sino a la necesidad y al impulso bestial. A no ser que alguien piense que es disfrute el que hombres y mujeres se laven y se froten los dientes con orina envejecida en depósitos, como se dice [que hacen] los cántabros y sus vecinos. Y esto y el dormir sobre el suelo es común a los iberos y a los celtas (Str 3,4,16 C163d-164a).

El pasaje se halla situado en la segunda parte del capítulo cuarto del libro tercero, donde se recogen desordenadamente informaciones sobre los pueblos del interior y del norte de Iberia. Estrabón ha hablado de los celtíberos con interrupciones y digresiones (3,4,13 C162c-163b), de sus vecinos del sur (3,4,14 C163b), de los iberos en general (entendiendo el término como habitantes de Iberia) (3,4,15 C163b-c), de diversos productos de Iberia (3,4,15 C163c-d). En este punto enlaza exactamente el pasaje que ahora se examina. Su contexto subsiguiente está constituido por un conjunto de noticias tan misceláneo y desordenado como el anterior: ateísmo de algunos calaicos y divinidad anónima de los celtíberos y algunos vecinos suyos del norte (3,4,16 C164a-b), paludismo

de algunos vetones (3,4,16 C164b), peinado pintoresco de las mujeres (3,4,17 C164c-d), etc. El común denominador de todas estas informaciones es que todas ellas son rasgos negativos del género de vida de los pueblos en cuestión.

La tradición manuscrita del pasaje no presenta ninguna variante que afecte al significado; sin embargo el texto tal como ha llegado hasta nosotros, está probablemente corrompido en el lugar señalado. Las correcciones propuestas por los editores y críticos son múltiples, pero coinciden todas ellas en establecer una contraposición entre la parte anterior del pasaje que se refiere al litoral mediterráneo –y probablemente a la costa meridional entre Gibraltar y el cabo San Vicente– y la parte siguiente que trata del resto de la costa y del interior de Iberia⁵⁶. En el resto del pasaje no hay ninguna variante que afecte al contenido.

La primera parte pone de relieve la prosperidad del litoral mediterráneo de Iberia, ejemplificándolo con el desarrollo de tres cultivos típicamente mediterráneos (olivo, vid e higuera) de acuerdo con el ideal de Estrabón, que pone con frecuencia como modelo de desarrollo económico-social la vida de las ciudades situadas en las regiones ribereñas del Mediterráneo, cuya economía se asienta sólidamente sobre la agricultura (6). Al principio de la segunda parte del pasaje, Estrabón pone una vez más de relieve el influjo de los factores climáticos adversos sobre el subdesarrollo. La coincidencia de ideas (influencia del clima, contraposición entre el litoral mediterráneo y el resto) y de terminología (παρωκεανίτις, πρόσβορος, ψύχα) con el fragmento anteriormente examinado es llamativa y hace pensar (aunque no prueba) que ambos pasajes proceden al menos remotamente de la misma fuente.

En el pasaje ahora examinado, a los factores naturales que influyen en el subdesarrollo se añade el factor humano también adverso de la zona no mediterránea de Iberia. En la concepción antropológica de Estrabón, el grado de civilización de un pueblo no sólo depende de los factores naturales e históricos externos, sino también y sobre todo de su disposición interna –positiva o negativa– a la que, cuando es positiva, a veces llama ἀρετή (virtud)⁵⁷. En el texto ahora examinado Estrabón habla por el contrario de la ὀλιγωρία de los habitantes de la región. El término puede entenderse o bien como la insignificancia o lo despreciable de los habitantes, con el sentido de un juicio de valor del autor sobre dichos habitantes; o puede designar más bien una mala cualidad concreta de los

⁵⁶ En la traducción he seguido la conjetura de C. G. GROSKURD (*Strabos Erdbeschreibung, op. cit.*, p. 281, n. 2), que es la más sencilla, y está plenamente de acuerdo con la afirmación de Estrabón (probablemente procedente al misma fuente) de que la costa meridional atlántica gozaba de las mismas condiciones ventajosas que la mediterránea.

⁵⁷ Sobre este punto de la ἀρετή: VLIET, E.C.L.van der, L'ethnographie de Strabon: idéologie ou tradition? En *Strabone*, Ed. Prontera, 1, pp. 48-85.

habitantes consistente en su desinterés, dejadez o indolencia⁵⁸. La segunda interpretación está más en consonancia con lo que Estrabón añade a continuación, que aunque formalmente está presentado como un nuevo factor negativo, en realidad es una explicación del desinterés o indolencia atribuida a la mayor parte de los habitantes. Este factor está sucintamente formulado con términos que para ser bien comprendidos exigen una explicación. El factor ahora expuesto tiene dos elementos que se complementan mutuamente. El primero está expresado en forma negativa (τὸ μὴ πρὸς διαγωγὴν [...] ζῆν), que a falta de una expresión mejor, he traducido como «el no llevar un género de vida orientado al disfrute». Tal traducción necesita una explicación. Ya hemos visto la forma y el sentido en que con frecuencia utiliza Estrabón el infinitivo ζῆν ('vivir') entendiéndolo no sólo como vivir fisiológicamente, sino como llevar un género de vida que inmediatamente especifica por medio de un adverbio o de un sustantivo con preposición. Este es el caso del pasaje ahora examinado, donde se dice que el género de vida de la mayor parte los habitantes del interior de Iberia no se orienta a la διαγωγή. Este término significa en general la acción de conducir y de conducirse. En otra acepción διαγωγή significa también entretenimiento, tanto en el sentido negativo de pasatiempo frívolo indigno de un buen ciudadano, como en sentido positivo de actividad libre que permite disfrutar de los aspectos bellos y buenos de la vida⁵⁹.

Ζῆν πρὸς διαγωγὴν designa en nuestro contexto el género de vida considerado como ideal del ciudadano griego civilizado, que no limita su actividad a lo absolutamente necesario para vivir (τὸ ἀναγκαῖον), ni sólo a la realización de lo útil (τὸ χρήσιμον), sino que aspira también al cultivo del ocio digno de un hombre civilizado (σχολή), que le permite disfrutar, entretenerse y recrearse dignamente. En ese entretenimiento y disfrute entran como elementos típicos la convivencia, los juegos, las artes. Platón define la διαγωγή como la forma más satisfactoria de vivir la vida. Aritóteles, en su amplia teoría de la educación desarrollada en el último libro de la *Política*, fundamenta esta orientación típicamente griega de la educación, y explica los diversos aspectos y connotaciones de la διαγωγή. Estrabón emplea repetidas veces el término en este sentido (1,1,19 C11b; 1,2,2 C15c; 17,1,5 C789d; 5,4,7 C246c).

En un pasaje del libro noveno en que habla de Beocia, Estrabón reproduce las consideraciones de Eforo sobre las causas por las que esa región perfectamente situada y con buenas tierras de labor, mejor dotada que Atenas para la

⁵⁸ Acepciones de διαγωγή en: PAPE, W., *Handwörterbuch der griechischen Sprache*, Braunschweig, 1874-1875, 2, p. 315.

⁵⁹ Acepciones del término διαγωγή en: PAPE, W., *Handwörterbuch der griechischen Sprache*, op. cit., 1, p. 496.

hegemonía política, de hecho no la había alcanzado. Eforo veía la razón en que sus gobernantes habían centrado su atención en lo bélico y habían descuidado la formación y educación (ἀγωγή καὶ παιδεία). Añade Estrabón que los griegos en general –en contraposición a los bárbaros– dieron siempre gran importancia a lo cultural, y que los romanos, que inicialmente combatieron contra bárbaros y se ocuparon sólo de la guerra, al enfrentarse más tarde con otros pueblos civilizados, se ocuparon también de la adecuada formación (ἀγωγή), y de esta forma se hicieron dueños de todo (9,2,2 C401a).

A la orientación de la vida hacia el disfrute contraponen Estrabón el género de vida orientado (o condicionado por) la necesidad y el impulso animal. La necesidad (ἀνάγκη) era concebida por los griegos como un poder o fuerza –divina o cósmica– insuperable que dominaba la vida y se contraponía a la decisión racional y libre. En el campo económico-cultural ἀνάγκη puede también entenderse como un estado de pobreza y privación característico de las clases sociales inferiores y de los pueblos atrasados, en los que el afán individual y colectivo se centra en satisfacer las necesidades elementales para sobrevivir⁶⁰. Ambas acepciones no se excluyen conceptualmente, sino que se complementan, de forma que un género de vida orientado hacia la necesidad implica una actitud colectiva de resignada conformidad con el marco existente, sin pretensión de prosperar y progresar. Un aspecto de esa actitud, en parte derivado de ella, es abandonarse a una vida orientada simplemente por los instintos más elementales, a los que Estrabón califica de «impulso bestial» (ὄρμηθι θηριώδης). Finalmente Estrabón complementa también el verbo ζην con las palabras μετὰ ἔθους φαύλου (‘con mala costumbre’) que o bien tienen función adverbial y tratan de poner de relieve el arraigo de las actitudes negativas en cuestión, o bien indican que esas actitudes van acompañadas en la práctica de malas costumbres. En la traducción he optado por la primera interpretación, aunque es también perfectamente posible la segunda.

A estas consideraciones teóricas sigue en el pasaje una observación irónica despectiva, con la que se pretende dejar bien claro por medio de un ejemplo que los usos de los pueblos en cuestión distan mucho de una vida civilizada refinada. Para ello Estrabón relata el uso terapéutico y cosmético que los Cántabros y sus vecinos hacían de la orina envejecida en recipientes –en los que probablemente se producía un proceso de fermentación–, y lo presenta como un signo claro de incivilización. Para introducir el ejemplo recurre a una pregunta irónica claramente despectiva.

Desde el punto de vista formal llama la atención el paralelismo casi total de esta observación irónica con otra que aparece un otro pasaje del que se tratará

⁶⁰ Acepciones del término ἀνάγκη en: PAPE, W., *Handwörterbuch der griechischen Sprache*, op. cit., 1, pp. 143-144.

más tarde, donde Estrabón quiere poner de relieve la falta de interés de dar la lista completa de pueblos insignificantes e incivilizados con nombres extraños y desagradables.

[...] a no ser que a alguien le guste oír [nombres como] pleutauros [etc.] (Str 3,3,7 C155d).

[...] a no ser que alguien crea que es disfrute civilizado lavarse con orina [etc.] (Str, 3,4,16 C164a).

La referencia escrita más antigua a esa práctica, que a los romanos sin duda les resultaba sorprendente y repugnante, aparece ya antes de Estrabón en la obra poética de Cátulo (c. 85-c. 47 a. C.)⁶¹. En dos de sus epigramas arremete con su característica crudeza y violencia contra un tal *Egnatius*, presentado como celtíbero, que destaca por su barba espesa y por la blancura de sus dientes frotados con orina⁶². Dado que los datos biográficos conocidos de Cátulo son muy escasos, es imposible determinar su fuente de información sobre este punto; cabría pensar en personas que habían tomado parte en las campañas militares en Celtiberia. El hecho de que el poeta lírico haga referencia en dos ocasiones a ese extraño uso, hace pensar que el público romano al que se dirigía su obra, para poder comprender la alusión, tenía ya noticia de tal práctica a mediados del siglo I a. C.

Otra referencia a este mismo uso, anterior también a Estrabón, aparece en Diodoro de Sicilia, autor de una *Historia Universal* terminada de escribir en la segunda mitad del siglo I a. C.⁶³. Diodoro no estuvo en Iberia, pero en su obra refiere importantes noticias sobre la península procedentes probablemente de Polibio y de Posidonio. En un amplio pasaje en el que trata de las costumbres de los celtíberos, afirma entre otras cosas que aunque son cuidadosos y limpios en lo referente a la comida, tienen una costumbre singular y llamativa, de mal gusto y llena de sordidez: lavan concienzudamente su cuerpo con orina, frotándose incluso los dientes (παρ' ἕκαστα γὰρ τὸ σῶμα λούουσιν οὐρῶ καὶ τοὺς

⁶¹ Sobre Cátulo y su poesía: VRETSKA, K., Catullus. En Ziegler, K., Sontheimer, W., Gärtner, H., *Der kleine Pauly*, 1, Stuttgart, 1964-1975, pp. 1089-1091; LAFAYE, G., *Catulle: Poésies*, Paris, 1964, pp. XVII-XXVIII.

⁶² En el primer epigrama Cátulo increpa a sus contrincantes que en una taberna le han arrebatado los favores de una mujer y ataca particularmente a *Egnatius* a quien califica así: *Sobre todo tú, Egnacio hijo de Iberia rica en conejos, a quien hace bueno solamente la nutrida barba y la dentadura frotada con orina ibérica* (Cat 37, 17-20). En el segundo, dedicado todo él a denigrar a Egnacio por su oscuro origen celtibérico, termina Cátulo con estas palabras: *Resulta ahora que eres celtíbero. En Celtiberia cada uno suele frotar cada mañana su dentadura y sus rojas encías con lo que ha orinado. Y vuestra dentadura, cuanto más bruñida está, pondrá de manifiesto cuánto más has bebido de la loción* (Cat 37, 19-21).

⁶³ Sobre Diodoro de Sicilia: ALBRECHT, M. V., Diodor 12. En Ziegler, K., Sontheimer, W., Gärtner, H., *Der kleine Pauly*, 1, Stuttgart, 1964-1975, pp. 1089-1091; LAFAYE, G., *Catulle: Poésies*, Paris, 1964, pp. 41-42.

ὀδόντας παρατρίβοντες) y estiman que esto contribuye al cuidado (θεραπεία) del cuerpo (Diod 5,33,5).

Otra mención de la utilización de la orina para fines medicinales aparece en el tratado sobre enfermedades femeninas de Sorano (Σοράνο) de Efeso, que ejerció y enseñó la medicina en Roma hacia el año 100 d. C., por tanto casi un siglo más tarde que Estrabón. Sorano menciona –y desaconseja– la práctica de algunos pueblos –que no especifica– de bañar en orina a los recién nacidos (Sor, Gyn 2,6 (12), 40-41,55-56). Naturalmente esta noticia nada tiene que ver con la de Cátulo, Diodoro y Estrabón, pero evidencia la atención prestada a las virtudes medicinales que se atribuían a la orina en aquella época⁶⁴.

La comparación de los textos de Cátulo, Diodoro y Estrabón indica que tienen un fondo común, y muestran también una actitud de repugnancia compartida también por Sorano. Al mismo tiempo muestran diferencias notables:

- A. La información de Estrabón es la más reciente y contiene datos que faltan en los otros (envejecimiento de la orina, práctica incluso por las mujeres).
- B. Atribución del uso a pueblos distintos: cántabros y sus vecinos (Estrabón), celtíberos (Cátulo, Diodoro).
- C. Diferencia de vocabulario para expresar la acción de frotar (παρατρίβειν Diodoro, σμήχειν Estrabón).

A pesar de estas diferencias suele considerarse a Posidonio como fuente tanto de Diodoro como de Estrabón.

Esa valoración marcadamente negativa de la calidad humana de la población del norte de la península Ibérica, la repite Estrabón en varios pasajes dispersos del libro tercero. Aunque algunos de ellos se refieren a los pueblos de Iberia en general, con excepción de los del valle del Guadalquivir, los de las costas del Mediterráneo y en parte los del valle del Ebro, otros tratan expresamente de los pueblos del norte, y alguno expresamente de los cántabros. En todo caso merece la pena examinarlos para completar algunos aspectos de la imagen que Estrabón tenía sobre ellos.

Después de haber redactado el pasaje que se acaba de examinar, unas noticias sobre el supuesto ateísmo de los calaicos, sobre el culto a una divinidad sin nombre por parte de los celtíberos y sus vecinos, y sobre el asombro de

⁶⁴ Sobre las virtudes atribuidas a la orina en la Antigüedad: MUTH, R., Urine. En Wissowa, G., Kroll, W., Mittelhaus, K., y Ziegler, K., *Paulys Realencyclopädie der classischen Altertumswissenschaft*, Stuttgart, 1893-1978, 11, pp. 1292-1303. Sobre las propiedades medicinales de la urea: FONT QUER, P., *Medicamenta*, Barcelona, 6ª ed., 1962, pp. 1347-1348. Aún en época muy reciente en ambientes rurales es frecuente el uso de la orina para curar irritaciones de la piel.

algunos vetones al ver a unos oficiales romanos paseando por el campamento, concluye que «tan grande era en ellos lo bestial y lo salvaje» (τοσοῦτον αὐτοῖς τὸ θηριώδη καὶ ἀνήμερον ἦν) (3,4,16 C164a-b). A continuación de esta observación describe una serie de extrañas particularidades del peinado femenino tomadas de Artemidoro, las considera expresamente como típicamente bárbaras y añade la siguiente reflexión:

Πρὸς δὲ τῇ ἀηθείᾳ τῇ τοιαύτῃ πολλὰ καὶ ἑώραται καὶ μεμύθευται περὶ πάντων κοινῇ τῶν Ἰβηρικῶν ἔθνῶν, διαφέροντως δὲ τῶν προσβόρων, οὐ μόνον τὰ πρὸς ἀνδρείαν ἀλλὰ καὶ τὰ πρὸς ὠμοτητα καὶ ἀπόνοιαν θηριώδη.

Además de tal extravagancia se han visto y se cuentan muchas cosas sobre el conjunto de los pueblos ibéricos, especialmente de los del norte: no sólo referentes a la valentía sino también a la crueldad y a la insensatez bestial (Str 3,4,17 C164d).

Como vemos, el breve pasaje contiene dos nuevos términos peyorativos para calificar a los pueblos del norte: (ὠμότης ‘ferocidad, crueldad’) y ἀπόνοια θηριώδης (‘insensatez bestial’)⁶⁵.

A continuación del texto transcrito menciona Estrabón casos de las guerras cántabras: madres que matan a sus hijos antes de que sean hechos prisioneros, una mujer que se hace con un arma y mata con ella a sus compañeros de cautividad, un soldado prisionero que se arroja él mismo a una hoguera. Estrabón concluye esta enumeración haciendo notar que estos rasgos son comunes a los celtas, escitas y tracios (3,4,17 C164d-165a), y poco después narra el caso de unos prisioneros cántabros a los que se da muerte por tormento y lo soportan cantando un peán (3,4,18 C165c). Es significativo de la mentalidad de Estrabón, que en esto coincide con la mayor parte de los escritores griegos y latinos de su tiempo, que en todos estos hechos ven una manifestación de la brutalidad animal de los pueblos sometidos, sin la menor reflexión sobre la situación de desesperación en que probablemente se hallaban las personas afectadas como consecuencia de política romana.

En un pasaje en el que describe lo que él llama ginococracia de los cántabros (3,4,18 C165c-d), antes de exponerla comenta que los ejemplos que acaba de citar son muestras del salvajismo de las costumbres (τῶν ἔθῶν ἀγριότης), pero que hay otras costumbres que demuestran simplemente deficiencias de civilización (sin incurrir en salvajismo). A las prácticas de este tipo las califica de ἥπτον πολιτικά (menos políticas, en el sentido de poco ajustadas al sistema y a las normas de convivencia dominantes en la civilización de la πόλις). Así,

⁶⁵ Sentido del término ὠμότης (‘rudeza, crueldad’) en: PAPE, W., *Handwörterbuch der griechischen Sprache*, op. cit., 2, pp. 1386-1387.

después de haber expuesto escuetamente el sistema dotal y hereditario de los cántabros, añade como valoración: ἔχει ψὰρ τινὰ γυναικοκρατίαν, τοῦτο δὲ οὐ πᾶνυ πολιτικόν ('[lo expuesto] conlleva cierta ginecocracia, [y] esto no es en forma alguna político (civilizado)' (3,4,18 C165d)). Τὸ πολιτικόν (al pie de la letra, 'lo político') tiene en Estrabón el sentido de lo propio y característico del sistema y de las normas de convivencia de la ciudad (πόλις) greco-romana en sus aspectos jurídico, político, social, militar y cultural. Ese factor, que para Estrabón es esencial en un pueblo civilizado, está estrechamente ligado al sentido de convivencia comunitaria (κοινωνία).

Esta idea aparece expresamente enunciada en otro pasaje (3,3,8 C155d-156a) en el que después de haber descrito las costumbres de los montañeses del norte, hace una valoración muy negativa de la situación de barbarie en que se encontraban antes de la conquista romana, la atribuye a las continuas guerras (τὸ πολεμῆν) y al aislamiento (ἐκτοπισμός), y señala otras dos consecuencias nocivas de todo ello: la pérdida del sentido comunitario (τὸ κοινωνικόν) y de la actitud abierta y positiva hacia los demás (τὸ φιλόφθωρον). En el mismo pasaje añade otros aspectos negativos de la población: el bandidaje (τὰ ληστήρια) y el atacar a los pueblos vecinos aliados de los romanos (τὸ πορθεῖν τοὺς τῶν Ῥωμαίων συμμάχους).

Finalmente hay que señalar que en un pasaje del capítulo 4 del libro tercero, al que ya antes se ha aludido, Estrabón critica como exageración la cifra de 1.000 ciudades conquistadas según Polibio por los romanos en Iberia, y afirma que es inverosímil que en Iberia pueda darse un número tan elevado de ciudades. Las razones que da para fundamentar esa afirmación son las mismas que ha ido repitiendo en los pasajes examinados y que ya conocemos: la pobreza de la tierra, el aislamiento, y el natural incivilizado de los habitantes –a excepción de los de la costa mediterránea–. Añade en este pasaje que en esas condiciones la existencia misma de ciudades no es suficiente para lograr la civilización de las comarcas en cuestión.

Οὐτε γὰρ ἡ τῆς χώρας φύσις πόλεων ἐπιδεικτικὴ πολλῶν ἐστὶ διὰ τὴν λυπρότητα ἢ διὰ τὸν ἐκτοπισμὸν καὶ τὸ ἀνήμερον, οὐθ' οἱ βίοι καὶ πράξεις αὐτῶν ἕξω τῶν κατὰ τὴν παραλίαν τὴν καθ' ἡμᾶς ὑπαγορεύουσι τοιοῦτον οὐδέν· ἄγριοι γὰρ οἱ κατὰ κόμας οἰκοῦντες τοιοῦτοι δ' οἱ πολλοὶ τῶν Ἰβήρων αἱ δὲ πόλεις ἡμεροῦσιν οὐδ' αὐταὶ ῥαδίως, ὅταν πλεονάζῃ τὸ τὰς ὕλας ἐπὶ κακῶ τῶν πλησίον οἰκοῦν.

Porque ni la naturaleza de la región es capaz de admitir muchas ciudades por la pobreza y el aislamiento y lo incivilizado, ni la forma de vivir y las prácticas de ellos [los habitantes de Iberia] exceptuados los [que viven] en las zonas costeras de nuestro [mar], favorece en nada todo esto, ya que los que viven en los poblados son salvajes, y tales son la mayor parte de los iberos. Las ciudades no

civilizan fácilmente por sí mismas cuando se impone el vivir en los bosques con detrimento de los demás (Str 3,4,13 C163a-b).

Este conjunto de noticias, referentes unas directamente a la zona que propiamente interesa en este trabajo, y otras relativas a la población de Iberia en general, muestran claramente el mal concepto que de ella y de su situación anterior a la conquista romana tenía Estrabón. En otro pasaje afirma Estrabón que lo bestial (θηριώδες), salvaje (δυσήμερον) y rudo (ἀγριώδες) de esos pueblos, debido en gran parte al aislamiento (ἐκτοπισμός), va desapareciendo a causa de la presencia de los romanos (3,3,8 C155d-156a).

IV. AQUITANIA

La información que Estrabón da sobre la parte del País Vasco situada al norte de los Pirineos es muy escasa pero importante. Toda ella se encuentra casi exclusivamente en los capítulos primero y segundo del libro cuarto, en los que trata respectivamente de la Céltica en general (4,1,1-2) y de Aquitania en particular (4,2,1-3). La región había estado poblada en época prehistórica por pueblos cazadores y luego agricultores⁶⁷, y entre los siglos V al III a. C. se habían ido instalando en ella los celtas, probablemente con diversa intensidad de penetración según las zonas⁶⁸. El territorio había quedado sometido a Roma el año 56 a. C. por las tropas de Publio Craso, enviado como jefe para tal misión por César⁶⁹. De la narración que hace César en su obra sobre la *Guerra de las Galias*, se sigue que en la región quedaron unos pocos pueblos remotos (*paucae ultimae nationes*) que no se acomodaron a las condiciones impuestas por los romanos y aceptadas por la mayoría de los pueblos⁷⁰. La sumisión de la región fue completada personalmente por César el año 51 a. C.⁷¹. El año 38 a. C. Agripa (*Vipsanius*

⁶⁶ Aceptaciones de ἀπόνοια (falta de sentido, desesperación, demencia, baja moral en contraprestación a sentido ético) en: PAPE, W., *Handwörterbuch der griechischen Sprache*, op. cit., 1, p. 279.

⁶⁷ Sobre Aquitania en la Prehistoria: LIZOP, R., *Le Comminges et le Conserans avant la domination romaine*, Toulouse-Paris, 1931, pp. 19-66; COFFYN, A., À l'aube de l'humanité. En Higounet, C. (dir.), *Histoire de l'Aquitanie*, Toulouse, 1971, pp. 9-30. COFFYN, A. y ETIENNE, R., Premiers agriculteurs, Conquête du metal. En Higounet, C. (dir.), *Histoire de l'Aquitanie*, Toulouse, 1971, pp. 31-64.

⁶⁸ Sobre el establecimiento de los celtas (galos): KRUTA, V., *Les Celtes*, Paris, 1983, pp. 95-102; THÉVENOT, E., *Histoire des Gaulois*, Paris, 1985, pp. 12-18; JANNORAY, J., *Enserune: contribution à l'étude des civilisations préromaines dans la Gaule méridionale*, Paris, 1955.

⁶⁹ César, *Guerra de las Galias*, 3, 20-27.

⁷⁰ César, *Guerra de las Galias*, 3, 27,2.

⁷¹ César, *Guerra de las Galias*, 8,46, 1-2. Sobre Hircio (*Hirtius*), amigo de César, miembro de su séquito durante la campaña de las Galias y autor del libro octavo de su *Guerra de las Galias*: KRANER, F., DITTENBERGER, W., y MEISEL, H., *C.I. Caesaris Commentarii de Bello Gallico*, 1, Berlin, 1913, pp. 33-34; ALBRECHT, M. V., *Geschichte der römischen Literatur*, Darmstadt, 1994, 1, p. 343.

Agrippa, el colaborador de Augusto) hubo de intervenir con sus tropas para sofocar un levantamiento de los aquitanos, cuyas características y extensión no se conocen con detalle. En los años –probablemente– 28-27 a. C. Mesala (*Valerius Corvinus Messala*) sofocó con sus tropas en Aquitania una nueva sublevación de los aquitanos, y probablemente se encargó de asegurar el flanco oriental de las operaciones militares proyectadas para la guerra cántabra a punto de comenzar. Según referencia del poeta elegíaco Tibulo, uno de los pueblos insurrectos fue el de los tarbelos, de los que se tratará luego⁷². A partir de la intervención de Mesala el país debió de quedar plenamente sometido a Roma, sin que se registre hasta mucho tiempo después ningún movimiento de rebeldía.

1. Aquitania y la peculiaridad de su población

1.1. Contextos

Estrabón trata el tema que se va a examinar ahora en dos pasajes paralelos –uno bastante más largo que el otro– en los que se repiten ideas, pero en los que aparecen aspectos y datos que se complementan mutuamente. El primero de esos pasajes es aquel con el que comienza el libro cuarto de la *Geografía*. En él se hace referencia a lo ya tratado antes en líneas generales sobre la Céltica en la parte introductoria de la obra (2,5,28 C128a-c), y se anuncia que se va a tratar el tema más detenidamente. Estrabón comienza a hacerlo determinando qué se entiende por Céltica, y en qué regiones se divide ésta. Para ello da dos opiniones. La primera que concibe la Céltica dividida en tres partes –Céltica propiamente dicha, Bélgica y Aquitania–, la atribuye a unos (οἱ μὲν) cuya identidad no se especifica, y hace notar que es esa también la que aparece en los *Commentarii de bello Gallico* de César⁷³. De la segunda dice que es cuatripartita –Narbonense, Aquitania, Lugdunense y Bélgica– y que fue establecida por Augusto⁷⁴. Estrabón desarrolla con datos muy interesantes cada una de esas concepciones y termina este amplio párrafo introductorio diciendo que al geógrafo le interesan propiamente las divisiones naturales, y no las administrativas, para las que se

⁷² El poeta elegíaco Tibulo (*Tibullus*) perteneció al círculo de Mesala, tomó parte en la expedición militar contra los aquitanos rebeldes, cantó poéticamente las hazañas de Mesala en una elegía escrita el año 27 ó 26 a. C., y en ella hace mención de los tarbelos y del hecho de haber tomado parte personalmente en la expedición (Tib 1,7,5-10).

⁷³ La fuente de donde Estrabón, lo mismo que César, tomaron su exposición de la división tripartita de las Galias, es probablemente Posidonio (LASSERRE, F., Strabon, *Géographie, op. cit.*, 2, p. 120, n. 2).

⁷⁴ La división aludida de Augusto se hizo el año 27 a. C. (LASSERRE, F., Strabon, *Géographie, op. cit.*, 2, p. 122, n. 5).

remite a otros autores. Tras esa observación con la que termina el primer pasaje que ahora se va a examinar, Estrabón hace una valoración altamente positiva de la Céltica en general (4,1,2 C177c-178b) y pasa a describir con detención la narbonense (4,1,3-14 C178b-189c).

El segundo pasaje (4,2,1 C189c-190a) es la introducción de la breve sección dedicada a la descripción de Aquitania, que sigue inmediatamente a la mencionada descripción –mucho más amplia– de la narbonense.

1.2. Textos

Ἐφεξῆς δ' ἐστὶν ἡ ὑπὲρ τῶν Ἄλπεων Κελτικὴ. ταύτης δὲ καὶ τὸ σχῆμα ὑπογράφεται πρότερον τυπωδῶς καὶ τὸ μέγεθος· νυνὶ δὲ λεκτέον τὰ καθ' ἕκαστα. Οἱ μὲν δὴ τριχῆ διήρουν, Ἀκουιτανούς καὶ Βέλγας καλοῦντες καὶ Κέλτας, τοὺς μὲν Ἀκουιτανούς τελέως ἐξηλλαγμένους οὐ τῆ γλώττη μόνον, ἀλλὰ καὶ τοῖς σώμασιν, ἐνφερεῖς Ἴβερσι μᾶλλον ἢ Γαλάταις, τοὺς δὲ λοιπούς Γαλατικούς μὲν τὴν ὄψιν, ὁμογλώττους δ' οὐ πάντας, ἀλλ' ἐνίους μικρὸν παραλλάττοντας ταῖς γλώτταις· καὶ πολιτεία δὲ καὶ οἱ βίοι μικρὸν ἐξηλλαγμένοι εἰσίν. Ἀκουιτανούς μὲν οὖν καὶ Κέλτας ἔλεγον τοὺς πρὸς τῇ Πυρήνῃ, διωρισμένους τῷ Κεμμένῳ ὄρει εἴρηται γὰρ ὅτι τὴν Κελτικὴν ταύτην ἀπὸ μὲν τῆς δύσεως ὀρίζει τὰ Πυρηναῖα ὄρη, προσαπτόμενα τῆς ἐκατέρωθεν θαλάττης, τῆς τε ἐντὸς καὶ τῆς ἐκτός· ἀπὸ δὲ τῶν ἀνατολῶν ὁ Ῥήνος, παράλληλος ὢν τῇ Πυρήνῃ· τὰ δ' ἀπὸ τῶν ἄρκτων καὶ τῆς μεσημβρίας τὰ μὲν ὁ ὠκεανὸς περιείληφεν, ἀρξάμενος ἀπὸ τῶν βορείων ἄκρων τῆς Πυρήνης μέχρι τῶν ἐκβολῶν τοῦ Ῥήνου, τὰ δ' ἐξ ἐναντίας ἢ κατὰ Μασσαλίαν καὶ Νάρβωνα θάλαττα καὶ αἱ Ἄλπεις ἀπὸ τῆς Λιγυστικῆς ἀρξάμεναι μέχρι τῶν πηγῶν τοῦ Ῥήνου. Τῇ δὲ Πυρήνῃ πρὸς ὀρθὰς ἦκται τὸ Κέμμενον ὄρος διὰ μέσων τῶν πεδίων, καὶ ταῦται κατὰ μέσα πλησίον Λουγδούνου, περὶ δισχιλίους ἐκταθὲν σταδίους. Ἀκουιτανούς μὲν τοῖνυν ἔλεγον τοὺς τὰ βόρεια τῆς Πυρήνης μέρη κατέχοντας καὶ τῆς Κεμμένης μέχρι πρὸς τὸν ὠκεανόν, τὰ ἐντὸς Γαρούνα ποταμοῦ, Κέλτας δὲ τοὺς ἐπὶ θάτερα μέρη κατέκοντας καὶ τὴν κατὰ Μασσαλίαν καὶ Νάρβωνα θάλατταν, ἀπτομένους δὲ καὶ τῶν Ἀλπεινῶν ὄρων ἐνίων, Βέλγας δ' ἔλεγον τοὺς λοιπούς τε τῶν παρωκεανιῶν μέχρι τῶν ἐκβολῶν τοῦ Ῥήνου, καὶ τινὰς τῶν παροικούντων τὸν Ῥήνον καὶ τὰς Ἄλπεις. οὕτω δὲ καὶ ὁ θεὸς Κάϊσαρ ἐν τοῖς ὑπομνήμασιν εἴρηκεν. Ὁ δὲ Σεβαστὸς Κάϊσαρ, τετραχρῆ διελὼν, τοὺς μὲν Κέλτας τῆς Ναρβωνίτιδος ἐπαρχίας ἀπέφηνεν, Ἀκουιτανούς δ' οὐσπερ κάκεῖνος, προσέθηκε δὲ τετταρεσκαίδεκα ἔθνη τῶν μεταξὺ τοῦ Γαρούνα καὶ τοῦ Λεῖγρος ποταμοῦ νεμομένων· τὴν δὲ λοιπὴν διελὼν δίχα, τὴν μὲν Λουγδούνῳ προσώρισε μέχρι τῶν ἄνω μερῶν τοῦ Ῥήνου, τὴν δὲ τοῖς Βέλγαις. Ὅσα μὲν οὖν φυσικῶς διώρισται δεῖ λέγειν τὸν γεωγράφον καὶ ὅσα ἐθνικῶς, ὅταν ἦ καὶ μνήμης ἄξια, ὅσα δ' οἱ ἡγεμόνες πρὸς τοὺς καιροὺς πολιτεύομενοι διατάττουσι ποικίλως, ἀρκεῖ κἄν ἐν κεφαλαίῳ τις εἶπη, τοῦ δ' ἀκριβοῦς ἄλλοις παραχωρητέον.

A continuación [de Iberia] está la Céltica transalpina. Tanto su forma esquemática como sus dimensiones han sido descritas anteriormente a grandes rasgos. Ahora hay que tratarlo en detalle. Unos la dividían en tres partes, dando [a cada uno de los pueblos que las habitaban] el nombre de aquitanos, belgas y celtas. [Consideraban] por un lado que los aquitanos eran completamente distintos, no sólo por la lengua, sino por la complexión corporal, más bien semejantes a los iberos que a los los gálatas. Por otra parte a los restantes [los consideraban] Galáticos por su aspecto, aunque no todos [fuesen] de la misma lengua, sino que algunos se diferenciaban algo en sus lenguas; y su sistema político-social y sus géneros de vida eran ligeramente diferentes. Llamaban aquitanos y celtas a los que confinaban con el Pirineo, pero separados [unos de otros] por el monte Cemenio. Ya se ha dicho que a esta Céltica por el oeste la limitan los montes Pirineos, y que confina con el mar por uno y otro lado: con el interior y con el exterior. Por el este [la limita] el Rin que es paralelo al Pirineo. Por el norte y por el sur la circunda por un lado el océano desde las alturas septentrionales del Pirineo hasta las bocas del Rin, y por el lado contrario el mar de Marsella y de Narbona y los Alpes que comienzan en la Liguística [Liguria] hasta las fuentes del Rin. Formando ángulo recto con el Pirineo se extiende el monte Cemenio entre las llanuras, y termina hacia su mitad [de las llanuras] cerca de Lugduno [Lyon] con una longitud de unos dos mil estadios [c. 360 km]. Llamaban por tanto aquitanos a los que ocupaban la parte septentrional del Pirineo y del Cemenio hasta el océano del lado de aquí del río Garona; y [llamaban] celtas a los que ocupaban la otra parte [del Cemenio] y las costas del mar de Marsella y Narbona y confinaban con algunas de las montañas de los Alpes. [Llamaban] belgas a los restantes de los que habitaban la costa del océano hasta las bocas de Rin, y a algunos de los que vivían junto a Rin y los Alpes. Así lo ha dicho el divino César en los Comentarios. Pero César Augusto al dividir [la Céltica] en cuatro partes, llamó celtas a los de la provincia narbonense, aquitanos a los mismos que aquel [Julio César] y les añadió catorce pueblos que habitaban entre el río Garona y el Leiger [Loira]; y al dividir en dos el resto, atribuyó a Lugduno [Lyon] [la zona que se extiende] hasta la parte alta del Rin, y lo otro a los belgas. El geógrafo debe tratar de todas las divisiones naturales y de todas las étnicas cuando son dignas de recordarse; pero todas las que establecen variablemente los que mandan, atendiendo a la oportunidad política, basta con mencionarlas a grandes líneas: la exposición detallada se ha de dejar a otros (Str 4,1,1 C176c-177c).

Ἐξῆς δὲ περὶ τῶν Ἀκουιτανῶν λεκτέον καὶ τῶν προσωρισμένων αὐτῶν ἔθνῶν τετταρσκαίδεκα Γαλατικῶν τῶν μεταξὺ τοῦ Γαροῦνα κατοικοῦντων καὶ τοῦ Λεΐγῆρο, ὧν ἕνα ἐπιλαμβάνει καὶ τῇ τοῦ Ῥοδανοῦ ποταμίᾳ καὶ τῶν πεδίῳ τῶν κατὰ τὴν Ναρβωιτιν. Ἀπλῶς γὰρ εἰπεῖν, οἱ Ἀκουιτανοὶ διαφέρουσι τοῦ Γαλατικοῦ φύλου κατὰ τε τὰς τῶν σωμάτων κατασκευὰς καὶ κατὰ τὴν γλωτταν, εἰκόσκι δὲ μᾶλλον Ἰβηρσιν. Ὅριζονται δὲ τῷ Γαροῦνα ποταμῷ ἐντὸς τούτου καὶ τῆς Πυρήνη οἰκοῦντες. Ἔστι δὲ ἔθνη τῶν Ἀκουιτανῶν πλείω μὲν τῶν εἴκοσι, μικρὰ δὲ καὶ ἄδοξα, τὰ πολλὰ μὲν παρωκεανικὰ, τὰ δὲ εἰς τὴν μεσόγαιαν καὶ τὰ ἀκρα τῶν Κεμμενῶν

ὀρων μέχρι Τεκτοσάγων ἀνέχοντα. Ἐπειδὴ δὲ μικρὰ μερὶς ἦν ἡ τοσαύτη προσέθεσαν καὶ τὴν μεταξὺ τοῦ Γαρούνας καὶ τοῦ Λειγῆρου. Παράλληλοι δὲ πῶ εἰσιν οἱ ποταμοὶ τῇ Πυρήνῃ καὶ δύο ποιοῦσι παραλληλόγραμμα πρὸς αὐτὴν χωρία, ὀριζόμενα κατὰ τὰ ἄλλα πλευρὰ τῷ τε ὠκεανῷ καὶ τοῖς Κεμμένοις ὄρεσι· δισχιλίω δ' ὁμοῦ σταδίω ἐστὶν ὁ πλοῦς ἐκατέρω τῶν ποταμῶν. Ἐκβάλλει δ' ὁ μὲν Γαρούνα τρισὶ ποταμοῖς αὐξηθεὶς εἰς τὰ μεταξὺ Βιτουρίγων τε τῶν Ἰοσκῶν ἐπικαλουμένων καὶ Σαντόνων, ἀμφοτέρω Γαλατικῶν ἔθνῶν· μόνον γὰρ δὴ τὸ τῶν Βιτουρίγων τούτων ἔθνος ἐν τοῖς Ἀκουιτανοῖς ἀλλόφυλον ἴδρυται, καὶ οὐ συντελεῖ αὐτοῖς, ἔχει δὲ ἐμπόριον Βουρδίγαλα ἐπικείμενον λιμνοθαλάττῃ τινί, ἣν ποιοῦσιν αἱ ἐκβολαὶ τοῦ ποταμοῦ.

A continuación hay que hablar de los aquitanos y de los catorce pueblos galáticos añadidos a su circunscripción que habitan entre el Garona y el Loira, algunos de los cuales ocupan tierras de la cuenca del Ródano y de la llanura de la narbonense. Dicho de paso, los aquitanos son diferentes de la raza galática, tanto por su complejión corporal como por su lengua, y se parecen más bien a los iberos. Están limitados por el río Garona ya que viven entre éste y el Pirineo. Los pueblos de los aquitanos son más de veinte, pequeños e insignificantes. Muchos de ellos habitan las costas del océano, y otros se extienden hacia el interior y las alturas de los montes Cemenos hasta los tectosages. Como este grupo era pequeño, le añadieron [el territorio compendido] entre el Garona y el Loira. Los ríos son aproximadamente paralelos al Pirineo y forman con él dos regiones cuadrangulares delimitadas por los otros lados por el océano y los montes Cemenos. La longitud navegable de cada uno de los dos ríos es de unos dos mil estadios [c. 370 km]. El Garona acrecentado por tres ríos desemboca entre los bitúriges llamados ioscos y los santones, ambos pueblos gálicos. El pueblo de estos bitúriges es el único de otra raza que está asentado entre los aquitanos y no está integrado en ellos. Tienen [su] base comercial [en] Burdigala [Burdeos] situada en una laguna que forman las bocas del río (Str 4,2,1 C189d-190b).

1.3. Observaciones sobre los textos y la traducción

Aunque la información dada por Estrabón en los dos pasajes transcritos y traducidos es sumamente interesante, en las observaciones y en el comentario que siguen a continuación se tendrán en cuenta únicamente los puntos que se refieren al tema central de este trabajo.

A. La primera parte del primer pasaje está redactada en el original en estilo indirecto usual en griego para narraciones y noticias históricas, pero imposible de ser traducido al castellano sin frecuentes adiciones del verbo principal (o de un verbo equivalente)⁷⁵.

⁷⁵ Sobre el estilo indirecto griego: KAEGI, A., *Kurzgefasste griechische Schulgrammatik*, Zürich-Hildesheim: Weidmann, 1988, n. 190, p. 157.

B. Varios autores han sospechado que en el texto transmitido por los manuscritos existía una laguna que hacía referencia a la frontera oriental de la narbonense, lo que no afecta para nada a nuestro tema⁷⁶.

C. Por lo que se refiere a los topónimos, las variantes que aparecen en los manuscritos en su grafía tampoco afectan al tema de este estudio⁷⁷.

D. En lugar de σώμασιν ('por los cuerpos', 'por su complexión corporal') que es la lectura de los manuscritos de la familia Ω, el códice A presenta la lectura ὀνόμασιν (por sus nombres) que no tiene sentido, y que aparece ya corregida en el margen de A⁷⁸. La corrección queda corroborada por el hecho de que Estrabón, repitiendo en el segundo pasaje esta misma idea de que los aquitanos eran distintos de los galos, dice expresamente que lo eran κατὰ τε τὰς τῶν σωμάτων κατασκευὰς καὶ κατὰ τὴν γλῶτταν ('por lo que se refiere a la complexión corporal y a la lengua'), lo que es un claro paralelo conmemorativo de οὐ τῆ γλῶττι μόνον ἀλλὰ καὶ τοῖς σώμασιν ('no sólo por la lengua sino por los cuerpos', en el sentido de complexión corporal).

E. Unos códices presentan la palabra πολιτεία (régimen político-social) en singular y otros en plural, sin que ello afecte para nada al sentido⁷⁹.

F. Respecto al texto del segundo pasaje hay que notar que es uno de los pocos de los estudiados en este trabajo al que afecta la pérdida de alguno de los folios del códice A antes reseñada. Desde τοσαύτη (hacia la mitad del pasaje transcrito) falta el texto derivado de A⁸⁰.

G. Casi al final del pasaje donde en los manuscritos conservados se lee Ἰοσκῶν ('de los ioscos'), los editores han corregido dicha lectura por Ὀίσκων (de los escos, en latín *Oescorum*)⁸¹, Ὀίσκων (de los vibiscos)⁸², Οὐλουσκων (de los viviscos)⁸³.

⁷⁶ Reconstrucciones conjeturales en: LASSERRE, F., Strabon, *Géographie*, op. cit., 2, p. 121.

⁷⁷ ALY, W., *Strabonis Geographica*, op. cit., 2, pp. 225-226; SBORDONE, F., *Strabonis Geographica*, op. cit., 2, pp. 95-96; LASSERRE, F., Strabon, *Géographie*, op. cit., 2, pp. 121-122.

⁷⁸ ALY, W., *Strabonis Geographica*, op. cit., 2, p. 224; SBORDONE, F., *Strabonis Geographica*, op. cit., 2, p. 94; LASSERRE, F., Strabon, *Géographie*, op. cit., 2, p. 120.

⁷⁹ ALY, W., *Strabonis Geographica*, op. cit., 2, p. 225; SBORDONE, F., *Strabonis Geographica*, op. cit., 2, p. 94; LASSERRE, F., Strabon, *Géographie*, op. cit., 2, p. 121.

⁸⁰ ALY, W., *Strabonis Geographica*, op. cit., 2, p. 242; LASSERRE, F., Strabon, *Géographie*, op. cit., 2, p. 146.

⁸¹ SBORDONE, F., *Strabonis Geographica*, op. cit., 2, p. 121.

⁸² ALY, W., *Strabonis Geographica*, op. cit., 2, p. 242.

⁸³ LASSERRE, F., Strabon, *Géographie*, op. cit., 2, p. 146. Esta conjetura se apoya en las menciones de este pueblo en autores posteriores.

H. Al final, al afirmar la diferenciación de los bitúriges respecto a los aquitanos, dice que étnicamente es un pueblo diferente de ellos (ἀλλόφυλον ἔθνον) y añade la frase καὶ οὐ συντελεῖ que ha sido con frecuencia traducida como ‘y no les pagan impuestos’. El verbo συντελεῖν se usa efectivamente con frecuencia en el sentido específico de ‘pagar impuestos’; pero tiene también el sentido general de ‘contribuir’, ‘colaborar en una finalidad’, ‘estar integrado en algo colectivo’, etc., de acuerdo con el amplio significado del término τέλος⁸⁴.

1.4. Observaciones sobre el contenido

De la rica información contenida en los dos pasajes voy a tener en cuenta solamente, además de algunos puntos generales, los que tienen relación con el tema de este estudio.

1.4.1. Datos geográficos

En primer lugar hay que señalar que en ambos pasajes aparecen notables inexactitudes geográficas. Ambos están radicalmente afectados por el error de Estrabón sobre las direcciones de la costa y de los Pirineos, y sobre los montes Cemerros en general. Por otra parte el curso del Garona, que en realidad forma un gran arco, parece concebido más bien como sustancialmente rectilíneo. La delimitación de Aquitania por el Garona sólo puede tener carácter orientativo aproximado, ya que los tectosages con su importante centro de Tolosa (Toulouse) sobre el Garona, aunque no se extendieron mucho hacia el oeste, dominaban tierras a ambos lados del río, y aproximadamente entre los años 106-103 a. C. habían quedado sometidos a los romanos y formaban parte de la provincia narbonense⁸⁵.

1.4.2. Divisiones de la Céltica

Estrabón presenta dos divisiones del territorio de la Céltica procedentes de dos momentos históricos distintos. La primera es anterior a la conquista de César (58-51a. C.), tiene carácter geográfico-etnográfico (no administrativo), se refiere al territorio todavía independiente (por tanto con exclusión de la nar-

⁸⁴ Aceptaciones de συντελεῖν y de τέλος en: PAPE, W., *Handwörterbuch der griechischen Sprache*, op. cit., 2, pp. 1016 y 1069-1070.

⁸⁵ Estrabón trata con cierta amplitud de los tectosages, de su riqueza y de su sumisión a Roma con abundantes informaciones anecdóticas (4,1,12 C187c-188d).

bonense) y procede tal vez de Posidonio, de donde la tomó posiblemente César –o quien colaboró con él en la redacción de los pasajes no político-militares de su obra–. Esto podría explicar satisfactoriamente las claras coincidencias, acompañadas de divergencias, de César y Estrabón. Este mismo hace notar expresamente que esa primera división de la Galia aparece también en la obra de César. Estrabón pudo haberla conocido y utilizado o bien directamente, o bien a través de Timágenes o de Asinio Polión. Entre las semejanzas mencionadas hay que señalar las palabras iniciales del primer pasaje de Estrabón, análogas en su formulación a aquellas con las que comienza la obra de César, la noticia sobre la diferencia existente entre los pueblos galos, y la frontera geográfica de Aquitania constituida por el Garona⁸⁶.

La segunda división es la establecida por Augusto el año 27 a. C. Es una división cuatripartita que incluye a la narbonense, y por razones administrativas se aparta parcialmente de la división estrictamente geográfica al añadir, como indica Estrabón, a Aquitania territorios etnográficamente distintos. Estrabón pudo conocer esta división a través de las fuentes oficiales romanas, a las que recurre con alguna frecuencia para poner al día sus noticias geográficas.

1.4.3. Diferencias entre aquitanos y galos

En los dos pasajes señala Estrabón la diferencia existente entre los aquitanos y los galos, la semejanza de aquellos más bien con los iberos, y la relativa homogeneidad de los galos. El tema está algo más desarrollado en el primer pasaje que en el segundo, que tiene el carácter de una breve nota conmemorativa de lo dicho en un capítulo anterior. Llama la atención de entrada la falta de uniformidad en lo referente a la etnonimia. Al enunciar la tripartición, Estrabón –lo mismo que César– habla de aquitanos, belgas y celtas, pero no hace la precisión que aparece en el texto de César de que los celtas son los galos. A continuación, Estrabón a los que ha llamado celtas les llama gálatas y enseguida habla de los restantes galácticos, incluyendo probablemente en este término junto a los galos propiamente dichos a otros pueblos celtas⁸⁷. De ellos dice que eran parecidos entre sí por su aspecto externo (ὄψις), aunque sus lenguas en algún caso eran

⁸⁶ *El conjunto de la Galia está dividido en tres partes, de las que una está habitada por los belgas, otra por los aquitanos [y] la tercera por los que en su lengua se llaman celtas y en la nuestra galos. Todos ellos difieren entre sí por su lengua, [sus] instituciones [y] por [sus] leyes. El río Garona separa a los galos de los aquitanos, y de los belgas [los separan] el Marne y el Sena (César, Guerra de las Galias, 3, 1, 1, 1-2).*

⁸⁷ Apiano que escribe en la segunda mitad del siglo II d. C. hace notar todavía la posible confusión de los etnónimos Κέλται, Γάλαται, Γάλλοι (App, Ib 1,1). Vid. KRUTA, V., *Les Celtes, op. cit.*, pp. 4-5.

ligeramente distintas, lo mismo que sus géneros de vida (βίοι) y sus sistemas político-sociales (πολιτεῖαι)⁸⁸. Por lo que respecta a los aquitanos, que son los únicos que interesan en este trabajo, Estrabón emplea el término unas veces en sentido estricto de etnónimo que abarca un conjunto de pueblos étnicamente semejantes, y otras veces en sentido puramente geográfico como conjunto de pueblos que habitan dentro de las fronteras trazadas de Aquitania, aun admitiendo que en dicho territorio vivía también el pueblo de los bitúriges viviscos al que califica de galáctico y de etnia diferente (ἀλλόφυλον) a la de los aquitanos⁸⁹.

De los aquitanos propiamente tales –en sentido étnico– dice Estrabón en los dos pasajes que son «completamente distintos [τελείως ἑξηλλαγμένοι] no sólo por su lengua sino por su complexión corporal, semejantes más bien a los iberos que a los gálatas [Γάλαται, Γαλατικὸν φύλον]». Esta claro que el adverbio τελείως que propiamente significa ‘completamente’, ha de entenderse en el sentido atenuado de ‘notablemente’⁹⁰. El participio pasivo ἑξηλλαγμένοι empleado como adjetivo significa literalmente ‘cambiados’, pero se emplea en el sentido de ‘distintos’ o ‘diferentes’⁹¹. El adjetivo ἐνφερείς significa ‘semejantes’ o ‘parecidos’⁹². El término al que se refiere este *parecido* son los iberos, con lo que se plantea el problema de determinar quiénes son los iberos mencionados por Estrabón en este pasaje, y cuál es la lengua a la que el texto se refiere.

1.4.4. Semejanza de los aquitanos con los iberos

En tiempo de Estrabón y aun bastante después de él, el término iberos (Ἰβηρες) se empleaba indistintamente por los escritores griegos en acepciones distintas⁹³. En la *Geografía* aparecen las siguientes:

A. En un pasaje Estrabón menciona –y desecha como anticuada– la designación iberos dada de forma genérica por algunos antiguos escritores griegos –faltos de conocimiento exacto– a todos los pueblos lejanos de occidente, lo mismo que llamaban en general escitas a los pueblos lejanos del norte, y etíopes

⁸⁸ Sobre el aspecto físico, el género de vida, la lengua y las instituciones sociales y políticas de los galos: THÉVENOT, E., *Histoire des Gaulois*, *op. cit.*, pp. 20-34, 52-54, 82-60 y 108-117. Sobre las lenguas de los celtas: KRUTA, V., *Les Celtes*, *op. cit.*, pp. 22-27.

⁸⁹ Sobre los bitúriges viviscos y su actividad comercial: ETIENNE, R., *Bordeaux antique*, Bordeaux, 1962, pp. 71-76.

⁹⁰ Sentidos de τελείως en: BAILLY, M. A., *Dictionnaire grec-français*, 16, Paris, 1950, p. 1909.

⁹¹ Acepciones de ἑξαλλάττειν en: BAILLY, M. A., *Dictionnaire grec-français*, *op. cit.*, p. 695.

⁹² Sentido del adjetivo ἐνφερής en: BAILLY, M. A., *Dictionnaire grec-français*, *op. cit.*, p. 662.

⁹³ Vid. Str 3,4,19 C166b-c. Todavía Apiano, en la segunda mitad del siglo II, hace notar esa falta de precisión del término Ἰβηρες (App, Ib 1,1).

a todos los casi ignotos pobladores de las remotas costas meridionales del océano (1,2,27 C33b). Es evidente que esta acepción nada tiene que ver con el pasaje ahora examinado.

B. Al describir las regiones del Cáucaso en la *Geografía* se trata naturalmente con cierta detención de los iberos y de la Iberia situada aproximadamente en la actual Georgia (11,3,1-6 C499d-501b)⁹⁴. Aunque Estrabón registra al menos en dos ocasiones la idea de que los iberos del Cáucaso procedían de los de occidente (1,3,21 C61a; 11,2,19 C499c), está también claro que tampoco esta acepción tiene que ver con el pasaje ahora estudiado.

C. En un pasaje Estrabón informa de que algunos autores afirmaban que antiguamente los iberos eran un grupo étnico establecido en la península Ibérica y en el sur de la actual Francia hasta el Ródano, y hace notar que los escritores actuales ponen el límite de Iberia en los Pirineos (3,4,19 C166b-c)⁹⁵.

D. En la obra de Estrabón, fuera del caso de la Iberia del Cáucaso antes mencionado, Iberia designa toda la península Ibérica en general (no una determinada zona de ella)⁹⁶.

E. Lo normal y con diferencia lo más frecuente en la *Geografía* es dar la designación de iberos a los habitantes de la península Ibérica en general, no al grupo étnico de Levante con cultura ibérica propia⁹⁷. Ese es probablemente el sentido que en el pasaje ahora examinado tiene el término iberos.

F. Sólo en muy pocas ocasiones aparece en la *Geografía* el término ibero en sentido étnico estricto para designar el grupo étnico preciso de los iberos establecidos en el sur y Levante de la península Ibérica. Hay varias menciones

⁹⁴ Sobre los iberos del Cáucaso: TREIDLER, H., Iberia 1. En Ziegler, K., Sontheimer, W., Gärtner, H., *Der kleine Pauly*, 2, Stuttgart, 1964-1975, pp. 1329-1330.

⁹⁵ Sobre la penetración de los iberos en el sur de Francia hacia el siglo VI-V a. C.: LIZOP, R., *Le Comminges et le Conserans*, op. cit., pp. 66-91. Algunos autores desechan esta noticia como carente de fundamento (LASSERRE, F., Strabon, *Géographie*, op. cit., 2, p. 199, n. 79,1).

⁹⁶ Sin pretensión de exhaustividad pueden citarse en este sentido los siguientes pasajes: Iberia es península con forma de piel bovina (Str 2,5,27 C127d); frontera entre Iberia y Céltica (3,1,3 C137b); Iberia como península Ibérica en general (3,1,1 C136d); estrecho de Gibraltar entre Marusia e Iberia (3,2,4 C143a); plaga de roedores en Turdetania que afecta a toda Iberia y se extiende hasta Marsella (3,2,6 C144c); encina abundante en Iberia (3,2,7 C145c); regiones septentrionales costeras de Iberia (3,2,11 C148d); lugar llamado Odisía en Iberia (equiparada a Sicilia e Italia) (3,2,12 C149d); texto corrompido pero ciertamente referente a las mareas en las costas de Iberia (3,3,3 C153a); montañas del norte de Iberia (3,3,7 C155d); Iberia en general referida a toda la península (3,4,1 C156b).

⁹⁷ Entre los pasajes en los que los términos Ἰβηρες e Ἰβηρικὸν ἔθνος se refieren a todos los habitantes de la península cabe citar: los iberos romanizados (entre ellos algunos celtíberos) son llamados togados (Str 3,2,14 C151c-d); Lusitania es el mayor de los pueblos ibéricos al norte del Tajo (3,3,3d C152d); los iberos (en general) son pueblos sin cohesión (3,4,5 C158b); los romanos tardaron 200 o más años en someter a los iberos (3,4,5 C158c); costumbres extrañas que se atribuyen en común a todos los pueblos ibéricos (3,4,17 C 164d); opinión de iberos y libios sobre las Columnas (3,5,5 C170c).

en las que por la proximidad geográfica del grupo aludido al Levante podría en absoluto tratarse de los iberos en sentido étnico, aunque parece más probable que casi todos ellos se refieran a los habitantes de la península en general⁹⁸.

G. En varias ocasiones –alguna explicable por error de copia– se usan los términos Ἰβηρία e Ἰβηρες para designar a Celtiberia y a los celtíberos⁹⁹. Esta ambigüedad del término iberos en la *Geografía* ha dado lugar, como veremos, a diversas interpretaciones de las dos frases que ahora se examinan.

La noticia de Estrabón de que la lengua de los aquitanos era distinta de la de los galos y parecida a la de los iberos, se ha puesto en relación con la pervivencia de la lengua vasca a ambos lados del Pirineo desde tiempos muy antiguos. Por lo que se refiere al campo de este estudio limitado a la época de Estrabón y de sus fuentes, no existe naturalmente problema para todos aquellos autores –sobre todo franceses– que datan la penetración de los vascones en Aquitania –y la extensión de su lengua– en el siglo VI d. C., cuando numerosos grupos vascones procedentes de la península Ibérica pasaron los Pirineos presionados por los ejércitos visigodos¹⁰⁰. El llamado vascoiberismo, que consideraba a los vascos como último resto de los iberos –en sentido étnico, no geográfico–, explicaba la semejanza de lenguas afirmada por Estrabón como consecuencia de la presencia de los iberos –en sentido étnico– a ambos lados del Pirineo en época anterior a la penetración de los celtas¹⁰¹. Sin embargo, importantes estu-

⁹⁸ El más claro de los pasajes en que el término iberos designa al pueblo ibero como etnia específica es: Str 3,4,10 C162a, que define a los cerretanos del Pirineo como pertenecientes al grupo étnico ibérico (τοῦ Ἰβηρικοῦ φύλου). En cambio no es clara la referencia al grupo étnico de los iberos propiamente dichos (no a los habitantes de la península en general) en los siguientes pasajes: los turdetanos son considerados los más cultos de los iberos, los demás iberos utilizan también la escritura (no la misma todos) y hablan diversas lenguas (Str 3,1,6 C139c); los iberos llamados bastetanos o bástulos (3,1,7 C139d); litoral de la península desde Gibraltar al Pirineo (3,4,1 C156b); colonos de Iberia en Baleares (3,5,1 C168b). Sobre los iberos como grupo étnico específico con cultura propia: BOSCH GIMPERA, P., La prehistoria de los iberos y la etnología vasca, *Revista Internacional de los Estudios Vascos*, 16 (1925), pp. 493-511.

⁹⁹ La posible imprecisión entre las denominaciones iberos y celtíberos aparece en una serie de pasajes del capítulo 4 del libro tercero de la *Geografía*, donde el contexto general es Celtiberia (y los celtíberos), pero en los que Estrabón utiliza los términos Iberia e iberos: los ríos Duero, Tajo y Guadiana nacen en [Celt]iberia (Str 3,4,11 C162b); pobreza y escasez de ciudades en Iberia (3,4,13 C163b); los iberos son en general pelestas (3,4,15 C163b); flora y fauna de Iberia (3,4,15 C163c); los iberos montados en un mismo caballo (3,4,18 C165b); los iberos llevan consigo veneno (3,4,18 C165d). En varios de esos pasajes que están enclavados en los numerosos excursos de esa sección de la obra, resulta difícil determinar si el término iberos se refiere a los celtíberos, a los iberos propiamente dichos, o más probablemente a los habitantes de la península en general.

¹⁰⁰ Ver por ejemplo: HIGOUNET, C., Remous de peuples: survivances antiques. En Higounet, C. (dir.), *Histoire de l'Aquitaine*, Toulouse, 1971, pp. 134-135.

¹⁰¹ Información básica sobre el Vascoiberismo en: AGUADO, P., *Manual de Historia de España*, Madrid, 1975, 1, pp. 161-164.

dios sobre la antropología, la toponimia y la onomástica de Aquitania en época prerromana y romana indican:

A. Que en Aquitania –o en una gran parte de ella– estuvo instalado un pueblo pirenaico que había tenido contactos con los iberos –en sentido étnico– de los que había tomado numerosos préstamos.

B. Que la posterior penetración celta no fue plena y presentó diferencias en sus diversas zonas por lo que respecta a los notables influjos y préstamos de la cultura y lengua celtas.

C. Que las peculiaridades de esos pobladores pirenaicos y su lengua se mantuvieron a pesar de los innegables influjos iberos y celtas.

D. Que ese pueblo pirenaico, su cultura y su lengua estaban estrechamente vinculados en su origen y en su evolución con los vascones del otro lado del Pirineo¹⁰².

2. Las tierras y los pueblos de Aquitania

En el centro del segundo de los pasajes ahora analizados, Estrabón afirma que los pueblos de Aquitania eran más de veinte, que eran pequeños e insignificantes, que muchos habitaban en la costa, y que otros se extendían por el interior hasta las alturas de los Cemenos y el territorio de los tectosages. La información se refiere indudablemente a lo que Estrabón consideraba Aquitania propiamente dicha desde el punto de vista geográfico, ya que a continuación añade que como el territorio era pequeño, se anexionaron administrativamente a Aquitania las tierras comprendidas entre el Garona y el Loira, cuya composición étnica describe en un pasaje cercano (4,2,2 C190d). Estrabón no menciona aquí concretamente a ninguno de esos más de veinte pueblos aquitanos¹⁰³. De algunos de ellos dará alguna información en otro pasaje cercano (4,2,1 C190c-d). En todo caso es importante señalar que Estrabón califica a todos esos pueblos de pequeños e insignificantes (μικρὰ καὶ ἄδοξα), con las connotaciones negativas que, como hemos ido viendo, tiene en la *Geografía* esa calificación.

¹⁰² Sobre la lengua de los aquitanos y su estrecha relación con la lengua vasca: LIZOP, R., *Le Comminges et le Conserans*, *op. cit.*, pp. 104-128 y 261-262; CARO BAROJA, J., Aquitania y los Nueve Pueblos, *Archivo Español de Arqueología*, 17 (1944), pp. 126-130; GORROCHATEGUI, J., *Onomástica indígena aquitana*, Bilbao, 1984, pp. 42-69 y 103-109; IRIGOYEN, A., *En torno a la toponimia vasca y circumpirenaica*, Bilbao, 1980, pp. 173-177.

¹⁰³ Una lista mucho más amplia de los pueblos de Aquitania aparece en Plinio (NH 4,29,1) y en Ptolomeo (Geogr 2,7,5-13). Sobre el tema: CARO BAROJA, J., Aquitania y los Nueve Pueblos, *op. cit.*, pp. 121-126; SEGURA, S., *Mil años de historia vasca*, *op. cit.*, pp. 110-112.

Al final del amplio párrafo (4,2,1 C189c-190d) de cuyo principio está tomado el segundo de los pasajes arriba comentados (4,2,1 C 189c-190a), se encuentran otros dos pasajes, el uno de cierta amplitud (4,2,1 C190c-d) y el otro extremadamente breve (4,2,2 C191a), en los que aparecen algunas informaciones interesantes para este estudio.

2.1. Contexto y texto

Como ya se ha visto, Estrabón ha expuesto en los pasajes arriba examinados los límites de Aquitania y las características generales de los aquitanos. Sigue inmediatamente en el texto de la *Geografía* un breve pasaje (4,2,1 C190b-c) referente a la zona comprendida entre el Garona y el Loira, que no interesa en este trabajo. A continuación sigue en la obra el primero de los pasajes que va a ser examinado ahora (4,2,1 C190c-d), con el que termina el párrafo estraboniano 4,1,2. Los párrafos 4,2,2-3 C190d-191a son los siguientes que Estrabón dedica a Aquitania antes de pasar a tratar de Bélgica. En esos dos textos habla sobre todo de los pueblos que habitaban entre el Garona y el Loira, y que habían sido administrativamente añadidos a Aquitania. En medio de esa descripción aparece una noticia que da la impresión de ser una adición redaccionalmente secundaria en la que se vuelve a dar una brevísima información (4,2,2 C191a) que interesa al tema de este trabajo, y que es el segundo de los dos pasajes que se van a analizar ahora. Tras él sigue en la *Geografía* la descripción brevemente interrumpida de los pueblos que habitan entre el Garona y el Loira (4,2,3 C191a-d), y con ello termina la información sobre Aquitania.

Ἔστι δ' ἡ μὲν Παρωικεανῆτις τῶν Ἀκουιτανῶν ἀμμώδης ἢ πλείστη καὶ λεπτή, κέγχρω τρέφουσα, τοῖς δ' ἄλλοις καρποῖς ἀφορωτέρα. Ἐνταῦθα δ' ἔστι καὶ ὁ κόλπος ὁ ποιῶν τὸν ἰσθμὸν πρὸς τὸν ἐν τῷ Ναρβωνίτιδι παραλίᾳ Γαλατικὸν κόλπον, ὁμώνυμος ἐκείνῳ καὶ αὐτός. Ἔχουσι δὲ Τάρβελλοι τὸν κόλπον, παρ' οἷς ἔστι τὰ χρυσεῖα σπουδαιότατα πάντων· εἰ γὰρ βόθροις ὀρυχθεῖσιν ἐπὶ μικρὸν εὐρίσκονται καὶ χειροπληθεῖς χρυσοῦ πλάκες, ἔσθ' ὅτε μικρᾶς ἀποκαθάρσεως δεόμεναι. τὸ δὲ λοιπὸν ψήγμα ἔστι καὶ βῶλοι, καὶ αὗται κατεργασίαν οὐ πολλὴν ἔχουσαι. Ἡ δὲ μεσόγειος καὶ ὀρεινὴ βελτίω γῆν ἔχει, πρὸς μὲν τῇ Πυρρήνῃ τὴν τῶν Κωνιουένων, ὃ ἔστι συγκλύδων ἐν ἧ πόλις Λούγδουνον καὶ τὰ τῶν Ὀνησιῶν θερμὰ κάλλιστα ποριμωτάτου ὕδατος· καλὴ δὲ καὶ ἡ τῶν Αὐσκίων.

La región costera de los aquitanos es en su mayor parte arenosa y pobre, buena para el mijo, pero improductiva de otros frutos. Allí está también el golfo que frente al golfo Galático de la costa narbonense, forma el istmo, y [ambos golfos] tienen el mismo nombre. Los tarbelos ocupan [las costas de] el golfo y en su territorio están las minas de oro más productivas de todas, ya que en las excavaciones superficiales se encuentran incluso placas de oro del tamaño

de la mano, que a veces requieren sólo un sencillo lavado. Lo restante son terrones y pepitas que tampoco requieren mucho tratamiento. La zona interior y montañosa tiene mejor tierra: hacia el Pirineo [se encuentra el territorio de] los cónvenas, es decir los agrupados, en el que está la ciudad de Lugduno y las excelentes fuentes termales de agua totalmente potable de los onesios. También es buena la de los auscios (Str 4,2,1 C190c-d).

[...] δεδώκασι δὲ Λάτιον Ῥωμαῖοι καὶ τῶν Ἀκουιτανῶν τισι, καθάπερ Αὐσκίοις καὶ Κωνουέναις.

[...] los romanos han concedido el *ius Latii* a algunos de los aquitanos, como [son] los auscios y los cónvenas (Str 4,2,2 C191a).

2.2. Observaciones sobre el texto y la traducción

A. El adjetivo λεπτός, aplicado a la tierra de la parte costera de Aquitania, significa propiamente ‘delgado’, ‘menudo’, y se emplea también en los sentidos de ‘superficial’ y simplemente en el de ‘pobre’¹⁰⁴. Teniendo en cuenta el contexto puede entenderse en el sentido de poco feraz.

B. La locución κέγχρω τρέφουσα (participio presente + dativo) debe traducirse probablemente como ‘buena (feraz) para el mijo’¹⁰⁵, sin necesidad de la corrección κέγχρον τρέφουσα (participio presente con acusativo, en el sentido de ‘productora de mijo’) propuesta en alguna edición¹⁰⁶.

C. En la interpretación que Estrabón hace del término latino *convenae*, el relativo introductorio ὃ no aparece en la tradición manuscrita, pero es una adición necesaria, que aparece en las ediciones (simplemente como ὃ o como ὅπερ)¹⁰⁷.

D. En la misma frase el término συγκλύδων (genitivo plural de σύγκλυς usado frecuentemente en plural en el sentido de ‘personas de procedencia varia poco honorable reunidas por razones ajenas a su voluntad’), que aparece en la tradición manuscrita, parece traducir bien el matiz peyorativo que con frecuencia tenía el término latino *convenae* (‘advenedizos de origen poco noble congregados por las circunstancias’)¹⁰⁸. Por ello no parece procedente la correc-

¹⁰⁴ PAPE, W., *Handwörterbuch der griechischen Sprache*, op. cit., 2, p. 30.

¹⁰⁵ PAPE, W., *Handwörterbuch der griechischen Sprache*, op. cit., 2, pp. 1156-1157.

¹⁰⁶ ALY, W., *Strabonis Geographica*, op. cit., 2, p. 243.

¹⁰⁷ MÜLLER, C., (ed.), *Geographi graeci minores*, op. cit., 2, p. 158; SBORDONE, F., *Strabonis Geographica*, op. cit., 2, p. 126; LASSERRE, F., *Strabon, Géographie*, op. cit., 2, p. 147; ALY, W., *Strabonis Geographica*, op. cit., 2, p. 243.

¹⁰⁸ Sobre el sentido y el frecuente matiz peyorativo de estos dos términos: PAPE, W., *Handwörterbuch der griechischen Sprache*, op. cit., 2, p. 950.

ción συνηλύδων (genitivo plural de σύνηλις ‘reunido’ o ‘agrupado’, sin matiz peyorativo) que aparece en algunas ediciones¹⁰⁹.

E. El topónimo Λούγδουνον (en latín *Lougdounum*) aparece en la tradición manuscrita con diversas variantes poco significativas, que en nada afectan al contenido¹¹⁰.

F. El etnónimo Αύσκιοι (auscios) aparece en los códices como Ψάυσκιοι (psauscios). Dado que este último etnónimo no aparece en ningún otro escrito, que Estrabón menciona poco más adelante a los auscios en esta misma región (4,2,2 C191c), y que también lo hacen Mela, Plinio y Ptolomeo, los editores aceptan la corrección Αύσκιών, que es la que se sigue también aquí¹¹¹.

G. En el segundo de los pasajes ahora estudiados en varios códices aparece la lectura Λατίμιον para denominar al *ius Latii*. Generalmente los editores corrigen esa lectura por Λάτιον, que corresponde mejor al término latino *Latium*, entendido en el sentido de *latinitas* en su acepción jurídica usual entre los escritores griegos¹¹².

H. Para designar a los destinatarios del *ius Latii* aparecen en los manuscritos en este segundo pasaje junto a los auscios los Κωνούενοι. Probablemente ese término se refiere a los cónvenas, por lo que se corrige en las ediciones¹¹³.

2.3. Observaciones sobre el contenido

2.3.1. La calidad del terreno

Estrabón comienza el pasaje haciendo notar que la tierra en la zona costera es en su mayor parte arenosa y poco productiva. La información es exacta en lo que se refiere a las Landas, sobre todo teniendo en cuenta su probable situación

¹⁰⁹ MÜLLER, C., (ed.), *Geographi graeci minores, op. cit.*, 2, p. 962; SBORDONE, F., *Strabonis Geographica, op. cit.*, 2, p. 126; ALY, W., *Strabonis Geographica, op. cit.*, 2, p. 243. Sentido de σύνηλις en: PAPE, W., *Handwörterbuch der griechischen Sprache, op. cit.*, 2, p. 1005.

¹¹⁰ Variantes en: LASSERRE, F., Strabon, *Géographie, op. cit.*, 2, p. 147.

¹¹¹ Vid. SBORDONE, F., *Strabonis Geographica, op. cit.*, 2, p. 127; ALY, W., *Strabonis Geographica, op. cit.*, 2, p. 243; LASSERRE, F., Strabon, *Géographie, op. cit.*, 2, p. 142.

¹¹² MÜLLER, C., (ed.), *Geographi graeci minores, op. cit.*, 2, pp. 158 y 962; SBORDONE, F., *Strabonis Geographica, op. cit.*, 2, p. 127; ALY, W., *Strabonis Geographica, op. cit.*, 2, p. 244; LASSERRE, F., Strabon, *Géographie, op. cit.*, 2, p. 148. Los términos más empleados eran: *ius Latii*, *Latium*, Λάτιον, Λατίου δίκαιον (STEINWENTER, A., *Ius Latii*. En Wissowa, G., Kroll, W., Mittelhaus, K., y Ziegler, K., *Paulys Realencyclopädie der classischen Altertumswissenschaft*, Stuttgart, 1893-1978, 10/1, pp. 1268-1269.

¹¹³ MÜLLER, C., (ed.), *Geographi graeci minores, op. cit.*, 2, p. 158; SBORDONE, F., *Strabonis Geographica, op. cit.*, 2, p. 127; ALY, W., *Strabonis Geographica, op. cit.*, 2, p. 244; LASSERRE, F., Strabon, *Géographie, op. cit.*, 2, p. 148.

en la Antigüedad. Añade Estrabón que sólo es apta para producir mijo. En varios pasajes de la *Geografía* se menciona el mijo como producto muy importante de alimentación en diversas regiones como Galia Cisalpina (5,1,12 C218a), Temiscira en Ponto (12,3,15 C547d), delta del Indo (15,1,13 C690c), Etiopía (17,2,2 C821c), etc., en alguna de las cuales (Etiopía) se utiliza también para producir una especie de cerveza¹¹⁴. Añade Estrabón que la zona interior y montañosa tiene mejor tierra, pero no especifica sus productos. En un pasaje del libro anterior de la *Geografía* aparece la extraña noticia de que así como la vertiente ibérica de los Pirineos es boscosa, la céltica es desnuda de bosque (3,4,11 C161d-162a). La noticia parece estar en contradicción con lo que en principio cabría deducir de las condiciones climáticas de una y otra vertiente. Por ello la noticia es considerada por algún autor como error o mala información de Estrabón¹¹⁵. Finalmente Estrabón pone de relieve en el pasaje ahora examinado las importantes y excelentes fuentes de aguas medicinales y termales que existen en la región.

2.3.2. Las minas de los tarbelos

Después de haber hecho notar que los tarbelos están asentados en la zona del golfo Galático Aquitano, Estrabón añade que en el territorio de este pueblo están las minas de oro más importantes de todas. La afirmación es llamativa. Σπουδαίος es un adjetivo que según a lo que se refiera, tiene varias acepciones, todas ellas de sentido positivo: diligente, activo, serio, virtuoso, etc., si se refiere a personas; importante, conveniente, útil, etc., si se refiere a cosas¹¹⁶. Σπουδαιότατα πάντῳ es un adjetivo en grado superlativo relativo con su término en genitivo como es usual¹¹⁷. Al referirse a minas de oro (χρυσεῖα), la traducción es: '(las minas) más importantes de todas'. Estrabón no precisa el alcance del término *todas*, que puede referirse a todas las de la región, todas las de la Galia, todas las del mundo conocido. De la descripción que aparece a continuación se deduce en todo caso que se trataba de unos yacimientos importantes, con metal abundante, fácil de extraer y de purificar¹¹⁸. La existencia de unas minas

¹¹⁴ Sobre la utilización del mijo en la Antigüedad: MORITZ, L. A., Hirse. En Ziegler, K., Sontheimer, W., Gärtner, H., *Der kleine Pauly*, 2, Stuttgart, 1964-1975, pp. 1182-1183.

¹¹⁵ En este sentido: CARO BAROJA, J., Aquitania y los Nueve Pueblos, *op. cit.*, p. 116.

¹¹⁶ PAPE, W., *Handwörterbuch der griechischen Sprache*, *op. cit.*, 2, p. 907.

¹¹⁷ Sobre la construcción griega del superlativo relativo con su término en genitivo: KAEGI, A., *Kurzgefasste griechische Schulgrammatik*, *op. cit.*, n. 146, p. 119.

¹¹⁸ La descripción coincide en varios de sus detalles con otra más amplia contenida en el libro anterior (3,2,8-9 C146d-148b) en la que se trata detenidamente de la explotación de las minas de la Bética. Vid. BLÁZQUEZ, J. M., La Iberia de Estrabón, *Hispania antiqua*, 1 (1971), pp. 68-73. Sobre la minería en Aquitania en época prerromana: LIZOP, R., *Le Comminges et le Conserans*, *op. cit.*, pp. 247-253.

tan importantes como las descritas hacen pensar en una notable prosperidad del pueblo o de sus jefes, en importantes relaciones comerciales que sacasen al pueblo de su insignificancia y de su aislamiento, en posibles conflictos con pueblos vecinos más fuertes y ávidos de esos recursos. Nada de ello aparece en el texto de Estrabón¹¹⁹.

2.3.3. Los pueblos

En uno de los pasajes antes analizados, Estrabón había afirmado que en Aquitania propiamente dicha vivían más de veinte pueblos pequeños e insignificantes (4,2,1 C189d). Allí no daba el nombre de ninguno de esos pueblos. En el pasaje que ahora se analiza, Estrabón menciona expresamente a los tarbelos, cónvenas, onesios y auscios.

De los tarbelos (Τάρβελλοι, en latín *Tarbelli*) dice como ya se ha visto, que vivían en la región del golfo Galático Aquitano, y que en su territorio había ricas minas de oro. Con anterioridad a Estrabón los tarbelos aparecen mencionados por César al hacer referencia a la conquista de las Galias por su general Craso en el año 54 a. C.¹²⁰. De los versos de Tibulo en honor de su amigo y protector Masala Corvino puede deducirse que los tarbelos –o algunos de ellos– habían tomado parte en la rebelión contra Roma hacia el año 28 a. C., reprimida por Mesala¹²¹. En la segunda mitad del siglo I d. C. los menciona Plinio en su lista de los pueblos de Aquitania, y en otro pasaje en el que menciona la cantidad y calidad de sus fuentes de aguas termales y medicinales de su territorio pirenaico¹²². Ptolomeo a mediados del siglo II afirmaba que los tarbelos ocupaban la región de la costa entre los bitúriges viviscos (de la zona de Burdeos), y dice que su capital era *Aquae Augustae*¹²³, que en otros documentos aparece con el nombre de *Aquae Tarbellicae* y que corresponde a la actual ciudad de Dax sobre el Adour¹²⁴.

¹¹⁹ La riqueza de los depósitos de oro y de los tesoros de los tectosages debió de ser muy grande. Estrabón trata de ella y de su turbulento paso a los romanos en 4,1,13 C188c. Se ha sugerido que los tectosages antes de su sumisión a Roma controlaban las explotaciones mineras de pueblos vecinos (LIZOP, R., *Le Comminges et le Conserans, op. cit.*, pp. 96-98). Por otra parte no hay constancia en otras fuentes de la explotación de esas minas en época romana.

¹²⁰ César, *Guerra de las Galias*, 3, 27, 1.

¹²¹ Tibulo, 1, 7, 9.

¹²² Plinio, NH, 4, 108; 31, 4.

¹²³ Ptolomeo, Geogr., 2, 7, 8.

¹²⁴ Sobre los tarbelos: ZEISS, H., Tarbelli. En Wissowa, G., Kroll, W., Mittelhaus, K., y Ziegler, K., *Paulys Realencyclopädie der classischen Altertumswissenschaft*, Stuttgart, 1893-1978, 4A/2, pp. 2292-2294.

De los cónvenas dice Estrabón que vivían en el interior de Aquitania hacia el Pirineo. En efecto, el territorio en que estuvieron asentados corresponde a la actual comarca de *Comminges* en el alto Garona, cuyo topónimo (*Comminges*) deriva de *Convenae*¹²⁵. Estrabón añade que la ciudad de los cónvenas era Λούγδουνον (en latín *Lugdunum*), que es un topónimo típicamente celta y aparece en numerosas localidades de las Galias: Lyon, Laon –un lugar de los Países Bajos identificado con frecuencia indebidamente con Leiden–, etc.). El *Lugdunum* mencionado aquí por Estrabón se identifica con el actual *Saint-Bertrand-de-Comminges*¹²⁶. Como hemos visto, Estrabón da una explicación del término cónvenas equiparándolo al griego Σύγκλυδες, con un cierto matiz peyorativo de gente de origen turbio y congregada contra su voluntad. Esa explicación está de acuerdo con una noticia tardía, pero probablemente de buena base histórica, que aparece en una obra polémica de San Jerónimo contra el presunto hereje Vigilancio, escrita el año 406. En ella se atribuye la fundación de la ciudad de los cónvenas a Pompeyo, quien al reordenar el país una vez terminada la Guerra Sertoriana (por tanto en el año 71 a. C.), habría hecho abandonar sus sedes del Pirineo a grupos pueblos levantiscos (*latrones*) cuya etnia no precisa¹²⁷. Con

¹²⁵ Sobre la situación de la comarca de *Comminges* y las variaciones de sus límites a lo largo del tiempo: *Comminges, Grand Larrouse encyclopédique*, 3, Paris, 1960-1964, p. 313. Sobre los cónvenas: LIZOP, R., *Le Comminges et le Conserans*, op. cit., pp. 95-98.

¹²⁶ CRAMER, F., Lugdunum. En Wissowa, G., Kroll, W., Mittelhaus, K., y Ziegler, K., *Paulys Realencyclopädie der classischen Altertumswissenschaft*, Stuttgart, 1893-1978, 13/2, pp. 1718-1719 y 1723-1724; LEGLAY, M., Lugdunum. En Ziegler, K., Sontheimer, W., Gärtner, H., *Der kleine Pauly*, 3, Stuttgart, 1964-1975, p. 770.

¹²⁷ Vigilancio (*Vigilantius*) era un sacerdote cristiano de Aquitanias, probablemente oriundo del territorio de los cónvenas, que había tenido contacto personal con San Jerónimo en Palestina hacia el 395, y que más tarde, vuelto a su tierra, había enseñado doctrinas consideradas como heréticas por el clero de la región de Tolosa (Toulouse). Por ello fue denunciado a San Jerónimo, que en el año 406 redactó un breve escrito polémico –extraordinariamente duro– en el que utilizaba los tópicos de la *vituperatio* retórica para denigrar al presunto hereje. Sobre Vigilancio: BARDY, G., *Vigilantius, Dictionnaire de Théologie Catholique*, 15/2, Paris, 1950, pp. 2992-2994. Sobre las circunstancias de la redacción del opúsculo: STEINMANN, J., *Saint Jérôme*, Paris, 1985, pp. 217-318. Uno de esos tópicos era poner de relieve el bajo origen social del interesado. Sobre el ψόγος, *vituperatio* en la retórica griega y romana: VOLKMANN, R., *Die Rhetorik der Griechen und Römer in systematischer Übersicht*, Leipzig, 1885, pp. 321-330). Casi al comienzo del opúsculo San Jerónimo escribió entre otras cosas el siguiente párrafo: *Sin duda corresponde a su origen que el que ha nacido de semilla de bandoleros y cónvenas, a los que Cn. Pompeyo una vez sometida Hispania y preparándose a volver [a Roma para] celebrar el triunfo, desplazó de las montañas de los Pirineos y reunió en un pueblo, de donde tomó el nombre la ciudad de los cónvenas, actúe hasta tal punto como bandido contra la Iglesia de Dios [...] (Hier, Vigil 4)*. La noticia es tardía y aunque está enclavada en un contexto falto de objetividad y exactitud, tiene probablemente un buen fondo histórico. Durante la Guerra Sertoriana Pompeyo posiblemente había pasado el invierno del año 74-73 a. C. en la Galia narbonense y el año 75-74 a. C. en Pamplona o sus cercanías. Tras la victoria completa sobre los sertorianos (72 a. C.), Pompeyo antes de volver a Roma tomó a lo largo del año 71 a. C. una serie de medidas de pacificación y reordenación del territorio hispano, particularmente en las zonas más afectadas por la guerra. Entre ellas encaja bien el traslado

esa noticia se ha puesto en relación –probablemente con acierto– un pasaje de César, escrito hacia el año 47 a. C. que probablemente alude a esa intervención de Pompeyo¹²⁸. Curiosamente San Isidoro, en un pasaje de las *Etimologías* escritas en la primera mitad del siglo VII, reproduce textualmente la información de San Jerónimo, puntualizando sin base ninguna en el opúsculo de éste, que los trasladados del Pirineo a *Comminges* eran vascones¹²⁹. Estrabón dice también

forzoso de un grupo de los Pirineos, levantisco o simplemente prosertoriano, a una región en la que no pudiera molestar. Después de volver a Roma Pompeyo celebró su triunfo el 29 de diciembre del año 71 a. C. Jerónimo no precisa quiénes eran los *latrones* desplazados, pero en cambio añade a continuación otro dato de la conducta de Pompeyo con los vencidos como fue el ya mencionado traslado a la ciudad de Solos (Σόλοι), en Cilicia de la población no implicada en la piratería de las ciudades que destruyó en su campaña contra los piratas del Mediterráneo oriental el año 67, con el correspondiente cambio de nombre de la ciudad que desde entonces se llamó *Pompeiopolis* (Hier, Vigil 4). Vid. Str14,5,8 C671d; OLSHAUSEN, E., Soloi. En Ziegler, K., Sontheimer, W., Gärtner, H., *Der kleine Pauly*, 5, Stuttgart, 1964-1975, p. 262. Estas dos noticias –Pirineos y piratas– que da Jerónimo, dejan la impresión de que dispuso de una buena fuente de información sobre Pompeyo. Por otra parte consta que Jerónimo tuvo buenos contactos con el clero de la zona de Toulouse, y a través de ellos pudo conocer detalles de la historia de la región. Datos sobre algunos de esos contactos en: STEINMANN, J., *Saint Jérôme, op. cit.*, pp. 253-254, 260-261, 310 y 317-318.

¹²⁸ En su obra *Guerra civil*, escrita probablemente el año 47 a. C. (dos años antes de la victoria final sobre los pompeyanos), César no pretendía únicamente dar información sino también hacer propaganda política. Uno de los varios temas de esa propaganda era poner de relieve su deseo de paz entre los romanos en contraposición a la obcecación de los pompeyanos, que rechazaban toda solución pacífica al conflicto. En el pasaje que aquí interesa, se describe un episodio de la guerra ocurrido en el año 48 a. C., en el que cesarianos y pompeyanos estaban acampados unos frente a otros sin más separación que el río Apso (Dewoll en la actual Albania), y se hallaban en actitud mutua de tregua de hecho. En el pasaje que nos interesa, dice César que su legado Vatinió se dirigió a los pompeyanos que le escuchaban al otro lado del río, para animarlos a arreglar pacíficamente el conflicto. Uno de sus argumentos para fundamentar esa solución pacífica fue aludir claramente a dos hechos recientes y conocidos del mismo Pompeyo (sin mencionar a éste expresamente): *Envía [Cesar] a su legado P. Vatinió para tratar de los asuntos que parecían más relacionados con la paz y proclamase en voz muy alta si no iba a ser lícito a los ciudadanos [romanos] enviar legados a sus conciudadanos para tratar de la paz, siendo así que les había sido lícito hacerlo incluso a los fugitivos de las montañas del Pirineo y los piratas*. La alusión a la conducta relativamente magnánima de Pompeyo en los años 71 a. C. en el Pirineo y 67 a. C. en Cilicia es clara.

¹²⁹ Las *Etimologías* de San Isidoro de Sevilla fueron objeto de un largo proceso de elaboración con intervención de varias manos, y publicadas definitivamente después de la muerte de Isidoro en el año 636. Sobre la obra, su proceso de elaboración y el sistema seguido en la utilización de sus fuentes: CHURRUCÁ, J. de, *Presupuestos para el estudio de las fuentes jurídicas de San Isidoro de Sevilla, Anuario de Historia del Derecho Español*, 43 (1973), Madrid, pp. 429-443. El pasaje en cuestión aparece en el libro noveno, capítulo segundo, en el que se da noticias sobre una larga serie de pueblos siguiendo un orden básicamente geográfico. En el contexto inmediatamente anterior se trata de los galos (Et 9,2,106), y en el inmediatamente siguiente de los hispanos (Et 9,2,109) y de los gallegos (Et 9,2,110). En medio habla de los vascones, de los que da una etimología inaceptable desde el punto de vista filológico (*Vaccei > vascones*), pero usual en la obra isidoriana, donde se concibe la etimología como simple semejanza o como una mnemotecnía. A continuación Isidoro transcribe casi al pie de la letra el pasaje antes estudiado de Jerónimo y atribuye su contenido a los vascones: *a los cuales Cn. Pompeyo una vez sometida Hispania y preparándose a volver para celebrar el triunfo, desplazó de las montañas de los Pirineos y reunió en un pueblo; de donde tomó el nombre la ciudad de los cónvenas* (Isid, Et 9,2,108).

de los cónvenas que su ciudad era *Lugdunum*. Este topónimo es, como se ha señalado arriba, típicamente celta, y por tanto cabe pensar que el asentamiento de los cónvenas en *Lugdunum* pudo tener el carácter o bien de repoblación de una ciudad que había quedado desierta por razones que se ignoran, o bien que se trató del asentamiento de los cónvenas en una localidad urbana ya habitada por una población al menos parcialmente celtizada¹³⁰. Finalmente Estrabón, en el segundo pasaje de los que ahora se examinan, dice que a los cónvenas se les había concedido el *ius Latii*, punto que se tratará enseguida.

Estrabón menciona entre los pueblos de Aquitania también a los onesios (Ὀνήσιοι), sin precisar su situación geográfica y haciendo notar en cambio la excelencia de sus aguas termales y medicinales. A los onesios los menciona también probablemente Plinio en un pasaje en el que al describir escuetamente Aquitania tiene una frase susceptible de dos lecturas: *saltus Pyrinaeus infraque Monesii* ('los montes del Pirineo y a [su] pie los monesios') y *saltus Pyrinaeus infra quem Onesii* ('los montes del Pirineo al pie de los cuales [están] los onesios'), que parece más probable. Posiblemente sus fuentes termales corresponden a las actuales de *Bagnères de Luchon*.

El último de los pueblos aquitanos que menciona Estrabón es el de los auscios (Ἀύσκιοι, en latín *Auscii*), de los que dice que también tienen buenas aguas termales, y que se les había concedido el *ius Latii*. Antes que Estrabón los había mencionado ya César entre los pueblos sometidos el año 56 a. C. por su lugarteniente Craso¹³¹. A mediados del siglo I d. C. los menciona Mela, que los califica como el pueblo más distinguido (*clarissimi*) de Aquitania, y dice que su capital era *Eliumberrum*¹³². Los menciona también Ptolomeo entre los pueblos

La atribución del contenido del pasaje a los vascones carece de toda base en el texto opúsculo de Jerónimo. Se trata por tanto indudablemente de una interpretación libre de Isidoro, basada tal vez en la idea probablemente extendida en el mundo visigodo de que los vascones era el más característico de los pueblos del Pirineo que repetidamente creaba problemas políticos. Sobre la actitud oficial de la monarquía visigoda frente a los vascones: SEGURA, S., *Mil años de historia vasca, op. cit.*, pp. 223-228. Aunque la interpretación isidoriana tiene notables errores adyacentes y carece de apoyo directo en fuentes históricas antiguas, puede coincidir con la realidad, ya que Pompeyo había intervenido en la reorganización de los vascones de la zona de Pamplona los años 75-74 a. C., y pudo muy bien haber completado esas medidas tres años más tarde. En todo caso se trata de una mera posibilidad. Sobre este pasaje isidoriano: BESGA, A., Explicaciones sobre las diferencias entre las descripciones de los geógrafos romanos sobre los pueblos del País Vasco, *Estudios de Deusto*, 28 (1998), Bilbao, pp. 40-42.

¹³⁰ Se ha propuesto como probable que *Lugdunum Convenarum* había sido originariamente un poblado de los aquitanos en el que los tectosages en su expansión se habían establecido para controlar la zona del alto Garona; al reorganizar el poblado le habrían dado nombre celta (*Lugdunum*) y luego Pompeyo habría establecido en él –y en su territorio– a los *convenae* (LIZOP, R., *Le Comminges et le Conserans, op. cit.*, pp. 96-98).

¹³¹ César, *Guerra de las Galias*, 3, 27, 1.

¹³² Mela 3, 20.

de Aquitania y dice que su capital era Ἀύγουστα (en latín *Augusta*)¹³³. Este fue probablemente el nombre de la misma ciudad en la época imperial y corresponde a la actual *Auch*¹³⁴. Del etnónimo *Auscus* se ha afirmado que derivan las raíces *vasc* y *eusk*¹³⁵.

2.3.4. El *ius Latii*

Estrabón informa en el segundo pasaje de los que ahora se estudian de que los romanos habían concedido el *ius Latii* a algunos de los aquitanos, como los auscios y los cónvenas. La breve noticia que se refiere expresa aunque no exclusivamente a los aquitanos propiamente dichos, está situada tras un contexto inmediato en el que se trata de los pueblos administrativamente unidos a Aquitania. Su escueta redacción y su falta de vinculación con el contexto dejan la impresión de que se trata de una adición secundaria al texto, hecha o por el mismo Estrabón o –si lo hubo– por el presunto reelaborador del texto definitivo de la *Geografía*. La terminología empleada (probablemente Λάτιον) es una de las usuales para designar el *ius Latii*, al que en diversos autores y contextos se designaba también *Latium*, Λάτιον, Λατίου δίκαιον. Consistía en una serie de normas que regulaban la relación jurídica de los habitantes de una localidad respecto a Roma, y tenían su origen histórico remoto en la situación jurídica de los antiguos latinos, considerados los romanos como un grupo intermedio entre los ciudadanos romanos (*cives Romani*) y los extranjeros (*peregrini*). Desde la segunda mitad del siglo II a. C. los romanos comenzaron a crear colonias en territorios que no tenían ninguna relación ni geográfica ni étnica con el Lacio, a las que concedían sin embargo una situación jurídica semejante a la que tenían los latinos. César y Augusto siguieron con mayor intensidad esa misma política. El conjunto de normas que constituían el *ius Latii* afectaban a la capacidad comercial, matrimonial, política (derecho de voto, de desempeño de magistraturas, de establecer normas, etc.), procesales, migratorias, etc., que no fueron plenamente uniformes ni temporal ni localmente. En todo caso, el *ius Latii* implicaba venta-

¹³³ Ptolomeo, Geogr 2, 7, 11. El topónimo aparece en varios manuscritos como Ἄσκολ (MÜLLER, C., *Claudii Ptolomaei Geographia*, 1, Paris, 1883, p. 206).

¹³⁴ Identificación *Eliumberrum* con *Auch* en: WUILLEUMIER, P., Ausci. En Ziegler, K., Sontheimer, W., Gärtner, H., *Der kleine Pauly*, 1, Stuttgart, 1964-1975, pp. 773.

¹³⁵ Sobre los Auscos: IHM, Ausci. En Wissowa, G., Kroll, W., Mittelhaus, K., y Ziegler, K., *Paulys Realencyclopädie der classischen Altertumswissenschaft*, Stuttgart, 1893-1978, 2/2, pp. 2557. Sobre la posible derivación de *Ausci* de la raíz latina *vasc-* y de la vasca *eusk-*, véase: TOVAR, A., Etimología de vascos, *Boletín de la Real Sociedad Bascongada de Amigos del País*, 2 (1946), p. 50, n. 6; MICHELENA, L., Los vascos y su nombre, *Revista Internacional de los Estudios Vascos*, 29 (1984), pp. 12-13.

jas para la población y suponía un notable nivel en el grado de romanización cultural de ésta. Estrabón no precisa quién –o tal vez más probablemente quiénes– hicieron las concesiones, ni cuál fue el motivo de cada una, ni el alcance exacto en cada caso, ni a qué otras comunidades aquitanas se concedió además de los auscios y cónvenas.

V. LA ADMINISTRACIÓN ROMANA

1. El efecto civilizador de la conquista

Al final de los capítulos tercero y cuarto del libro tercero aparecen en la *Geografía* de Estrabón noticias muy interesantes en las que se informa sobre las modificaciones administrativas introducidas por los romanos en los territorios antes descritos, y en uno de los casos se aprovecha la ocasión para valorar positivamente la conquista romana. Desde el punto de vista redaccional, se trata indudablemente de adiciones procedentes de fuentes distintas de las que Estrabón ha utilizado preferentemente para la descripción geográfica inmediatamente anterior. Dado que alguno de los datos contenidos en esos complementos es de fecha en la que Estrabón era ya probablemente octogenario, es lo más probable que fueran hechas en un momento muy posterior al de la redacción de lo inmediatamente precedente, e incluso es posible que se trate de adiciones realizadas por quien tal vez dio los últimos retoques a la *Geografía* de Estrabón todavía en vida de éste o poco después de su muerte.

Son un tema recurrente varios datos históricos de interés. Como la primera parte de ese pasaje –en lo que éste se refiere al estado anterior a la conquista romana– ya ha sido examinado con detención anteriormente, voy a centrarme aquí sobre todo en el examen de la segunda parte referente a los efectos de la conquista romana.

1.1. Contexto y texto

Tras la amplia descripción de las costumbres de los pueblos montañoses del norte de Iberia antes analizado, en la que como hemos visto se refleja el estado de cosas anterior a la conquista romana, Estrabón añade una información procedente de fuentes más recientes para manifestar que las cosas han cambiado gracias a la intervención de los romanos, y para explicarlo aporta datos concretos sobre la nueva situación. La primera parte del pasaje es un elemento redaccional de transición, en el que Estrabón mediante una reflexión teórica saca las conclusiones de lo que ha descrito, es decir que los pueblos de los que ha hablado en el contexto inmediatamente anterior, se hallaban en estado de barbarie. En este

pasaje repite unas consideraciones sobre las causas de ese estado y prepara así directamente lo que va a afirmar al final del pasaje sobre el efecto civilizador de la conquista romana:

Lo salvaje y rudo no es el resultado sólo de la guerra, sino también del aislamiento, ya que la navegación hasta ellos [es] larga y [también] los caminos; y ellos que son poco accesibles, han perdido la sociabilidad y el sentido humano. Sin embargo este mal es ahora menor gracias a la paz y a la presencia de los romanos. Pero cuantos participan menos de estas [ventajas] son más rudos y salvajes. Siendo tal la miseria derivada de los lugares [en que viven], y para algunos de las montañas, es natural que se extiendan semejantes extravagancias. Pero como he dicho, todos han dejado ahora de guerrear, ya que César Augusto desarticuló a los cántabros, los que hasta ahora con más constancia se dedicaban al bandidaje, y a sus vecinos. Y actualmente en lugar de saquear a los aliados de los romanos, los coniacos y los [¿plentusios?] que viven junto a las fuentes del Ebro, luchan a favor de los romanos. Y Tiberio, su sucesor [de Augusto], habiendo establecido en la región un cuerpo de ejército de tres legiones, asignado ya por César Augusto, ha logrado transformar algunos de ellos no sólo en pacíficos sino en civilizados.

1.2. Observaciones sobre el texto y la traducción

A. En la primera parte hay probablemente una laguna que hace al texto extremadamente duro desde el punto de vista gramatical y obliga a introducir en la traducción palabras sobrentendidas. En varias ediciones y traducciones se han añadido diversas correcciones conjeturales que sin embargo no afectan sustancialmente al sentido¹³⁶.

B. Los coniacos (Κονιάκοι) que aparecen en el texto de todos los manuscritos, no son mencionados en ningún otro texto literario. Algunos autores han conjeturado que dichos coniacos son los coniscos (Κόνισκοι), mencionados en otro pasaje por Estrabón como un pueblo de origen celta relacionado con los cántabros y vecinos de los berones (3,4,12 C126b)¹³⁷. Otros autores han sugerido que podría tratarse de los concanos (Κώνκανοι), no mencionados por Estrabón, pero sí por otros autores (Horacio, Silio Itálico, Ptolomeo), que los presentan como muy belicosos¹³⁸.

¹³⁶ LASSERRE, F., Strabon, *Géographie, op. cit.*, 2, p. 59; ALY, W., *Strabonis Geographica, op. cit.*, 2, p. 196; SBORDONE, F., *Strabonis Geographica, op. cit.*, 2, p. 46.

¹³⁷ En este sentido: GROSKURD, C. G., *Strabos Erdbeschreibung, op. cit.*, p. 264, n. 1.

¹³⁸ En los textos poéticos de Horacio y Silio (Hor, Od 3,4,34; Sil 3,361) no hay apoyo suficiente para precisar exactamente la región en que habitaban los concanos. Ptolomeo enumera a Concana (Κώνκανα) como ciudad de los cántabros (Ptolomeo, Geogr., 2,6,50). Sobre este punto: MÜLLER, C., *Claudii Ptolomaei Geographica, op. cit.*, p. 168; GROSKURD, C. G., *Strabos Erdbeschreibung, op. cit.*, p. 264, n. 1.

C. Como se ha señalado en la transcripción del texto, hay en él una corrupción común a todos los manuscritos. En ellos se lee πλὴν τοῦσσι (πλὴν τοῦσσι), lo que carece totalmente de sentido. En algunas ediciones se han unido las dos palabras y aparece en ellas la lectura Πληντούσσιοι (ο πλὴν τούσσιοι), que sería un supuesto pueblo que por otra parte no aparece mencionado por ningún otro autor¹³⁹.

D. En la frase final, en varios importantes manuscritos (A, B, C) aparece la variante στρατιωτικῶν (genitivo plural) en lugar de στρατιωτικόν (acusativo singular). El término sería en tal caso un genitivo especificativo de ἀποδειχθέν ('lo asignado'). La construcción gramatical sería más dura, pero el sentido no cambiaría.

1.3. Observaciones sobre el contenido

Por lo que se refiere al contenido, Estrabón hace notar expresamente que anteriormente ya ha tratado de la idea que ahora va a volver a exponer. Efectivamente en el capítulo tercero del mismo libro tercero, al hablar de los pueblos de Lusitania, había señalado el efecto pacificador y civilizador de la conquista romana (3,3,5 C154a-b). Allí afirmaba que el país comprendido entre el Tajo y el Duero era feraz y rico en ganadería y minerales, pero que sin embargo sus habitantes habían dejado de lado la vida civilizada (agrícola) para dedicarse a continuas guerras de unos contra otros y al bandidaje. Como se ve, la situación presentada en el pasaje que ahora se analiza es distinta en su causa (mala inclinación del factor humano a pesar de las buenas condiciones naturales en los lusitanos de pobreza del terreno y aislamiento en los montañeses del norte). Sin embargo la situación resultante es la misma (barbarie, guerra y bandolerismo), y lo es también el efecto de la conquista romana (cese de las guerras y del bandidaje).

En el pasaje antes aludido sobre los lusitanos, para designar en general la acción de los romanos sobre las poblaciones sometidas se emplea el verbo ταπεινοῦν ('rebajar, someter, allanar'). Los resultados de esa acción eran diversos según las circunstancias: demolición de fortificaciones, traslado de lugar de la población, imposición de condiciones, sin implicar necesariamente (aunque

¹³⁹ SBORDONE, F., *Strabonis Geographica, op. cit.*, 2, p. 46; ALY, W., *Strabonis Geographica, op. cit.*, 2, p. 196. Referencia a otras conjeturas –ninguna plenamente convincente– en: GROSKURD, C. G., *Strabos Erdbeschreibung, op. cit.*, pp. 264-265, núm. 2. Entre ellas cabe mencionar la que sugiere que la denominación plentusios podría ser una variante de plentauros, pueblo mencionado pocas líneas más arriba por Estrabón –junto a los bardietas (várdulos)– y considerado expresamente como término cacofónico y desagradable de transcribir (3,3,7 C155d).

sin excluirlo) el matiz de humillación¹⁴⁰. En el pasaje que se examina ahora, Estrabón utiliza el verbo καταλύειν, que emplea con mucha frecuencia en el sentido de ‘desarticular’ en los aspectos militar y político¹⁴¹. Esa desarticulación no implicaba el exterminio, para lo que Estrabón empleaba otros términos (ἀφανίζεῖν ‘hacer desaparecer’, ἐξαιρέειν ‘aniquilar’, καθαιρεῖν ‘destruir’, etc.) que utiliza para describir medidas extremas de los romanos para castigar ejemplarmente a pueblos enemigos que habían ofrecido una resistencia particularmente encarnizada¹⁴². Καταλύειν implicaba la plena victoria militar, seguida normalmente de una *deditio*, y acompañada generalmente de una serie de medidas punitivas, preventivas y organizativas adaptadas a cada caso y orientadas a asegurar la desarticulación militar y política del pueblo o de la localidad derrotada. Entre ellas suelen aparecer el saqueo a título de botín de guerra, el desmantelamiento de las fortificaciones, el traslado de la población a un lugar no defendible, la depuración de la población, el traspaso al pueblo romano de la propiedad inmobiliaria, la reducción de las ciudades (πόλεις) a la categoría de simples poblados (κῶμαι), la reforma de la organización tribal, la imposición de tributos, el acceso a la explotación de las riquezas naturales (minas, etc.), el establecimiento de destacamentos militares (*stationes*, φρουραί) y eventualmente la creación de colonias¹⁴³. Estrabón no precisa en este pasaje ninguna de esas particularidades, y se limita a consignar el hecho de la plena sumisión por procedimiento militar.

Como sujeto activo de la desarticulación se presenta únicamente a Augusto, con referencia evidente a las guerras cántabras (26-16 a. C.) dirigidas en

¹⁴⁰ Diversos matices de ταπεινοῦν en: PAPE, W., *Handwörterbuch der griechischen Sprache*, *op. cit.*, 2, p. 1050.

¹⁴¹ Sobre este punto: CHURRUCA, J. de, La soumission des peuples à l'Empire Romain d'après la Géographie de Strabon. En *Le Monde Antique et les droits de l'homme*, Bruxelles, 1998, pp. 138-139.

¹⁴² Ejemplos en: CHURRUCA, J. de, La soumission des peuples, *op. cit.*, pp. 139-140.

¹⁴³ Sobre la *deditio* y sus consecuencias: SCHULTEN, A., *Dediticii*. En Wissowa, G., Kroll, W., Mittelhaus, K., y Ziegler, K., *Paulys Realencyclopädie der classischen Altertumswissenschaft*, 4/2, Stuttgart, 1893-1978, pp. 2359-2363; SASSE, C., *Die Constitutio Antoniniana*, Wiesbaden, 1958, pp. 111-116. En general sobre las consecuencias de la derrota militar de un pueblo según el derecho de guerra de la Antigüedad: LAMMERT, F., *Kriegsrecht*. En Wissowa, G., Kroll, W., Mittelhaus, K., y Ziegler, K., *Paulys Realencyclopädie der classischen Altertumswissenschaft*, Suppl 6, Stuttgart, 1893-1978, pp. 1356-1361. Sobre la regulación romana del botín de guerra: VOGEL, K. H., *Zur rechtlichen Behandlung der römischen Kriegsgewinne*, *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte*, 66 (1948), Weimar: Romanistische Abteilung, pp. 395-405. Sobre la explotación económica de los territorios conquistados: BDIAN, E., *Roman Imperialism in the Late Republic*, Ithaca, 1981, pp. 60-92; BLÁZQUEZ, J. M., *La Romanización*, *op. cit.*, 1, pp. 138-145 y 175-181; CHURRUCA, J. de, La soumission des peuples, *op. cit.*, pp. 140-143. Lista de las más graves actuaciones represivas de los romanos en Hispania en: BLÁZQUEZ, J. M., *La Romanización*, *op. cit.*, 1, pp. 256-257.

parte personalmente por él¹⁴⁴. Según el texto del pasaje, los pueblos antes extraordinariamente bárbaros y ahora sometidos y pacificados son los cántabros y sus vecinos (οἱ Κάνταβροι καὶ οἱ γειτονοῦντες αὐτοῖς) sin precisar quiénes eran esos vecinos. Para concretar el alcance de esa información hay que tener en cuenta por una parte que con frecuencia el término «cántabro» se empleaba no raras veces en sentido notablemente amplio, como se ha hecho notar más arriba¹⁴⁵. Por otra parte, esta claro que entre esos vecinos hay que contar a los astures (vecinos por el oeste) que tomaron parte muy activa en la guerra. El hecho de que entre los pueblos montañoses cuyas costumbres se describen en el pasaje inmediatamente anterior al ahora examinado, se incluya entre otros a los bardietas (várdulos), y a los alotriges (¿autrigones?) (3,3,7 C155d), vecinos de los cántabros por el este, no implica necesariamente que haya que incluirlos (ni excluirlos) de esos «vecinos». El pasaje estraboniano que describe las costumbres de los montañoses y el que ahora examinamos, procede con toda probabilidad de distinta fuente, y tratándose de pueblos considerados por Estrabón como poco interesantes para el objeto primario de su obra, es muy posible que no se esforzase en precisar exactamente pormenores. En los autores que informan sobre las guerras cántabras, no hay noticia ninguna sobre la situación de los várdulos en los años inmediatamente anteriores a la guerra, ni sobre su posible intervención directa en ella, y algo parecido ocurre con los autrigones¹⁴⁶. Por ello, del texto de

¹⁴⁴ Sobre las guerras cántabras: MAGIE, D., Augustus War in Spain, *Classical Philology*, 15 (1920), Chicago, pp. 323-330; SCHULTEN, A., *Los cántabros y astures y sus guerras con Roma*, Madrid, 1943; GONZÁLEZ ECHEGARAY, J. M., *Los cántabros*, Madrid, 1966; RODRÍGUEZ COLMENERO, A., *Augusto e Hispania: Conquista y organización del norte peninsular*, Bilbao, 1979, pp. 13-130.

¹⁴⁵ Sobre la amplitud con que a veces se empleaba el término *cantabri*: SCHULTEN, A., *Los cántabros y astures*, *op. cit.*, p. 132.

¹⁴⁶ De la falta de noticias de campañas romanas contra los várdulos, autrigones y caristios durante las guerras cántabras puede deducirse con cierta probabilidad que su territorio había quedado sometido por los romanos en los años inmediatamente anteriores al comienzo de la Guerra Cántabra propiamente dicha, y que tal vez esa ocupación romana estuvo en relación con la pacificación de Aquitania por Mesala Corvino el año 28 o 27 a. C. y con los triunfos celebrados por esos años en Roma. En este sentido: SYME, R., The Northern Frontiers under Augustus, *The Cambridge Ancient History*, 10, Cambridge, 1923-1929, pp. 343-344. Floro y Orosio afirman que los cántabros solían hacer incursiones en la tierras de los vacceos, turmogos y autrigones, y que el anuncio de que esas incursiones se iban a agravar, dio lugar a la campaña romana del año 29 a. C. (Floro 2,33,47-48; Orosio, Hist 6,21,3). Con base en esos datos, Magie pensó que en la gran operación del año 26 a. C., dirigida personalmente por Augusto, la más oriental de las tres columnas romanas partiendo de Segisama (Sasamón) se dirigió hacia el noreste, a través la Bureba, se dirigió hacia Pamplona y conquistó la localidad de *Aracellum* que Magie identifica infundadamente con el actual Uharte-Arakil (MAGIE, D., Augustus War in Spain, *op. cit.*, p. 323). Esa interpretación de las fuentes y la identificación de los lugares han sido desechadas por los estudios posteriores. Syme estima la posibilidad de que en esa campaña del año 26 una columna romana avanza-se por el este para asegurar las comunicaciones en la línea Deobriga (actual Puentelarrá) Uxama Barca (actual Osma de Valdegobia) hasta el Abra del Nervión (SYME, R., The Spanish War of Augustus, *American Journal of Philology*, 55 (1934), p. 293).

Estrabón ahora examinado no puede deducirse que várdulos y autrigones fuesen también objeto de las drásticas medidas de represión tomadas con ocasión de las guerras cántabras por Augusto y por los mandos romanos encargados de ejecutarlas. Por el contrario se puede considerar a ambos pueblos incluidos en la situación general creada por los romanos en todo el noroeste de Iberia tras la desarticulación definitiva de los cántabros.

Estrabón atribuye un gran efecto civilizador a la presencia (ἐπιδημία) de los romanos en territorios antes bárbaros por su aislamiento, y hace notar que el avance hacia la civilización en cada zona es directamente proporcional a la intensidad de esa presencia. Por otra parte, no precisa en este caso las modalidades concretas, que fueron múltiples y no se restringieron a lo puramente militar. Tales fueron en primer lugar las colonias, presentadas en otro pasaje como centro de irradiación de la vida civilizada. Hubo además otras formas de contacto como el intercambio comercial, la intervención de privados y de *publicani* en las explotaciones de recursos naturales, la presencia de personal especializado para dirigir el trazado, la construcción y conservación de obras públicas (urbanización, vías de comunicación, puertos, etc.)¹⁴⁷. La consecuencia que saca Estrabón de todo ello, es que como resultado de la intervención romana los pueblos antes bárbaros y agresivos ahora viven en paz, y algunos de ellos incluso se han transformado en civilizados (πολιτικοί)¹⁴⁸. En este pasaje resalta Estrabón, como muestra del avance hacia la civilización, el encuadramiento en el ejército romano de tropas procedentes de algunos de los pueblos sometidos, y cita el caso concreto de los coniacos (y de los ¿plentuisos?)¹⁴⁹. Aunque hay numerosos testimonios de la existencia de unidades militares vasconas al servicio de Roma ya en época anterior, la noticia dada aquí por Estrabón se refiere exclusivamente a los pueblos del noroeste recién sometidos. Por otra parte, aunque la mención de los coniacos (y ¿plentuisos?) no parece tener carácter exclusivo, no cabe deducir del texto que lo mismo ocurriese con los várdulos (y ¿autrigones?)¹⁵⁰.

¹⁴⁷ Datos sobre la presencia de personal romano especializado en la construcción y mantenimiento de vías de comunicación en: AGUAROD, M. C. y LOSTAL, J., La vía romana de las Cinco Villas, *Caesaraugusta*, 55-56 (1982), pp. 175-198.

¹⁴⁸ Sobre el sentido de πολιτικός aplicado a un pueblo en Estrabón: VLIET, E.C.L. van der, *L'éthnographie de Strabon*, op. cit., pp. 69-70.

¹⁴⁹ La utilización por los romanos de tropas procedentes de pueblos sometidos era frecuente y ya muy anterior a la época de Augusto. BLÁZQUEZ, J. M., *La Romanización*, op. cit., 2, pp. 76-83. BAILL, A., Un factor difusor de la romanización: las tropas hispanas al servicio de Roma (siglos III-I a. C.), *Emerita*, 24 (1956), pp. 108-134.

¹⁵⁰ Sobre los vascones en el ejército romano: SAYAS, J. J., *Los vascos en la antigüedad*, op. cit., pp. 128-133. Sobre la escolta personal de Mario supuestamente constituida por várdulos: SEGURA, S., *Mil años de historia vasca*, op. cit., pp. 27-34.

Estrabón termina el pasaje con una referencia a la ejecución por parte de Tiberio del plan de organización militar de la zona conquistada trazado por Augusto, en virtud del cual había quedado establecido en la región un cuerpo de ejército compuesto de tres legiones (τρία τάγματα)¹⁵¹. Aunque no se conocen exactamente las fechas, la de la última ordenación de Augusto puede fijarse aproximadamente entre los años 7-2 a. C., y la de las medidas definitivas de su ejecución concreta por Tiberio es imposible de precisar¹⁵². Estrabón da más detalles sobre este tema en el pasaje que se examinará a continuación (3,4,20 C166c-167b), con el que se cierra el capítulo cuatro del mismo libro tercero.

2. La reorganización de las provincias de *Hispania*

Estrabón vuela a tocar un tema parecido al anterior al final de capítulo cuatro del mismo libro tercero. En el pasaje que ahora se va a examinar, da información importante sobre la nueva organización establecida por Augusto.

2.1. Contexto y texto

El pasaje va precedido de una detallada descripción de las regiones de Iberia costeras del Mediterráneo entre Gibraltar y el Pirineo (3,4,1-9 C156b-160c), y de otra menos ordenada de las particularidades referentes a los pueblos que habitan el interior de la península (3,4,10-18 C161a-165d). Tras esas interesantes descripciones añade varias digresiones encadenadas entre sí, como son la falta general de noticias fidedignas sobre tierras remotas (3,4,19 C165d-166a), la superioridad de los escritores griegos sobre los latinos (3,14,19 C166a-b), las denominaciones griega (Iberia) y romana (*Hispania*) de la península (3,4,19 C166b), la inicial división de ésta en dos provincias (*Citerior* y *Ulterior*), y el

¹⁵¹ El término *τάγμα* en el sentido de unidad militar es ambiguo (PAPE, W., *Handwörterbuch der griechischen Sprache*, op. cit., 2, p. 1044); pero del contexto y de las noticias de otras fuentes se deduce claramente que en este pasaje las palabras *τρία τάγματα* se refieren a las tres legiones dejadas en el norte de Hispania de acuerdo con lo establecido por Augusto. Estrabón no precisa cuáles eran esas tres legiones. Según los datos arqueológicos, epigráficos y literarios esas legiones eran la *legio X Gemina*, la *legio VI Victrix* y la *legio IV Macedonica* (SCHULTEN, A., *Los cántabros y astures*, op. cit., pp. 178-182; SAYAS, J. J., *Los vascos en la antigüedad*, op. cit., pp. 121-128). Se ha supuesto, probablemente con razón, que la presencia de legiones en esos dos primeros distritos y la actividad predominantemente de vigilancia armada de los legados está en relación con lo reciente de la sumisión de sus territorios y la existencia en ellos de muy importantes explotaciones mineras que podrían dar lugar a perturbaciones del orden público. En este sentido: ROLDÁN, J. M., *Historia de España*, 2, Madrid, 1991, pp. 373-374.

¹⁵² Sobre la fecha aproximada de la ejecución por Tiberio del plan de reorganización trazado por Augusto: KORNEMANN, E., *Die Diözesen der Provinz Hispania Citerior*, *Klio*, 3 (1903), p. 323.

carácter ocasional de esa división sometida a variaciones según las circunstancias (3,4,19 C166b-c). Esta última afirmación lleva a Estrabón a tratar el tema de la reorganización de las provincias realizada como consecuencia del nuevo régimen instaurado por Augusto tras la finalización de las guerras cántabras. El texto del pasaje en que se trata este tema es el siguiente:

Pero actualmente habiendo quedado unas provincias asignadas al pueblo y al senado, y otras al jefe de los romanos, la Bética corresponde al pueblo y se le envía un pretor que tiene consigo un cuestor y un legado. Han establecido sus límites por el este cerca de Cástulo. Todo el resto es del emperador. Él envía dos legados, uno pretorio y otro consular. El pretorio, que tiene consigo un legado, administra justicia a los lusitanos fronterizos de la Bética y extendidos hasta el Duero y su desembocadura. Ahora llaman propiamente así [*Lusitania*] a esta región. Allí está Emérita Augusta [Mérida]. La [región] restante, que es la más extensa de Iberia, está bajo el gobernador consular que tiene la considerable fuerza militar de aproximadamente tres legiones y tres legados. De ellos uno, que tiene dos legiones, mantiene el orden [del territorio] del otro lado del Duero hacia el norte, al que los de antes llamaban [tierra de los] lusitanos y los de ahora la llaman de los galaicos. Son contiguas de éstos las montañas del norte con los astures y los cántabros. A través [del país] de los astures corre el río Melso y poco más adelante [se encuentra] la ciudad de Noega y cerca un entrante del océano que separa los astures de los cántabros. El segundo de los legados con la otra legión atiende a la región siguiente, contigua a los montes hasta el Pirineo. El tercero [atiende] al interior; cuida de los actualmente llamados [togados] como quien dice pacíficos y convertidos [al género de vida] civilizado y al estilo itálico con vestido distinguido. Estos son los celtíberos y los que viven a ambos lados del Ebro hasta la costa. El gobernador reside en invierno en las regiones costeras y administra justicia sobre todo en Cartagena y Tarragona. En verano viaja por todo el territorio, mira continuamente por las cosas que se han de corregir. Hay también procuradores enviados por el emperador, personas del orden ecuestre que se ocupan de distribuir al ejército los recursos para el mantenimiento (Str 3,4,20 C166c-167b).

2.2. Observaciones sobre el texto y la traducción

Por lo que toca a la transmisión manuscrita, aparte de varios pormenores insignificantes en lo referente a la adecuada comprensión del texto, hay que hacer notar lo siguiente:

A. Todos los manuscritos tienen la lectura πλήσιον Καστάλωνος en el sentido de ‘cerca de Cástulo’ (lat. *Castulo -onis*, que otros escritores griegos transcriben Κάστλων)¹⁵³. En casi todas las ediciones el texto ha sido objeto de

¹⁵³ HÜBNER, E., Castulo. En Wissowa, G., Kroll, W., Mittelhaus, K., y Ziegler, K., *Paulys Realencyclopädie der classischen Altertumswissenschaft*, 3/2, Stuttgart, 1893-1978, p. 1778, registra cuatro graffías griegas del latín *Castulo*, que a su vez procede del ibérico.

diversas correcciones (Καστάλωνος, Κάστλωνος)¹⁵⁴. La variante carece de importancia para comprender el texto, pero es significativa ya que en este caso todos los manuscritos han incurrido probablemente en un error al transcribir un topónimo poco conocido en el mundo griego. El fenómeno que en este caso no afecta directamente en nada al tema de este trabajo, se repite probablemente en otras ocasiones que sí le afectan, y puede ser indicio del escaso grado de fiabilidad de la tradición manuscrita del texto de Estrabón por lo que respecta a los topónimos¹⁵⁵.

B. En lugar de τὰ προσαρκτικὰ ὄρη ('las montañas del norte') algún manuscrito tiene la variante τὰ προσαρκτικὰ μέρη ('las partes [o regiones] del norte') que ha sido aceptada por varios editores. La variante no parece acertada ya que los galaicos eran tan norteños como los astures y los cántabros¹⁵⁶. En todo caso la variante afecta muy poco al sentido de la frase.

C. Al exponer la división de provincia *Citerior* en tres distritos, Estrabón, sin romper gramaticalmente la exposición, intercala dos incisos que perturban la continuidad del texto. En el primer inciso puntualiza el alcance del topónimo *Lusitania*, y en el segundo precisa el límite geográfico entre los astures y los cántabros. Con ello el sustantivo χώρα ('región') u otro análogo, que continuamente hay que ir sobrentendiendo (ἡ λοιπὴ χώρα τὴν πέραν τοῦ Δουρίου χώραν), va quedando cada vez más lejos. Esa distancia acrecentada por los dos incisos indicados se hace muy grande (once líneas en la edición de F. Sbordone) respecto a las palabras τὴν ἑξῆς παρόρειον, donde también hay que sobrentender χώραν como complemento directo del verbo que indica la actividad del segundo legado. La lejanía de la palabra sobrentendida χώρα y la diversidad de formas gramaticales posibles del adjetivo παρόριος¹⁵⁷ ha sido probablemente la causa de la variedad de lecciones en los manuscritos y de conjeturas en las ediciones. Los principales manuscritos (A, B, C, Radt) ofrecen la lectura τῆς ἑξῆς παρόριον, en la que el artículo femenino singular

¹⁵⁴ ALY, W., *Strabonis Geographica*, op. cit., 2, p. 211; SBORDONE, F., *Strabonis Geographica*, op. cit., 2, p. 72; LASSERRE, F., *Strabon, Géographie*, op. cit., 2, p. 80.

¹⁵⁵ Cástulo es mencionado varias veces en el libro tercero de la *Geografía* de Estrabón, y aparece en los manuscritos con las siguientes grafías: Καστων (3,2,3), Κλάστων (3,4,9), Κάσταων (3,2,10; 3,2,11; 3,4,20; C166c); Καίτουλον (ο καὶ Τοῦλον) (3,3,2), y Καστων (3,4,9 C160d).

¹⁵⁶ En este sentido: GROSKURD, C. G., *Strabos Erdbeschreibung*, op. cit., p. 287, n. 1.

¹⁵⁷ Παρόρειος es propiamente un adjetivo que significa 'contiguo (o adyacente) a la montaña' y que aparece en los escritores griegos también con las grafías παρόριος y παρώρειος (PAPE, W., *Handwörterbuch der griechischen Sprache*, op. cit., 2, pp. 517-519). El término se emplea también como sustantivo en singular o en plural para designar la región o las regiones situadas al pie o a lo largo de las montañas.

no encaja gramaticalmente. Algún otro manuscrito (J, G, Radt) presenta la variante τῆς ἐξῆς παρόριας, que tampoco encaja como complemento directo de un verbo de acción. Parece por tanto acertada la corrección τὴν ἐξῆς παρόριον χωρὰν ἐπισκοπεῖ propuesta por varios editores¹⁵⁸.

D. La mencionada ruptura de continuidad en el texto producida por los dos incisos intercalados da lugar a un problema de puntuación. La que se ha dado arriba al reproducir el texto (τὴν ἐξῆς παρόριον χωρὰν ἐπισκοπεῖ. Ὁ δὲ τρίτος ‘[el segundo legado vigila] la región contigua adyacente a las montañas’), parece la más acertada desde el punto de vista gramatical¹⁵⁹. Otros editores prefieren otra puntuación y cortan la frase inmediatamente antes de ἐπισκοπεῖ (‘vigila, atiende’), con lo que la frase anterior (referente al segundo legado) carecería de verbo explícito y ἐπισκοπεῖ tendría por sujeto el tercer legado. Para solucionar la falta de verbo de la oración anterior referente a la actividad del segundo legado, algunos editores añaden al texto un verbo presuntamente omitido (προίσταται ‘está al frente’; κατέχει ‘tiene bajo su poder’, etc.). Dado el carácter redaccionalmente secundario de los incisos mencionados, tal vez se pueda sobrentender el lejano παραφρουρεῖ (‘mantiene el orden’), con lo que la construcción gramatical sería la siguiente: «[...] el segundo legado con una legión [mantiene el orden (παραφρουρεῖ)] en la región contigua adyacente a las montañas. El tercero atiende (ἐπισκοπεῖ) a las regiones del interior». En todo caso el sentido no varía sustancialmente, a no ser que la fuente utilizada por Estrabón (y este mismo a pesar de los incisos añadidos) pretendiesen establecer una diferencia importante de significado entre φρουρεῖν y ἐπισκοπεῖν.

E. Desde Koray todos los editores añaden el término τογάτων (togados) como especificación de ἤδη λεγομένων (‘llamados ya’). Aunque falta en todos los manuscritos, esa especificación parece necesaria para que la frase tenga sentido. El adjetivo latino *togatus* (‘vestido de toga’) se utilizaba para calificar a las personas o regiones cuyos habitantes estaban ya intensamente romanizados¹⁶⁰. El latinismo τογάτος no aparece recogido en ningún diccionario; pero en el pasaje de Estrabón es perfectamente coherente con la explicación que el autor da a continuación, al atribuir a los habitantes de las regiones en

¹⁵⁸ En este sentido: SBORDONE, F., *Strabonis Geographica, op. cit.*, 2, p. 73; LASSERRE, F., *Strabon, Géographie, op. cit.*, 2, p. 80.

¹⁵⁹ GROSKURD, C. G., *Strabos Erdbeschreibung, op. cit.*, p. 287, n. 2. ALY, W., *Strabonis Geographica, op. cit.*, 2, p. 212. SBORDONE, F., *Strabonis Geographica, op. cit.*, 2, p. 73.

¹⁶⁰ El adjetivo *togatus* se aplicó en latín a personas que vivían al estilo romano, o a regiones cuya población había adquirido costumbres análogas a las romanas, por ejemplo a la Galia Cisalpina (*Gallia togata*).

cuestión notablemente romanizadas usos de vida itálicos con vestido distinguido (έν τηβεινικῆ ἐσθήτι)¹⁶¹.

3. Terminología administrativa

La terminología empleada por Estrabón para denominar los cargos de quienes intervienen en el gobierno y administración de las provincias puede resultar confusa, porque lo era en las fuentes griegas de esa época. Baste señalar de entrada que en este pasaje al gobernador de la provincia *Citerior* se le menciona tres veces, cada una con título –al menos parcialmente– distinto: πρεσβευτῆς ὑπατικός, ὑπατικός ἡγεμῶν, simplemente ἡγεμῶν.

El término ἡγεμῶν tiene el sentido amplio de jefe de alto rango y se aplicaba en el mundo griego a diversos altos mandos de carácter tanto político como militar¹⁶². Estrabón lo emplea una vez para designar al emperador romano (ἡγεμῶν τῶν Ρωμαίων); con ello traducía probablemente el término latino *princeps*, como lo hacían por ejemplo en fuentes oficiales de la misma época el traductor al griego del *Sc Calvisianum* en el quinto edicto de Augusto a los habitantes de Cirene o el de las *Res gestae divi Augusti*. El término griego mantenía sin embargo en la época del Principado su sentido amplio originario, y Estrabón en el pasaje ahora estudiado lo emplea dos veces para designar al gobernador de rango consular (ὑπατικός ἡγεμῶν o simplemente ἡγεμῶν) de la provincia *Citerior*, que dependía directamente del emperador. En ello coincidía Estrabón con numerosas fuentes de la época del Principado que para designar al gobernador de una provincia usaban el término ἡγεμῶν¹⁶³.

Estrabón en el mismo pasaje da también a cada uno de los dos gobernadores de las provincias imperiales (*Lusitania* y *Citerior*) el título de πρεσβευτησ, que traduce al pie de la letra el título latino de *legatus*. En este caso se ajustaba Estrabón a la titulación oficial romana, que para denominar al gobernador de una provincia imperial utilizaba el título *legatus Augusti pro praetore*¹⁶⁴.

¹⁶¹ La πήβεινα, llamada también πήμενος, era la capa con que normalmente se vestían en Grecia los nobles y ricos; y en la época romana designó también la *toga* usada por los romanos distinguidos (PAPE, W., *Handwörterbuch der griechischen Sprache*, op. cit., 2, p. 1084).

¹⁶² PAPE, W., *Handwörterbuch der griechischen Sprache*, op. cit., 1, pp. 1038-1039.

¹⁶³ Sobre la utilización del término ἡγεμῶν en las fuentes griegas de la época del Principado: GARCÍA DOMINGO, E., *Latinismos en la Koiné*, Burgos, 1979, pp. 460-461.

¹⁶⁴ Sobre los *legati* gobernadores de provincia: PREMIERSTEIN, A. V., *Legatus*. En Wissowa, G., Kroll, W., Mittelhaus, K., y Ziegler, K., *Paulys Realencyclopädie der classischen Altertumswissenschaft*, 12/1, Stuttgart, 1893-1978, pp. 1145-1146. ALFÖLDY, G., *Fasti hispanicenses*, Wiesbaden 1969, pp. 3-10.

Por otra parte, tanto el término griego *πρεσβευτής* como el latino *legatus* eran polisémicos. *Legatus* significaba en latín el enviado (generalmente a un lugar lejano) con poderes recibidos de una autoridad superior para realizar una actividad ocasional o estable. El término se empleó en diversas acepciones: (a) embajador, (b) gobernador de una provincia imperial (*legatus Augusti pro praetore*), (c) jefe militar supremo de una legión (*legatus legionis*), (d) enviado para apoyar ayudar (y controlar) a un gobernador de provincia, (e) enviado para una función ocasional particular. Todas estas acepciones pasaron al griego *πρεσβευτής* en los escritores griegos de la época romana¹⁶⁵. En el pasaje ahora estudiado Estrabón emplea el término en varias de esas acepciones. Al gobernador de *Lusitania* le da el título de *πρεσβευτής ὑπατικός* (*legatus pro praetore* de rango pretorio) y hace notar que se le nombra como ayudante un *πρεσβευτής* (*legatus*). Al gobernador de la *Citerior* le da el título de *πρεσβευτής ὑπατικός* (*legatus pro praetore* de rango consular). Añade que se le nombran como auxiliares tres *πρεσβευταί* (*legati*), encargado cada uno de los tres de un distrito de la provincia, y añade que dos de ellos tenían legiones a su mando¹⁶⁶. Todo ello plantea el problema de determinar la naturaleza y las funciones de estos *πρεσβευταί* (*legati*) enviados por el emperador a las dos provincias imperiales (*Lusitania* y *Citerior*) como agregados del gobernador.

La terminología empleada por Estrabón no permite precisar exactamente cuáles eran esas funciones. Del gobernador de la *Citerior* dice que administraba justicia (*δικαιοδοτεῖν*), e inspeccionaba anualmente el territorio para corregir lo que necesitase ser rectificado. Del *πρεσβευτής* (legado agregado) de *Lusitania* afirma que administraba justicia (*δικαιοδοτήσων*)¹⁶⁷. Del primero de los de la *Citerior*, cuyo territorio era la zona noroeste de la provincia, dice que tenía dos legiones (*δύο ἔχων τάγματα*) y que vigilaba su territorio. Para designar su función Estrabón emplea el verbo *παραφρουρεῖν*, con el que parece indicar el

¹⁶⁵ Sobre el sentido originario –y sus derivaciones– de los términos griegos *πρεσβεύς* y *πρεσβευτής*, muy usados desde el siglo V a. C. en el sentido de embajador: PAPE, W., *Handwörterbuch der griechischen Sprache*, op. cit., 2, p. 684. Sobre la utilización del término en la época imperial romana: WYTTENBACH, D., *Lexicon plutarcheum*, 2, Oxford, 1830, p. 1317.

¹⁶⁶ No cabe entrar aquí en la cuestión de si del texto de Estrabón se deduce que los distritos de la *Citerior* fueron cuatro y no tres. Tampoco interesa en este trabajo la cuestión sobre si a los distritos de que habla Estrabón les corresponde la denominación *dioecesis*. Sobre el tema: KORNEMANN, E., *Die Diözesen der Hispania Citerior*, *Klio*, 3 (1903), pp. 323-325; IDEM, *Dioecesis*. En Wissowa, G., Kroll, W., Mittelhaus, K., y Ziegler, K., *Paulys Realencyclopädie der classischen Altertumswissenschaft*, 5/1, Stuttgart, 1893-1978, pp. 50-51.

¹⁶⁷ *Δικαιοδοτεῖν* es un verbo empleado por los escritores griegos de la época imperial romana con el sentido de administrar justicia (PAPE, W., *Handwörterbuch der griechischen Sprache*, op. cit., 1, p. 524).

carácter fuertemente militar de su actividad (vigilancia armada)¹⁶⁸. Del segundo sólo trata Estrabón en una frase breve donde el verbo parece ser ἐπισκοπεῖ, a no ser que se opte por la otra puntuación también posible, en la que ἐπισκοπεῖ tendrían por sujeto el tercer legado, y como verbo del segundo habría que sobrentender el mismo verbo (lejano) de la oración anterior (παραφρουρεῖ). Ἐπισκοπεῖν puede traducirse como ‘vigilar’ o ‘inspeccionar’ sin necesariamente (ni excluir) el matiz de vigilancia militar que tiene παραφρουρεῖν¹⁶⁹. El tercer legado cuyo territorio comprendía las zonas más romanizadas del centro, nordeste y levante de la península, carecía de legiones a su disposición, y según el texto de Estrabón tenía por función la de vigilar o atender (ἐπισκοπεῖν) y gobernar en sentido amplio (συνέχειν) su distrito¹⁷⁰.

De estas noticias se puede deducir que las funciones de esta serie de legados enviados en apoyo del gobernador eran heterogéneas. El de *Lusitania* parece tener como función principal la de ayudar en la administración de la justicia. La misma función se ha atribuido con frecuencia a los tres legados de la *Citerior*, en cuya división en distritos se ha visto un precedente de la división del territorio de las provincias en *conventus iuridici* generalizada en el siglo I d. C. para facilitar la administración de la justicia¹⁷¹. Sin embargo, entre los tres legados parece existir una clara heterogeneidad. Los distritos de los dos primeros eran regiones que habían sido sometidas recientemente al dominio romano –tras operaciones militares muy duras– y en ellas existían importantes explotaciones mineras. En esos dos distritos estaban acuarteladas las tres legiones, lo que hace pensar que los dos legados en cuestión eran *legati legionis*¹⁷². La posibilidad antes señalada (aunque considerada como menos probable desde el punto de vista gramatical) de que la actividad de ambos legados estuviese expresada en el texto de Estrabón (o en el de su fuente) como παραφρουρεῖν reforzaría esta interpretación. Por el contrario el distrito del tercer legado era una zona muy amplia y heterogénea, pacificada con notable anterioridad y en parte relativamente romanizada. En ella no había acuartelada ninguna legión y la actividad del legado queda presentada

¹⁶⁸ Φρουρά y sus derivados tienen casi siempre un marcado matiz de vigilancia armada: PAPE, W., *Handwörterbuch der griechischen Sprache*, op. cit., 2, pp. 1286-1287.

¹⁶⁹ Sobre las acepciones de ἐπισκοπεῖν en griego clásico y en la época helenística: BEYER, H.W., ἐπισκοπή. En KITTEL, G. y FRIEDRICH, G. (ed.), *Theologisches Wörterbuch zum Neuen Testament*, 2, Stuttgart, 1933-1977, pp. 595-596.

¹⁷⁰ Significados y matices de συνέχειν en: PAPE, W., *Handwörterbuch der griechischen Sprache*, op. cit., 2, p. 1004.

¹⁷¹ Sobre este punto: KORNEMANN, E., *Die Diözesen*, op. cit., pp. 323-324.

¹⁷² El hecho de que un mismo *legatus legionis* mandase dos legiones era posible, y en el caso del primer distrito de la *Citerior* tal vez se explique por el hecho probable de que las dos legiones en cuestión (*L.VI Victrix* y *L.X Gemina*) tuvieron probablemente acuartelamientos muy cercanos.

como apoyo a la gobernación general del territorio. Por otra parte esta variedad de funciones de los legados es perfectamente explicable en el régimen elástico del Principado, en el que figuras como los legados y los procuradores con funciones a precisar en cada caso por el emperador, servían para acomodar el aparato administrativo a las necesidades y conveniencias de cada caso.

Además de los *legati* menciona Estrabón otros colaboradores enviados por el senado o por el emperador para apoyo, descarga o control del gobernador¹⁷³. En la Bética (dependiente del senado) aparece un *ταμίης* (*quaestor*), quien indudablemente tenía atribuciones en el campo de la administración económica¹⁷⁴. Con referencia a las provincias en las que había legiones (*Lusitania* y *Citerior*), Estrabón informa sobre la presencia en ellas de *procuratores* imperiales (ἐπίτροποι τοῦ Καίσαρος) encargados de la administración económica de las tropas.

4. La división territorial

No interesa en este trabajo precisar cuáles fueron las fronteras de las provincias en la nueva organización establecida por Augusto. Sí es en cambio importante examinar dónde quedaban encuadrados los territorios del actual País Vasco peninsular. De los datos geográficos dados por la *Geografía* se deduce claramente que dichos territorios estaban enclavados en los distritos segundo y tercero de la Citerior.

Los límites del segundo distrito quedan fijados por el oeste por el río Melseo, un entrante del mar y la cercana ciudad de Noega (Νοίγα), que generalmente se identifican con el río Sella, su desembocadura y una ciudad actualmente desaparecida situada cerca de la actual Ribadesella. Añade Estrabón que la región siguiente adyacente a las montañas (ἡ παρόριος χώρα o equivalente) hasta el Pirineo es el territorio correspondiente al segundo legado. Llama la atención en el texto de la *Geografía* que a esa región en la que están enclavados los Picos de Europa y el macizo de Peña Labra (con alturas superiores a los 2.000 m), se le dé la calificación de *παρόριος*, que significa habitualmente ‘región situada al pie de la montaña’. Probablemente o el término está empleado en el sentido más am-

¹⁷³ De acuerdo con la tendencia de la política imperial a controlar el gobierno de todo el Imperio, los legados, procuradores, cuestores, etc. enviados por el emperador a las provincias, además de ayudar y apoyar al gobernador, tenían por función vigilarle. PFLAUM, H.G., Procurator. En Wissowa, G., Kroll, W., Mittelhaus, K., y Ziegler, K., *Paulys Realencyclopädie der classischen Altertumswissenschaft*, 23/1, Stuttgart, 1893-1978, pp. 1270-1271.

¹⁷⁴ Sobre la correspondencia *ταμίης* ‘quaestor’: PAPE, W., *Handwörterbuch der griechischen Sprache*, op. cit., 1, p. 1047.

plio de «región montañosa», o la calificación es producto de Estrabón (o de su fuente), desconocedor o poco atento a la exactitud geográfica de la descripción de una región poco interesante en el marco de su obra. En todo caso esa falta de exactitud es perfectamente explicable si se tiene en cuenta la concepción geográfica errónea de Estrabón, según la cual los Pirineos (orientados básicamente de norte a sur) eran perpendiculares a la costa y por tanto a lo que actualmente denominamos Cordillera Cantábrica.

De acuerdo con esta delimitación, las tierras occidentales del actual País Vasco peninsular estarían situadas en el distrito segundo (Vizcaya, Guipúzcoa y la parte septentrional de Álava). Estrabón no precisa el nombre de la legión establecida para mantener el orden en ese segundo distrito, ni el lugar en que estaba acuartelada y donde probablemente residía el correspondiente legado. Los datos epigráficos y literarios indican que la legión en cuestión era la *legio IV Macedonica*, que debió de tener su cuartel en el alto Pisuerga, cerca del actual Aguilar de Campoo¹⁷⁵.

El territorio del tercer legado comprendía todo el resto de la amplia provincia *Citerior*. Por tanto el sur de Álava y Navarra pertenecían al tercer distrito, que además de otras muchas regiones comprendía el valle del Ebro y la zona pirenaica. Estrabón no da dato ninguno sobre la residencia habitual del tercer legado.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- AGUADO, P., *Manual de Historia de España*, Madrid, 1975.
- AGUAROD, M.C., y LOSTAL, J., La vía romana de las Cinco Villas, *Caesaraugusta*, 55-56 (1982) pp. 167-218.
- ALBRECHT, M. V., Diodor 12. En Ziegler, K., Sontheimer, W., Gärtner, H., *Der kleine Pauly*, 1, Stuttgart, 1964-1975, pp. 1089-1091.
- *Geschichte der römischen Literatur*, Darmstadt, 1994
- ALFÖLDY, G., *Fasti hispanicenses*, Wiesbaden, 1969.
- ALONSO NÚÑEZ, J. M., La Celtiberia y los celtíberos en Estrabón, *Celtiberia*, 35 (1985), pp. 117-121.
- ALTANER, B. y STUIBER, A., *Patrologie*, Freiburg, 1978.
- ALY, W., *Strabonis Geographica*, Bonn, 1968-1972.
- BADIAN, E., *Roman Imperialism in the Late Republic*, Ithaca, 1981.
- BAILLY, M. A., *Dictionnaire grec-français*, 16, Paris, 1950.

¹⁷⁵ Sobre la localización del acuartelamiento de la *legio IV Macedonica*: SCHULTEN, A., *Los cántabros y astures*, op. cit., pp. 178-181.

- BALIL, A., Indígenas y colonizadores. En Vázquez de Parga, V., (ed), *Historia económica y social de España*, Madrid, 1973.
- Un factor difusor de la romanización: las tropas hispanas al servicio de Roma (siglos III-I a. C.), *Emerita*, 24 (1956) pp. 108-134.
- BARDY, G., Vigilantius, *Dictionnaire de Théologie Catholique*, 15/2, Paris, pp. 2992-2994.
- BESGA, A., Explicaciones sobre las diferencias entre las descripciones de los geógrafos romanos sobre los pueblos del País Vasco, *Estudios de Deusto*, 28 (1998), Bilbao, pp. 40-42.
- BEYER, H.W., ΕΠΙΣΚΕΠΤΩ. En ed. Kittel, G. y Friedrich, G., *Theologisches Wörterbuch zum Neuen Testament*, 2, Stuttgart, 1933-1977, pp. 595-596.
- BLÁZQUEZ, J. M., Los Vascos y sus vecinos en las fuentes literarias griegas y romanas de la antigüedad, En Maluquer de Motes, J. (coord.), *Problemas de la Prehistoria y de la Etnología vascas: IV Symposium de Prehistoria Peninsular*, Pamplona: Diputación Foral de Navarra, 1966, pp. 177-205.
- La Iberia de Estrabón, *Hispania antiqua*, 1 (1971), pp. 11-94.
 - *La Romanización*, Madrid, 1974.
 - *Historia de la Hispania Romana*, Madrid, 1975.
 - *Economía de la Hispania romana*, Bilbao, 1978.
- BOSCH GIMPERA, P., La prehistoria de los iberos y la etnología vasca, *Revista Internacional de los Estudios Vascos*, 16 (1925), pp. 493-511.
- BURILLO, F., Sobre el origen de los celtíberos. En *Primer Simposium sobre los celtíberos*, Zaragoza, 1987.
- CAMPIÓN, A., Sobre los nombres de la antigua Baskonia, *Revista Internacional de los Estudios Vascos*, 2 (1908), pp. 273-276.
- CARO BAROJA, J., Aquitania y los Nueve Pueblos, *Archivo Español de Arqueología*, 17 (1944), pp. 126-130.
- *Los Pueblos del norte de la Península Ibérica: análisis histórico-cultural*, San Sebastián: Txertoa, 1973.
- CHURRUCA, J. de, Presupuestos para el estudio de las fuentes jurídicas de San Isidoro de Sevilla, *Anuario de Historia del Derecho Español*, 43 (1973), Madrid, pp. 429-443.
- La soumission des peuples à l'Empire Romain d'après la Géographie de Strabon. En *Le Monde Antique et les droits de l'homme*, Bruxelles, 1998, pp. 132-146.
- CIPRÉS, P., El impacto de los celtas en la península Ibérica según Estrabón. En Cruz Andreotti, G., *Estrabón e Iberia*, Málaga: Universidad de Málaga, 1999.

- COFFYN, A., À l'aube de l'humanité. En Higounet, C. (dir.), *Histoire de l'Aquitaine*, Toulouse, 1971, pp. 9-30.
- COFFYN, A. y ETIENNE, R., Premiers agriculteurs, Conquête du metal. En Higounet, C. (dir.), *Histoire de l'Aquitaine*, Toulouse, 1971, pp. 31-64.
- CRAMER, F., Lugudunum. En Wissowa, G., Kroll, W., Mittelhaus, K., y Ziegler, K., *Paulys Realencyclopädie der classischen Altertumswissenschaft*, Stuttgart, 1893-1978, 13/2, pp. 1718-1719 y 1723-1724.
- ESPINOSA, U., *Calagurris Iulia*, Logroño, 1984.
- ESTEBAN DELGADO, M., *El País Vasco atlántico en época romana*, San Sebastián, 1990.
- FACELIÈRE, R. y CAMBRY, E., *Plutarque Vies*, 6, Paris, 1971.
- FONT QUER, P., *Medicamenta*, Barcelona, 6ª ed., 1962.
- FUHRMANN, M., Livius 2. En Ziegler, K., Sontheimer, W., Gärtner, H., *Der kleine Pauly*, 3, Stuttgart, 1964-1975, pp. 695-696.
- GARCÍA DOMINGO, E., *Latinismos en la Koiné*, Burgos, 1979.
- GARCÍA MORENO, L. A., Plutarco *Vita Marii*, 43: ¿várdulos en la escolta de Cayo Mario? En *II Congreso Mundial vasco*, tomo 1, San Sebastián, 1988, pp. 175-180.
- GONZÁLEZ ECHEGARAY, J. M., *Los cántabros*, Madrid, 1966.
- GORROCHATEGUI, J., *Onomástica indígena aquitana*, Bilbao, 1984.
- GROSKURD, C. G., *Strabos Erdbeschreibung*, Berlin-Stettin, 1831-1834.
- HIGOUNET, C., Remous de peuples: survivances antiques. En Higounet, C. (dir.), *Histoire de l'Aquitaine*, Toulouse, 1971, pp. 134-135.
- HÜBNER, E., Castulo. En Wissowa, G., Kroll, W., Mittelhaus, K., y Ziegler, K., *Paulys Realencyclopädie der classischen Altertumswissenschaft*, 3/2, Stuttgart, 1893-1978, p. 1778.
- IHM, Ausci. En Wissowa, G., Kroll, W., Mittelhaus, K., y Ziegler, K., *Paulys Realencyclopädie der classischen Altertumswissenschaft*, Stuttgart, 1893-1978, 2/2, pp. 2557.
- IRIGOYEN, A., *En torno a la toponimia vasca y circumpirenaica*, Bilbao, 1980.
- JANNORAY, J., *Enserune: contribution à l'étude des civilisations préromaines dans la Gaule méridionale*, Paris, 1955.
- KAEGI, A., *Kurzgefasste griechische Schulgrammatik*, Zürich-Hildesheim: Weidmann, 1988.
- KAIBEL, K., *Athenaei Naucratis Dipnosophistarum libri XV*, Leipzig, 1887-1890.

- KIRSTEN, E., Pompeiopolis 3. En Wissowa, G., Kroll, W., Mittelhaus, K., y Ziegler, K., *Paulys Realencyclopädie der classischen Altertumswissenschaft*, Stuttgart, 1893-1978, 21/2, p. 2549.
- KORNEMANN, E., Die Diözesen der Provinz *Hispania Citerior*, *Klio*, 3 (1903), pp. 323-325.
 - Dioecesis. En Wissowa, G., Kroll, W., Mittelhaus, K., y Ziegler, K., *Paulys Realencyclopädie der classischen Altertumswissenschaft*, 5/1, Stuttgart, 1893-1978, pp. 50-51.
- KRANER, F., DITTENBERGER, W., y MEISEL, H., *C.I. Caesaris Commentarii de Bello Gallico*, 1, Berlin, 1913.
- KRUTA, V., *Les Celtes*, Paris, 1983.
- LAFAYE, G., *Catulle: Poésies*, Paris, 1964.
- LAMMERT, F., Kriegsrecht. En Wissowa, G., Kroll, W., Mittelhaus, K., y Ziegler, K., *Paulys Realencyclopädie der classischen Altertumswissenschaft*, Suppl. 16, Stuttgart, 1893-1978, pp.1356-1361.
- LASSERRE, F., Strabon, *Géographie*, Paris: Les Belles Lettres, 1966.
- LEGLAY, M., Lugudunum. En Ziegler, K., Sontheimer, W., Gärtner, H., *Der kleine Pauly*, 3, Stuttgart, 1964-1975, p. 770.
- LIZOP, R., *Le Comminges et le Conserans avant la domination romaine*, Toulouse-Paris, 1931.
- MAGIE, D., Augustus War in Spain, *Classical Philology*, 15 (1920), pp. 323-339.
- MAURENBRECHER, B., *C. Sallusti Crispi Historiarum reliquiae*, Leipzig, 1893.
- MEINEKE, A., *Strabonis Geographica*, Leipzig, 1852-1853.
- MEZQUÍRIZ IRUJO, M. Á., Arqueología submarina en el Cantábrico, *Munibe*, 16 (1964), pp. 24-25.
 - *Pompaelo II*, Pamplona: Diputación Foral de Navarra, 1978.
- MICHELENA, L., Guipúzcoa en la época romana, *Boletín de la Real Sociedad Vascongada de Amigos del País*, 12/1 (1956), San Sebastián, pp. 81-89.
 - Los vascos y su nombre, *Revista Internacional de los Estudios Vascos*, 29 (1984), pp. 11-29.
- MORITZ, L. A., Hirse. En Ziegler, K., Sontheimer, W., Gärtner, H., *Der kleine Pauly*, 2, Stuttgart, 1964-1975, pp. 1182-1183.
- MÜLLER, C. (ed.), *Geographi graeci minores*, Paris, 1882.
 - *Strabonis Geographica*, Paris, 1853.
 - *Claudii Ptolomaei Geographica*, 1, Paris, 1883.

- MUTH, R., Urine. En Wissowa, G., Kroll, W., Mittelhaus, K., y Ziegler, K., *Paulys Realencyclopädie der classischen Altertumswissenschaft*, Stuttgart, 1893-1978, 11, pp. 1292-1303.
- OLSHAUSEN, E., Soloi. En Ziegler, K., Sontheimer, W., Gärtner, H., *Der kleine Pauly*, 5, Stuttgart, 1964-1975, p. 262.
- PAMPLONA, Germán de, Los límites de la Vasconia hispano-romana y sus variaciones en la época imperial. En Maluquer de Motes, J. (coord.), *Problemas de la Prehistoria y de la Etnología vascas: IV Symposium de Prehistoria Peninsular*, Pamplona: Diputación Foral de Navarra, 1966, pp. 207-222.
- PAPE, W., *Handwörterbuch der griechischen Sprache*, Braunschweig, 1874-1875.
- PEREX AGORRETA, M. J., *Los vascones*, Pamplona, 1986.
- PFLAUM, H.G., Procurator. En Wissowa, G., Kroll, W., Mittelhaus, K., y Ziegler, K., *Paulys Realencyclopädie der classischen Altertumswissenschaft*, 23/1, Stuttgart, 1893-1978, pp. 1270-1271.
- PREMERSTEIN, A. V., Legatus. En Wissowa, G., Kroll, W., Mittelhaus, K., y Ziegler, K., *Paulys Realencyclopädie der classischen Altertumswissenschaft*, 12/1, Stuttgart, 1893-1978, pp. 1145-1146.
- RODRÍGUEZ COLMENERO, A., *Augusto e Hispania: Conquista y organización del norte peninsular*, Bilbao, 1979.
- RODRÍGUEZ SALÍS, J., La romanización en el Bidasoa. Datos para su estudio. En *II Semana Internacional de Antropología Vasca*, II, Bilbao: La Gran Enciclopedia Vasca, pp. 363-366.
- ROLDÁN, J. M., *Historia de España*, 2, Madrid, 1991.
- SAGREDO, L., Los Várdulos y Vardulia: su nombre y evolución, *Durius*, 5 (1977), Valladolid: Departamento de Filología latina de la Universidad de Valladolid, pp. 157-166.
- SALLMANN, K., Varro 1. En Ziegler, K., Sontheimer, W., Gärtner, H., *Der kleine Pauly*, 5, Stuttgart, 1964-1975, pp. 1131-1133.
- SÁNCHEZ ALBORNOZ, C., Divisiones tribales y administrativas del solar del reino de Asturias en la época imperial, *Boletín de la Real Academia de la Historia*, núm. 95 (1929), pp. 326-271.
- SASSE, C., *Die Constitutio Antoniniana*, Wiesbaden, 1958.
- SAYAS, J. J., *Los vascos en la antigüedad*, Madrid, 1994.
- SBORDONE, F., *Strabonbis Geographica*, Roma: Istituto Poligrafico dello Stato, 1963-1970.

- SCHNEIDER, A. M., Pompeiopolis. En Wissowa, G., Kroll, W., Mittelhaus, K., y Ziegler, K., *Paulys Realencyclopädie der classischen Altertumswissenschaft*, Stuttgart, 1893-1978, 21/2, pp. 2043-2044.
- SCHULTEN, A., Las referencias sobre los vascones hasta el año 810 después de Cristo, *Revista Internacional de los Estudios Vascos*, 18 (1927), pp. 223-240.
- *Los cántabros y astures y sus guerras con Roma*, Madrid, 1943.
 - *Fontes Hispaniae Antiquae*, 6, Barcelona, 1952.
 - *Iberische Landeskunde*, Baden-Baden, 1974.
 - Dediticii. En Wissowa, G., Kroll, W., Mittelhaus, K., y Ziegler, K., *Paulys Realencyclopädie der classischen Altertumswissenschaft*, 4/2, Stuttgart, 1893-1978, pp. 2359-2363
- SEGURA, S., *Mil años de historia vasca*, Bilbao, 1997.
- STEINMANN, J., *Saint Jérôme*, Paris, 1985.
- STEINWENTER, A., Ius Latii. En Wissowa, G., Kroll, W., Mittelhaus, K., y Ziegler, K., *Paulys Realencyclopädie der classischen Altertumswissenschaft*, Stuttgart, 1893-1978, 10/1, pp. 1268-1269.
- SYME, R., The Northern Frontiers under Augustus, *The Cambridge Ancient History*, 10, Cambridge, 1923-1929, pp. 343-344.
- The Spanish War of Augustus, *American Journal of Philology*, 55 (1934), Baltimore, pp. 293-317.
- THÉVENOT, E., *Histoire des Gaulois*, Paris, 1985.
- TOVAR, A., Etimología de vascos, *Boletín de la Real Sociedad Bascongada de Amigos del País*, núm. 2 (1946), pp. 46-56.
- El nombre de Pamplona, *Fontes Linguae Vasconum*, 9 (1977), pp. 5-8.
- TOVAR, A. y BLÁZQUEZ, J. M., *Historia de la Hispania Romana*, Madrid, 1975.
- TREIDLER, H., Iberia 1. En Ziegler, K., Sontheimer, W., Gärtner, H., *Der kleine Pauly*, 2, Stuttgart, 1964-1975, pp. 1329-1330.
- VLIET, E.C.L.van der, L'éthnographie de Strabon: idéologie ou tradition? En *Strabone*, Ed. Prontera, 1, pp. 48-85.
- VOGEL, K. H., Zur rechtlichen Behandlung der römischen Kriegsgewinne, *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte*, 66 (1948), Weimar: Romanistische Abteilung, pp. 395-405.
- VOLKMANN, R., *Die Rhetorik der Griechen und Römer in systematischer Übersicht*, Leipzig, 1885.

- VRETSKA, K., Catullus. En Ziegler, K., Sontheimer, W., Gärtner, H., *Der kleine Pauly*, 1, Stuttgart, 1964-1975, pp. 1089-1091.
- WERNER, J., Appianos. En Ziegler, K., Sontheimer, W., Gärtner, H., *Der kleine Pauly*, 1, Stuttgart, 1964-1975, pp. 463-464.
- WYTTENBACH, D., *Lexicon plutarcheum*, 2, Oxford, 1830.
- WUILLEUMIER, P., Ausci. En Ziegler, K., Sontheimer, W., Gärtner, H., *Der kleine Pauly*, 1, Stuttgart, 1964-1975, pp. 773.
- ZEISS, H., Tarbelli. En Wissowa, G., Kroll, W., Mittelhaus, K., y Ziegler, K., *Paulys Realencyclopädie der classischen Altertumswissenschaft*, Stuttgart, 1893-1978, 4A/2, pp. 2292-2294.
- ZIEGLER, K., Kibyra. En Ziegler, K., Sontheimer, W., Gärtner, H., *Der kleine Pauly*, 3, Stuttgart, 1964-1975, p. 207

III. CURRICULA

ALLIARANGUREN, Juan Cruz

Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Pública de Navarra/Nafarroako Unibertsitate Publikoa. Compagina las labores docentes e investigadoras con una intensa actividad política: desde 1983 es miembro del Parlamento de Navarra, Concejal del Ayuntamiento de Pamplona (1983-1987), Presidente del Gobierno de Navarra (1991-1995) y Presidente de Convergencia de Demócratas de Navarra. Autor de numerosos trabajos sobre las instituciones jurídico-administrativas de Navarra. Entre sus obras destacan: *La Mancomunidad del Valle del Roncal*, Pamplona, 1989; *El Amejoramiento en la historia constitucional de Navarra*, Pamplona, 1994; *Estado y Sociedad. Una visión desde Navarra*, Pamplona, 1997; *Navarra, comunidad política diferenciada*, Pamplona, 1998; *La Cooperación entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra*, San Sebastián, 2004; *Derecho administrativo y globalización*, Pamplona, 2004; *Derecho, Estado y Administración en el pensamiento de Sáinz de Andino*, Pamplona, 2005; *Los convenios económicos entre Navarra y el Estado. De la soberanía a la autonomía armonizada*, Pamplona, 2010.

AIERDI URRAZA, Xabier

Licenciado en Sociología y Periodismo. Profesor Titular del Departamento de Sociología de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea. Director del Observatorio Vasco de Inmigración, KUSPEGI. Ex-presidente de la Asociación Vasca de Sociología. Ex-director del Departamento de Sociología de la UPV/EHU. Ha trabajado e investigado temas de etnicidad, nacionalismo, ciudadanía e inmigración.

APARICIO PÉREZ, Miguel Ángel

Licenciado en Derecho por la Universidad de Granada; Doctor en Derecho por la Universidad de Barcelona (Premio extraordinario). Docente con dedicación exclusiva desde enero de 1971 hasta la actualidad. Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona desde 1986 hasta la actualidad. Ex-secretario, ex-vice decano, ex-decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona. Cinco sexenios reconocidos de investigación y siete de docencia. Magistrado del Tribunal de Andorra (1993-2005). Autor de seis monografías sobre materias propias de Derecho Constitucional y de unos cincuenta trabajos publicados en revistas especializadas. Sobre el objeto del Simposio ha publicado en obras colectivas y revistas unos siete trabajos.

AYERDI ECHEVERRI, Peio

Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense. Doctor en Sociología por la Universidad Pública de Navarra/Nafarroako Unibertsitate Publikoa, es Profesor Titular de este centro. Fue profesor invitado como *Visiting Fellow* por la University of Essex (1997). Es profesor-tutor en la UNED de Pamplona. Sus publicaciones han versado, entre otros aspectos, sobre policía local de Navarra; Bienestar social en Navarra; juventud y empleo; estilos de vida en España; actitudes ante la ciencia y la tecnología; valores de la sociedad Navarra; identidad y cultura vascas.

BENGOETXEA CABALLERO, Joxerramon

Doctor en Derecho por la Universidad de Edinburgo (Reino Unido). Profesor Titular de Teoría Jurídica, Sociología y Filosofía del Derecho de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea. Profesor de Integración Europea en distintos cursos, diplomas o másteres. Asimismo, es coordinador y profesor del programa de Doctorado en Sociología Jurídica de la UPV/EHU. Entre los años 2005 y 2007 dirigió el Instituto Internacional de Sociología Jurídica y, entre 1998 y 2001, fue viceconsejero de Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco. Entre 1993-1998 y 2001-2004 fue letrado del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas con sede en Luxemburgo. Es autor de Varios libros como *The Legal Reasoning of the European Court of Justice* (1993), *Zuzenbideaz. Teoria Kritiko Trinkoa* (1993), *La Europa Peter Pan. El Constitucionalismo Europeo en la encrucijada* (2005), además de una cuarentena de artículos y unos sesenta capítulos de libros. En 2010 recibió el premio Eusko Ikaskuntza de Humanidades, Cultura, Artes y Ciencias Sociales.

BROUILLET, Eugénie

Est avocate et Professeure agrégée de droit constitutionnel à la Faculté de droit de l'Université Laval. Ses domaines de recherché sont le droit constitutionnel, en particulier le fédéralisme canadien et compare en contexte plurinational et la protection des droits et libertés de la personne. Elle est l'auteure de l'ouvrage intitulé *La négation de la nation. L'identité culturelle québécoise et le fédéralisme canadien*, Sillery, Les Éditions du Septentrion, 2005 (récipiendaire du *Prix Richard-Arès* décerné par l'Action nationale et du deuxième *Prix de la Présidence de l'Assemblée nationale*). Madame Brouillet est co-directrice de l'axe de recherche *Droit, institutions et aménagements des rapports intercommunautaires* du Centre de recherché interdisciplinaire sur la diversité au Québec (CRIDAQ) et vice-présidente de l'Association québécoise de droit constitutionnel (AQDC).

CANO BUESO, Juan

Letrado del Parlamento de Andalucía, por concurso oposición (1982), Secretario General y Letrado Mayor de la Cámara durante las tres primeras legislaturas (1982-1994), Secretario de la Junta Electoral de Andalucía (1985-1994). Doctor en Derecho por la Universidad de Granada (1985), Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada (1991-1995) y Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Almería desde 1995. Autor en solitario o en colaboración de cincuenta y seis monografías y de numerosos trabajos en revistas especializadas es, desde febrero de 2002, Presidente del Consejo Consultivo de Andalucía.

CHURRUCÁ ARELLANO, Juan

Licenciado en Filosofía y Teología, y Doctor en Derecho. Ha sido catedrático de Derecho Romano en la Universidad de Deusto, y ha impartido docencia en la Universidad de Comillas (Madrid) y, como invitado, en la Universidad de Colonia. Fue rector de la Universidad de Deusto. Ha escrito numerosos estudios, principalmente sobre las relaciones del Derecho Romano con el cristianismo primitivo. Parte de su *opera dispersa* fue compilada en *Cristianismo y mundo romano* (Universidad de Deusto, 1998). Con la colaboración de Rosa Mentxaka realizó el manual *Introducción histórica al Derecho Romano* (Universidad de Deusto, 2007, 9ª edic.).

EDWARD, John

John Edward was born and brought up in Edinburgh. He returned there after studies in St. Andrews, Glasgow and Siena, and eight years working in Brussels. He worked for five years in Scotland Europa, the Scottish presence in the EU, and The European Policy Centre before that, at one point as the assistant to one of Jean Monnet's original colleagues from the birth of the Coal and Steel Authority/EEC. He now runs the small «antenna» office of the European Parliament in Scotland along with Grace and Jane, when not chasing after two Scottis-Colombian children.

EZEIZABARRENA SAENZ, Xabier

Jurista, escritor, politólogo y abogado donostiarra (Madrid, 1970), especializado en Derecho Administrativo y Ambiental. Doctor en Derecho por la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea. Ha sido letrado de la Corte internacional de Arbitraje y Conciliación ambiental, además de investigar y ejercer la abogacía en aspectos relativos a la pesca y a la conservación de los

recursos marinos. Ha sido el representante como letrado de la Federación de Cofradías de Arrantzales de Gipuzkoa, en el asunto «Prestige» y de diversas agrupaciones colectivas relacionadas con cuestiones ambientales en el ámbito vasco, español y europeo. Es autor de diversas publicaciones sobre Derecho administrativo, libre determinación y Derechos históricos vascos. Estas cuestiones se analizan en una de sus monografías sobre la situación de los Derechos Históricos de Euskal Herria en el contexto de la Unión Europea (Eusko Ikaskuntza, 2003). Ha publicado estudios y artículos sobre estas cuestiones en España, Reino Unido, Estados Unidos y Canadá. Es profesor de varias materias ambientales en la Facultad de Derecho de la Universidad del País Vasco en San Sebastián, y colaborador honorífico del Departamento de Derecho constitucional y administrativo (U.P.V./E.H.U.). Es miembro de la *International Bar Association*. Profesor visitante en el European Studies Centre de Saint Antony's College, Oxford University, en el curso 2003-2004.

GAGNON, Alain-G.

Catedrático de Ciencia Política de la Université du Québec à Montréal, es director del Centro de Investigación del Canadá en Estudios Quebequeses y Canadienses (CREQC), del Grupo de investigación sobre las Sociedades Plurinacionales (GRSP) y del Centro de Investigación Interdisciplinar sobre la Diversidad del Quebec (CRIDAQ). Es, asimismo, miembro del Grupo de Estudio sobre la Reforma del Estado y del Proyecto Internacional Canadiense sobre Etnicidad y Gobernanza Democrática (EDG). Autor de una prolífica obra, sus trabajos han sido traducidos a una docena de idiomas y se centran principalmente en el federalismo, el nacionalismo, la ciudadanía, los partidos políticos, la identidad, la diversidad y la idea de «multinación», con una atención especial en la dinámica Quebec-Canadá. Sus libros en español son, entre otros, *Quebec y el federalismo canadiense* (Madrid: CSIC, 1998), *Quebec: Estado y Sociedad* (Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 2003), *Más allá de la nación unificadora: alegato a favor del federalismo multinacional* (Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 2009), por el que obtuvo el premio Josep Maria Vilaseca i Marcet (Institut d'Estudis Autònoms), y *El Federalismo canadiense contemporáneo* (Valencia: Tirant lo Blanch, en prensa).

GALLASTEGUI ZULAICA, Inmaculada

Catedrática de Econometría. Decana de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea. Es autora junto con Aurora Alonso y F. Javier Fernández Macho de *Econometría* (Madrid. Pearson Prentice Hall, 2004), traducido al euskera: *Eko-*

nometría (Bilbao: UPV/EHU, 2010), coautora de *El Concierto Económico y la economía vasca* (Caja Laboral, 2001), y directora de *El crecimiento económico vasco: aproximación a sus factores explicativos* (Caja Laboral, 2000).

GALLASTEGUI ZULAICA, M^a Carmen

Catedrática de Fundamentos del Análisis Económico de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea desde 1986. Licenciada en Ciencias Económicas en la Universidad de Valladolid (Facultad de CCEE de Bilbao), Máster en la London School of Economics (UK) y Ph.D. en la Universidad de Brown (EEUU). Ha sido investigadora principal de numerosos proyectos de investigación de la CYCIT, DYGCIT, Gobierno Vasco, de la UPV/EHU y de la Unión Europea. Sus publicaciones versan sobre economía pública, macroeconomía, medio ambiente, recursos naturales y diferentes aspectos relacionados con las instituciones públicas de la Comunidad Autónoma Vasca. Ha sido Consejera de Economía del Gobierno Vasco, Vicerrectora del Campus de Bizkaia, miembro del Consejo social de la UPV/EHU. Premio Nacional Lucas Mallada de Economía y Medio Ambiente (2005) y Premio Euskadi de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades (2006).

HERRERO DE MIÑÓN, Miguel

Doctor en Derecho por la Universidad Complutense. Doctor *Honoris Causa* por la UNED y por la Universidad de León. Licenciado en Filosofía por la Universidad de Lovaina. Licenciado en Filosofía y Letras por la Universidad de Madrid. Letrado Mayor del Consejo de Estado (1966). Secretario General Técnico del Ministerio de Justicia (1976-1977). Diputado por Madrid (1977-1993). Miembro de la Ponencia redactora del Texto Constitucional (1977-1978). Miembro de la Comisión Trilateral (1982-2004). Presidente-Portavoz de los Grupos Parlamentarios en el Congreso de los Diputados de UCD (1980-1981) y de AP (1982-1987). Magistrado del Tribunal Constitucional del Principado de Andorra (2001). Consejero Permanente Presidente de la Sección 3^a del Consejo de Estado (2009).

ITÇAINA, Xabier

Encargado de investigación CNRS, Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux. Sus líneas de investigación giran en torno a tres aspectos principales: catolicismo y política en la Europa del Sur; dinámicas territoriales de la economía social; y antropología política de los movimientos socioterritoriales en el País Vasco. Sus investigaciones se inscriben, a partir de una filiación weberiana, en

el neoinstitucionalismo histórico, la sociología de los movimientos sociales y la sociología histórica de la política. Es autor, entre otros trabajos, de *Les virtuoses de l'identité. Religion et politique en Pays Basque* (Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2007), y «Ciudadanía, sociedad civil y movilizaciones colectivas en Iparralde», en F. Letamendia, I. Ahedo, M. Zelaia (coords.), *Democracia, ciudadanía y territorialidad* (Oñati: IVAP, 2008, pp. 408-431).

JAURÉGUIBERRY, Francis

Sociólogo, profesor de la Universidad de Pau y de los Países del Adour. Director del laboratorio de investigación SET (Société Environnement Territoire) del CNRS. Sus investigaciones han girado en torno a las nuevas formas de identidad y de sociabilidad generadas por la extensión de las tecnologías de la información y de la comunicación, sobre el individuo hipermoderno y sobre la cuestión nacional en el País Vasco. Es autor de *Les branchés du portable. Sociologie des usages* (Paris: PUF, 2003), *L'Internet, nouvel espace citoyen?* (conjuntamente con Serge Proulx, Paris: l'Harmattan, 2003), y *Question nationale et mouvements sociaux en Pays Basque* (Paris: l'Harmattan, 2008).

LARRAZABAL BASAÑEZ, Santiago

Doctor en Derecho por la Universidad de Deusto, donde imparte docencia como Profesor Titular de Derecho Constitucional. Director del Instituto de Estudios Vascos de la citada Universidad. Es especialista en Derecho público vasco y en Derecho Constitucional. Ha publicado, entre otras, las siguientes obras: *Contribución a una Teoría de los Derechos Históricos Vascos* (IVAP, 1997), *La foralidad de Bizkaia* (Juntas Generales de Bizkaia, 2001) (en castellano, euskera, inglés y francés), *Derecho Público de los Territorios Forales. De los orígenes a la abolición foral* (IVAP, 2004), y el primer volumen de un *Curso de Derecho Constitucional* (Universidad de Deusto, 2007-2008) (en castellano y euskera). Es, asimismo, investigador en materias relacionadas con la terminología jurídica en euskera y ofrece habitualmente conferencias y seminarios sobre temas relacionados con el Derecho público vasco, el Derecho constitucional español y sus relaciones con el Derecho europeo.

LOS ARCOS LEÓN, Blas

Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Zaragoza; Diplomado por el IESE en el Programa de Dirección General. Economista en los Servicios de Industria y de Economía del Gobierno de Navarra. Director del Servicio de Economía desde 1993 a 2009 y representante de la

Comunidad Foral en la Comisión Coordinadora del Convenio Económico, desde 1991 a 2009. Actualmente es Asesor de Análisis y Prospectiva en la Universidad Pública de Navarra. Autor de numerosos trabajos sobre diferentes aspectos de la economía navarra.

RETORTILLO PANIAGUA, Alfredo

Alfredo Retortillo (Zürich, 1965) es profesor de Ciencia Política en la UPV/EHU. Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad de Deusto (1988). Ha disfrutado de una Beca de Formación de Personal Investigador del Gobierno Vasco (1992-1995). Doctorando en Ciencia Política por la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea. Estancias de investigación en University of Essex (Inglaterra) y en el Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (Universität Mannheim, Alemania). Cuenta con una amplia experiencia en investigación social y politológica aplicada, tanto en el ámbito de la consultoría privada como en el académico. Colaborador habitual en prensa, radio y televisión como analista político, en la actualidad ocupa el cargo de Vicedecano de Organización Docente de la Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación de la UPV/EHU. Últimas investigaciones: *Bertsoszaleak eta bertsogintza* (codirigida con Xabier Aierdi); *La dimensión territorial e identitaria en la competición partidista y la gobernabilidad españolas* (investigador); *Euskal Hedabideak* (proyecto en colaboración con Xabier Aierdi y Harkaitz Zubiri).

ROMANO, Andrea

Dottore in Diritto e cattedrático de Storia del diritto, insegna Storia delle istituzioni politiche e giuridiche e Storia costituzionale europea presso la Facoltà di Scienze Politiche di Messina. Già direttore dell'Istituto di Storia del diritto e delle istituzioni e del Dipartimento di Storia e Comparazione, è Preside Della Facoltà di Scienze Politiche e V. Presidente Della relativa Conferenza Nazionale. V. Presidente del Centro Interuniversitario per la Storia delle Università Italiane. Segretario generale dell'Accademia Peloritana è académico onorario dell'Accademia di Belle Arti di Cordova e Della *Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*. È doctore *h.c.* in Scienze sociali dell'Università di Danzic, in Scienze giuridiche dell'Università di Cordoba e in Scienze umanistiche dell'Università di Mariupol. Dirige il Dottorato di Ricerca Internazionale in Storia e comparazione delle istituzioni politiche e giuridiche europee, e l'*European Master's Degree* in Storia e comparazione delle istituzioni politiche e giuridiche dei paesi dell'Europa mediterranea.

SAUCA CANO, José María

Profesor Titular de Filosofía del Derecho en la Universidad Carlos III de Madrid, dirige el grupo de investigación sobre *el Derecho y la Justicia* (GIDYJ) y coordina el *Programa Interuniversitario en Cultura de la Legalidad* (Trust-Cm). Es doctor en Derecho por dicha Universidad, y licenciado en Derecho y diplomado en Estudios europeos por la Universidad de Deusto (Bilbao). Ha desarrollado actividades docentes e investigadoras en múltiples centros europeos y americanos, entre las que destacan ser titular de la *Cátedra en Ciencias Sociales de España en México*; *visiting acholar* en la UQÀM, Director de Postgrado en la citada Universidad madrileña, Director de su Doctorado en Derechos Fundamentales, y Secretario del Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas.

IV. ANALYTIC SUMMARY

Cano Bueso, Juan (Universidad de Almería): La reforma de los Estatutos y el acomodo de las nacionalidades a la Constitución del Estado (The reformation of the Statutes and the adaptation of nationalities to the State Constitution). (orig. es).

In *Iura Vasconiae*, 7, 13-33.

Abstract: The Board of the Eight Legislature of the Parliament has led to regional reform of the Constitution of the State from very different political philosophies. Whilst Catalonia, Andalusia, Aragon, the Balearic Islands, Castile-Leon and Valencia have updated their Statutes of Autonomy by handing over to Legislative Power, Euskadi has had to fend for the progression of its self-government on the basis of the Additional Provision I of the Constitution. Regulatory rationality and historical legitimacy, very different understandings in political culture, serve, in constitutional practice, for the purposes of studying self-government in depth, and with that, to facilitate the accommodation of nationalities to the democratic Constitution of the State.

Keywords: Constitution of Spain. The reformation of the Statutes of Autonomy. Self-government. Nationalities. Catalonia. Andalusia. Aragon. Balearic Islands. Castile-Leon. Valencia. Euskadi.

Herrero de Miñón, Miguel (Consejo de Estado): El derecho constitucional de la plurinacionalidad (Plurinationality's Constitutional Law). (orig. es).

In *Iura Vasconiae*, 7, 35-51.

Abstract: The theme of our time is a revaluation of identities. If modernity was characterised by hegemony of the subject, what comes next, call it what you will, post modernity or another less prostituted form of it, is characterised by the individual wanting to identify themselves through belonging to something that transcends them: the group. Comparative practice and concrete realization of international law on human rights proves it as such. One's rights include, as a fundamental principle, the right to identity outside the sphere of which it falls short of reality. What indeed is freedom of conscience without the possibility of identifying oneself with a religious denomination or freedom of expression and education if one cannot exercise one's right to use one's own language, not preserved as a relic but as a normal means of communication in a particular community, or the right to effective participation in public affairs beyond actual *demos*?

Experience shows that poles of identification are manifold, from gender ethnicity through religion, language, sexual orientation and many more. But amongst all of them national identity holds particular importance which must be distinguished from other partially similar identifiers such as their ethnic group,

whether it be historical or a product of recent immigration and of course, the so-called new minorities or core social groups.

Keywords: Constitutional Law. Constitution of Spain. Statutes of Autonomy. Plurinationality. Nationalities. Identity.

Aparicio Pérez, Miguel Ángel (Universidad de Barcelona): Reforma estatutaria y mutación constitucional (Statute reform and constitutional change). (orig. es).

In *Iura Vasconiae*, 7, 55-96.

Abstract: There is a constitutional model originating from political decentralization with two types of autonomous territories: the so-called historical territories recognised by the second transitional provision of the Constitution (Catalonia, Galicia and the Basque Country) along with those established in accordance with Article 151 of the same; and those set up in accordance with Articles 143 and 144. Said model was eliminated by the 1981 and 1992 political agreements. Current Catalan statutory reform has pursued, unsuccessfully, to steer itself towards this original model.

Keywords: Catalonia. The reformation of the Statutes of Autonomy. Statute of Autonomy. Constitution of Spain. Historical territories. Self-government.

Aierdi, Xabier and Retortillo, Alfredo (Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea): Estática y dinámica en las actitudes políticas y los resultados electorales de la Comunidad Autónoma Vasca desde 1977 (Statics and dynamics political attitudes and the electoral results in the Basque Autonomous Community since 1977). (orig. es).

In *Iura Vasconiae*, 7, 99-116.

Abstract: Data from social and electoral surveys and polls, as well as data from electoral research will throw light upon those which are the electoral niches, the relationship they maintain with the social, political and identity niches, to conclude as a good social analyst said «Euskadi could be a country to build but not to be discovered» and «there are no political regions to be conquered».

Keywords: Autonomous Community of the Basque Country. Political attitudes. Electoral results. 1977-2010. Sociology. Identity.

Ayerdi Echeverri, Peio (Universidad Pública de Navarra/Nafarroako Unibertsitate Publikoa): Actitudes políticas y resultados electorales de Navarra desde 1977 (Political attitudes and the electoral results in Autonomous Community of Navarre since 1977). (orig. es).

In *Iura Vasconiae*, 7, 117-159.

Abstract: The aim of this paper is to present sociological information on the evolution of Navarre political life in recent decades, in addition to their socio-political spaces and their party systems. Firstly, general elections will be discussed and then the local Navarre elections will be considered more thoroughly or what are in fact the elections to the Parliament of Navarre. Next, the institutionalization of Navarre political life in its Parliament and Government. Then, we will enter into the analysis of electoral geography in the last 2007 elections. Later, we shall analyse the social basis of the various electorates such as the *Mark of being from Navarre*, religiousness, age groups, social class, ideological self-placement and lastly the feeling of identity. To finish various polls are interpreted and some advance predictions for the 2011 elections are put forward.

Keywords: Autonomous Community of Navarre. Political attitudes. Electoral results. 1977-2007. Sociology. Identity.

Jauréguiberry, Francis (Université de Pau et des Pays de l' Adour): Désir d'identité et revendication institutionnelle en Pays Basque français (Identities hopes and institutional request in French-Basque Country). (orig. fr).

In *Iura Vasconiae*, 7, 161-173.

Abstract: Man's hypermodern life nowadays denotes a sense of curiosity and open-mindedness, through which man contemplates living life as intensely as possible in a globalized world. With the convergence of multiple networks, their memberships, knowledge, experience and visits proliferate. However, in a world in which everything is scattered, fragmented and accelerated, man also requires a point to which he is rooted, an intangible identity and a social and historical fidelity. Identity behaviours in the French-Basque Country arise from said logic of rootedness in addition to a simple logic of natural reproduction.

Keywords: French-Basque Country. Identity. Hypermodernity. Globalization. Identity. Sociology.

Itçaina, Xabier (Université de Bordeaux): La construction politique du territoire en Pays Basque nord : vers un agenda de recherche (Territory's political construction in French-Basque Country: towards an investigation planning). (orig. fr).

In *Iura Vasconiae*, 7, 175-201.

Abstract: This paper will deal with contemporary regional dynamics in the French Basque Country and two complementary points of view will be discussed. The first point shall be the institutionalization of the region which has manifested from the early 90's through a unique process based on the represen-

tation and mediation between civil society actors, elected officials and administration representatives. The second focuses on some of the demonstrations originating in the civil society (especially in the agricultural sector); demonstrations pursuing sectorial and regional interests.

Keywords: French-Basque Country. Regional dynamics. Institutionalization of the region. Civil society's demonstrations. Identity. Sociology.

Gallastegui Zulaica, M^a Carmen and Gallastegui Zulaica, Inmaculada (Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea): *Del hierro a la burbuja pasando por el titanio* (From iron to the bubble passing through titanium). (orig. es).

In *Iura Vasconiae*, 7, 203-229.

Abstract: In this paper we analyse the development of the economy of the BAC over four decades. During this long period of time there have been three far-reaching economic crises, more than a decade of sustained prosperity, an increase and improvement in welfare and major demographic changes. The current period, with an increase in the rate of unemployment, reductions in the GDP growth rates and declines in the level of prices, calls for well designed actions directed towards a model of growth which, amongst other things, and as priority, provides sufficient and sought after jobs to the working population.

Keywords: Autonomous Community of the Basque Country. Economy. Economic crises. Welfare state. Employment. Demography. GDP.

Los Arcos León, Blas (Universidad Pública de Navarra / Nafarroako Unibertsitate Publikoa): *Evolución de la economía de navarra en el período 1960-2007* (Evolution of Navarre's Economy from 1960 to 2007). (orig. es).

In *Iura Vasconiae*, 7, 231-255.

Abstract: In this paper Navarre's economic development during the period 1960-2007 is dealt with, reflecting significant transformations which have radically changed the economic and social structure of the region. Three stages allowing for explanation and grouping of similar economic and social circumstances are differentiated between. Specifically the years from 1960-1975 marked by vigorous economic development, the 1975-1985 period which severely impacts the energy crisis and the years 1985-2007 a period during which opening up to foreign countries is intensified and significant flows of foreign emigration appear.

Keywords: Navarre. Economy. 1960-2007. Economic development. Opening up to foreign countries. Foreign emigration.

Larrazabal Basañez, Santiago (Universidad de Deusto/Deustuko Unibertsitatea): Propuesta de cambio del marco normativo en la Comunidad Autónoma Vasca (Proposed changes to the regulatory framework in the Basque Autonomous Community). (orig. es).

In *Iura Vasconiae*, 7, 257-282.

Abstract: My intervention in the Symposium, entitled *Proposals for policy change in the Basque Autonomous Community* is based on the current political situation in Euskadi, taking into account its complexity and the existing impasse regarding a possible reform of the Gernika Statute of Autonomy. Through this paper I will try to suggest ways that might allow a minimum consensus between the different political sensitivities that coexist in Euskadi with the objective, at least, of updating some contents of the 1979 Statute of Autonomy that require change, given that it has been thirty years since this was passed. The intervention focuses on possible ways to achieve this minimum consensus for reform and points to the issues requiring urgent modification, suggesting both changes with regard to the relationship between State and Autonomous Region, including the challenges of internal organisation of the Autonomous Community in the segmentation of the core Central Institutions- Historical Territories- Municipalities.

Keywords: Autonomous Community of the Basque Country. Gernika Statute of Autonomy. The reformation of the Statute of Autonomy. Central Institutions. Historical Territories. Municipalities.

Alli Aranguren, Juan Cruz (Universidad Pública de Navarra/Nafarroako Unibertsitate Publikoa): Propuestas de cambio normativo en la Comunidad Foral de Navarra (Proposed changes in the regulatory framework in the Foral Community of Navarre). (orig. es).

In *Iura Vasconiae*, 7, 283-335.

Abstract: After the proposal known as Plan Ibarretxe and the reform of the Statute of Autonomy of Catalonia, the fifth stage of change in the Statutes of Autonomy was initiated. In late 2003 this was reflected in Navarre with the creation of a study Paper for the reform of LORAFNA. He developed his work during his term of office without giving rise to any practical results or proposals, although there are some common points of a lesser order. Its usefulness has been that of getting to understand the profound differences that exist, with respect to the institutional theory and regime of the Foral Community, between the constitutional parties and the Basque nationalists.

Keywords: Autonomous Community of Navarre. LORAFNA. The reformation of the Statute of Autonomy. Political attitudes. Self-government.

Edward, John (Ex-representante del Parlamento Europeo en Escocia): Plurinational societies and constitutional change. Scotland – socio-economic and socio-political aspects (Sociedades plurinacionales y cambio constitucional. Escocia. Aspectos socio-económicos y socio-políticos.). (orig. en).

In *Iura Vasconiae*, 7, 339-353.

Abstract: This paper intends to set forth the socio-economic, cultural, and political context Scotland finds itself in at the present time, as a result of historic development through which it has forged itself as a Nation, with its own distinctive characteristics which are evolving over time and the challenges of globalization and modern, complex societies yet which preserve some features and a mix of specific cultural values.

Keywords: Scotland. Sociology. Economy. Culture. Politics. Nation. Globalization.

Ezeizabarrena, Xabier (Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea): Scottish devolution & Basque Historical titles (Transferencias escocesas y Derechos históricos vascos). (orig. en).

In *Iura Vasconiae*, 7, 355-383.

Abstract: This paper will resume certain legal and political comparative sources and reflections on Basque Historical rights and Scottish Devolution within both «constitutional» cases, in order to establish a brief comparative approach. It will underline the potentials of these frameworks to develop the concept of co-sovereignty through mutual «constitutional» recognition with the UK and Spain and even towards the EU. In the Basque case it is therefore important to consider, if only briefly, some historical data concerning the legal framework that explains and presents the problem of Historical Rights in the different territorial contexts of Euskal Herria.

Keywords: Scotland. United Kingdom. European Union. Autonomous Community of Navarre. Constitutional Law. Historical rights.

Romano, Andrea (Universidad de Mesina): Lo Statuto Regionale Siciliano di autonomia speciale nel contesto dell'evoluzione politico-istituzionale dello Stato taliano (The unique regional Sicilian Statute in the Italian State's political institutional development's context). (orig. it).

In *Iura Vasconiae*, 7, 387-404.

Abstract: After a complicated experience with requests for independence, in 1946 Sicily obtained a special regional autonomy statute, elevated to constitutional rule in 1947 by the Republican Constitution. The Sicilian Statute, inspired

by the 1932 Statute of Catalonia, through mediation of the jurist G. Ambrosini and gathering their historical peculiarities, acknowledged the island's special powers of autonomy, that differentiated it from other regions holding «normal» statute, just as the same 1947 Constitution acknowledged it. The amendment to Title V of the Constitution carried out in 2001, which envisages an extensive devolution of powers to the regions designing a sort of semifederal state, undermines the special Sicilian autonomy, necessitating a debate on the limits and scope of the same.

Keywords: Italy. Sicily. Statute of Autonomy. 1932 Statute of Catalonia. 1947 Republican Constitution. Title V of the Constitution. Semifederal state.

Brouillet, Eugénie (Universidad Laval. Quebec): Processus de reconnaissance et acceptation de la pluralité nationale dans le constitutionalisme canadien actuel. (Process of recognition of national pluralism in contemporary Canadian constitutionalism). (orig. fr).

In *Iura Vasconiae*, 7, 407-427.

Abstract: This paper offers an overview of the Accord and Agreement systems in the provinces of the Basque Country and Navarre. The most important aspects are their inclusion in the constitutional framework, the differences between these systems and the funding arrangements in the other autonomous communities, taxation in the Basque provinces and Navarre, and the challenges and repercussions arising from European harmonisation. In the case of the Basque Country, the paper defines the specific relationship between the historic territories and the autonomous community, how this affects the funding of both, the restrictions contained in the current legislation for the Accord and Agreement and how this affects taxation. The paper also examines the mechanisms for contributing to the state and the cash flows between the latter and the Basque Country and Navarre.

Keywords: Funding of the autonomous communities. Systems in the Basque Country and Navarre. Economic agreement. Economic accord. Globalised taxation. Autonomous Community of Navarre. Autonomous Community of the Basque Country.

Gagnon, Alain-G. (Universidad de Quebec): Analyse du Fédéralisme canadien d'une perspective politologique (Analysis of the federal theory in Canada from an politologic point of view). (orig. fr).

In *Iura Vasconiae*, 7, 429-447

Abstract: Two traditions of federalism have been developed in Canada: one essentially based on a mononational/territorial focus, and another based on

a plurinational understanding of the *politeya*. Both sides have been said to undermine each other's legitimacy, to the respective advantage of integrationist/centralist Canadians on the one hand and, on the other, of separatist/sovereignist Quebecers. The literature on Canadian federalism has, often times, ignored scholarly works done by Quebec experts on the subject. As a result, it is largely made of a body of literature that has been produced by English-speaking Canadians for English-speaking Canadians. It comes as no surprise, then, that Quebec specialists' understandings of federalism are largely neglected, when not simply ignored, in most textbooks pertaining to Canadian federalism. For Quebec specialists of federalism, one way to correct this tendency has been to mine the field of comparative federalism to better contextualize their own works and to give added depth to their research. As their works have acquired recognition at the international level, so has their impact started to be felt in Canada.

Keywords: Politology. Canada. Quebec. Supreme Court of Canada. Federalism. Self-determination.

Sauca Cano, José María (Universidad Carlos III): Aportaciones de la comisión Bouchard-Taylor al modelo intercultural de Quebec (Bouchard-Taylor Commission's contributions to the intercultural case of Quebec). (orig. es).

In *Iura Vasconiae*, 7, 449-476.

Abstract: Contemporary Canada completes the typology of expressions of pluralism of identity: nations, indigenous peoples, recent immigrants, multiplicity of languages, religious diversity, polilegality, etc. Management of this complexity has been characterised by calmly developing and permanent recourse to democratic processes. The idea of plural citizenship has been at the centre of gravity in these processes but the justificatory support of the same is not univocal and after its wording different theoretical visions coexist.

Keywords: Bouchard-Taylor Commission. Canada. Quebec. Federalism. Interculturality.

Bengoetxea Caballero, Joxerramon (Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea): Las Regiones Constitucionales Autónomas. Un estatus especial en la Unión Europea (Autonomous Constitutional Regions. European Union's particular status). (orig. es).

In *Iura Vasconiae*, 7, 479-507

Abstract: EU regional «blindness» has been linked to the dominant interpretation of the principle of institutional or constitutional autonomy according to which each Member State is free to structure itself as it sees fit as long as it

complies with its EU obligations, without the Community institutions having any legal authority to interpellation with respect to the said state organization. Arguments that sought to justify any possible breaches of Community law by Member States on the basis of their complex internal constitutional structures have been strongly rejected, the corollary of this principle of constitutional autonomy, the principles of character and responsibility of States in international law: it is the whole State that is responsible for any non-compliance attributable to any of its bodies.

This initial blindness has been transformed through case law, without awaiting the entry into force of the Lisbon Treaty, amidst growing sensitivity to infra-state entities, especially toward constitutionally autonomous regions, which has led to a new interpretation of the principle of institutional or constitutional autonomy. Under this new concept, the EU respects the constitutional organization of the Member States, including regional or local autonomy and precisely to be able to respect the organization the EU is obliged to «see it». This sensitivity towards internal diversity requires an attitude of *acknowledgement* and respect on the part of the Community institutions, and an attitude of Community loyalty on the part of the constitutionally autonomous regions: respect for Community law, non-discrimination...

On requiring the Union to respect «equality of Member States before the Treaties as well as their national identities, inherent in the fundamental political and constitutional structures thereof, also with regard to local and regional autonomy», the Lisbon Treaty may lead to the recognition of a new status or European institute: the status of the «constitutional autonomous regions», a new wording of the special status that at that time Alain Lamassoure demanded for certain European regions.

Keywords: European Union. Member States. Lisbon Treaty. Constitutional autonomous regions. Principle of constitutional autonomy. Community law.

Churruca Arellano, Juan de (Universidad de Deusto/Deustuko Unibertsitatea): Estrabón y el País Vasco, II: El valle medio del Ebro y los Pirineos Occidentales, y la administración romana (Strabo and the Basque Country, II: Ebro's middle valley and western Pyrenees, and romane administration). (orig. es).

In *Iura Vasconiae*, 7, 511-578

Abstract: This paper has the descriptions made in Strabo's *Geographia* books about basque regions. There are notes about texts and the translations; the author analyses the subject matter of the book describing the different people

who lived in present Basque Country land. The last part analyses the romane administration in this land.

Keywords: Strabo. Geography. Historiography. Sources. Basque Country.

V. NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE TEXTOS ORIGINALES

NORMAS DE UNIFORMIDAD PARA LA PRESENTACIÓN DE TEXTOS ORIGINALES EN *IURA VASCONIAE*

1. Los trabajos serán inéditos, por lo que no habrán sido publicados total ni parcialmente.
2. Los textos deberán estar redactados en castellano, francés, euskera, o en cualquiera de las lenguas de la comunidad científica internacional.
3. Todos los trabajos serán sometidos a la consideración del Consejo de Redacción de la revista y revisados por la Comisión de Evaluación.
4. Los originales deberán presentarse en disquete informático indicando en la cubierta el programa utilizado (que podrá ser cualquiera de los usuales en PC o Macintosh), así como el nombre del autor y el título del artículo. Asimismo, se entregarán dos copias en papel normalizado DIN A4 por una sola cara y con un interlineado de espacio y medio.
5. Se recomienda una extensión de los trabajos en torno a las 20-30 páginas a espacio y medio. Todas las páginas estarán numeradas, incluyendo las de notas y gráficos.
6. En la hoja de portada se hará constar: título, nombre del autor o autores con dos apellidos y fecha de conclusión del trabajo.
7. Los trabajos se acompañarán de un resumen indicativo que no excederá de 80 palabras. Se incluirá asimismo la mención de las palabras-clave (no más de ocho).
8. Para la correcta disposición del texto, se aconseja su división en partes perfectamente diferenciadas, empleando números romanos en los epígrafes principales y cifras arábigas en las demás (por ejemplo: I./1/1.1./2./2.2./2.2.1./3./ II./1...).
9. Las ilustraciones, gráficos, tablas, etc., se presentarán en soporte informático.
10. Las citas irán en cursiva e integradas en el texto cuando no pasen de dos líneas. Para citas más extensas se aconseja emplear un cuerpo menor, separándolas del párrafo y en líneas sangradas.
11. Las notas se numerarán de forma correlativa y se ubicarán a pie de página.
12. Se seguirán las siguientes normas de referencias bibliográficas (ISO 690, ISO 215):

12.1. Libros

APELLIDOS, Nombre del autor, *Título: subtítulo*. Traducido por Nombre Apellidos; revisado por Nombre y Apellidos [otros responsables secundarios], N° edic., Ciudad: Editorial, año. Número de páginas o número de vol. si se trata de varios volúmenes. Colección.

Ejemplo: GILISSEN, John, *Introduction historique au Droit : Esquisse d'une Histoire Universelle du Droit. Les sources du Droit. Depuis le XIIIe siècle. Éléments d'Histoire du Droit Privé*, Bruxelles: Bruylant, 1979.

12.2. Artículos y números monográficos en publicaciones periódicas

APELLIDOS, Nombre del autor, Título del artículo. Nombre y Apellidos de responsables secundarios, *Título de la publicación*, Localización del artículo [número, año, páginas].

Ejemplo: GARCÍA GALLO, Alfonso, La territorialidad de la Legislación visigoda, *Anuario de Historia del Derecho Español*, 14 (1942-1943), pp. 593-609.

12.3. Contribuciones a libros

APELLIDOS, Nombre, Título del artículo. En Apellidos, Nombre (ed.) [si es el caso, dir., coord, etc.], *Título del libro*, Ciudad: Editorial, año, páginas.

Ejemplo: LACARRA Y DE MIGUEL, José María, Navarra entre la Vasconia pirenaica y el Ebro en los siglos VIII y IX. En *El hábitat en la historia de Euskadi*, Bilbao: Colegio de Arquitectos Vasco-Navarro, Delegación de Vizcaya, 1981, pp. 159-166.

12.4. Actas de congresos y reuniones

APELLIDOS, Nombre, Título de la contribución individual. En Apellidos, Nombre (ed.) [si es el caso, dir., coord, etc.], *Título de las actas* [incluyendo lugar y año], Ciudad: Editorial, año, páginas.

Ejemplo: CELAYA IBARRA, Adrián, Bibliografía sobre Derecho Civil vizcaíno. En Tamayo Salaberria, Virginia (edit.), *Jornadas sobre el estado de la cuestión del Derecho Histórico de Euskal Herria (San Sebastián, 20-21 diciembre 1993) / Euskal Herriko Zuzenbide Historikoaren Kues-*

tioaren egoerari buruzko ihardunaldiak (Donostian, 1993ko abenduaren 20-21ean), Donostia/San Sebastián: Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea. Instituto de Derecho Histórico de Vasconia/Euskal Herriko zuzenbide historikorako Institutua, 1996, pp. 123-134.

12.5. Citas bibliográficas en notas

La nota debe contener la referencia completa, seguida de la página (p.) o páginas (pp.) de la cita.

El nombre del autor debe ir abreviado (Ejemplo: GILISSEN, J.).

Las sucesivas citas del mismo libro o artículo se harán de modo abreviado (sólo un apellido en mayúsculas y algún elemento del título que permita reconocerlo) y con los elementos separados por comas (Ejemplo: GILISSEN, J., *Introduction historique*, p. 329).

Las sucesivas citas pueden relacionarse con la primera cita de la misma obra (Ejemplos: GILISSEN, J., *op. cit.*, p. 329; *Ibid.*, p. 329).

13. Las primeras pruebas de imprenta se remitirán a los autores. Dispondrán éstos de un plazo de 10 días para devolverlas con las erratas corregidas, sin añadir modificaciones.
14. Cada autor hará mención a la Universidad o entidad de investigación a la que está adscrito, único dato personal que aparecerá publicado en el artículo.
15. Para la sección *Curricula*, deberá remitirse un breve *curriculum vitae*, que no sobrepase de 10 líneas.

El número 7 de *Iura Vasconiae* se acabó de imprimir el día 15 de diciembre de 2010.