



Reunión de los padres de la Constitución, entre los que se ven (en el sentido de las agujas del reloj) Manuel Fraga, Miquel Roca, José Pedro Pérez Llorca, Gabriel Cisneros, Miguel Herrero de Mifión y Gregorio Peces Barba, en el Parador de Gredos, en febrero de 1978. / JAVIER LUMBRERAS

**IÑIGO URKULLU**

## Autogobierno vasco y modelo plurinacional del Estado. Si hay voluntad, es posible el acuerdo

Las elecciones generales del pasado 23 de julio ratificaron la diversidad y pluralidad en el Estado. Ahora, en el inicio de la legislatura, es oportuno volver a formular dos preguntas básicas que siguen vigentes: ¿por qué en un Estado sólo puede haber una nación? y ¿por qué el Estado español no puede ser plurinacional, como lo fue en la práctica hasta el siglo XVIII?

A lo largo de estos años he compartido reflexiones y tratado de ofrecer respuestas constructivas a estas preguntas. Me he referido en diversas ocasiones a la "nación foral", la "unión voluntaria", el modelo de "federalización asimétrica" o el "horizonte confederal del Estado". He defendido el reconocimiento de la realidad plurinacional del Estado, así como el modelo de "bilateralidad efectiva" con garantías de cumplimiento de lo acordado. He realizado propuestas para ofrecer un cauce de solución política a las voluntades sociales mayoritarias de la sociedad vasca, incluyendo iniciativas dirigidas a las instituciones europeas, recordando los principios de subsidiariedad o las oportunidades de la gobernanza multinivel reconocidas por la propia Unión Europea.

Es cierto que la Constitución de 1978 intentó abrir un camino, pero es necesario recordar también los intentos de involución que se han producido desde entonces. Primero se intentó "armonizar" y, dado que fracasó la Loapa (Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico), porque el Tribunal Constitucional lo impidió, se promovió el "café para todos", igualando por abajo para recortar por arriba. A continuación, se empezaron a apli-

car las cláusulas horizontales de la Constitución para ir más allá de su naturaleza y encubrir una invasión de competencias de las comunidades autónomas, incluso de sus competencias exclusivas. Todo ello con la "actitud comprensiva" de un Tribunal Constitucional cuyo prestigio ya no era el que tuvo en sus primeros tiempos. Se dio carta de naturaleza a instrumentos como las leyes de bases y, más recientemente, a las comisiones sectoriales u otro tipo de foros autonómicos, para adoptar decisiones que afectan al autogobierno, en base a las mayorías políticas en el Estado.

En definitiva, el cambio anunciado en 1978 se quedó en una descentralización política y administrativa, pero no fue más allá. No se descentralizó el poder judicial, no se quiso hacer del Senado una auténtica Cámara de representación territorial y se diseñó un Tribunal Constitucional como árbitro entre el Estado central y las comunidades. Un tribunal en el que solo tenían representación los tres poderes del Estado central y no tenían representación directa y real las comunidades autónomas.

Ahora se abre una nueva oportunidad y puede ser el momento de dar nuevos pasos. Así lo plantearon quienes hace 90 años, el 25 de julio de 1933, constituyeron Galeuzka, una institución de hermandad entre gallegos, vascos y catalanes. Fue una propuesta constructiva, con una visión de futuro para un nuevo modelo de Estado territorial. Nuestra voluntad sigue siendo el acuerdo y el pacto. Es obvio que el pacto no se le puede imponer al Estado. En esto consiste la bilateralidad: las dos partes deben estar de acuer-

El cambio anunciado en 1978 se quedó en una descentralización, pero no fue más allá

Una convención constitucional sería una forma de salir de la actual encrucijada

do y han de actuar con un compromiso de lealtad recíproca. No queremos imponer nada a nadie, tampoco podemos aceptar que se impida al pueblo vasco manifestar su voluntad.

La experiencia histórica nos marca un modelo factible. Así, hemos sido capaces de pactar bilateralmente con el Estado el Concerto Económico desde 1878 hasta hoy. Por lo tanto, debemos ser capaces de seguir avanzando, con contenidos acordes con los nuevos tiempos, entendiendo el acuerdo, sea parcial o integral, como un pacto o concierto bilateral con el Estado. Al fin y al cabo, esto es lo que hemos hecho con el modelo de concierto durante toda su historia: hemos ido ampliando su contenido, avanzando en la negociación bilateral con el Estado en cada reforma para ampliarlo, poco a poco, con el acuerdo de las instituciones vascas y del Estado y la ratificación de las

Cortes Generales mediante ley, así como con el aval de las instituciones europeas.

Ahora, sobre la base de una auténtica voluntad de acuerdo, debemos ser capaces de encontrar los "mimbres" constitucionales y legales pertinentes para dar forma jurídica a un nuevo pacto, utilizando la vía de la "actualización de los derechos históricos", tal y como establece la disposición adicional primera de la Constitución.

Sugiero explorar, en este contexto, la figura de la convención constitucional. Un recurso utilizado en la cultura política anglosajona, para cuya aplicación en nuestro caso no habría impedimento expreso. No se trataría de una convención constitucional general sino de una limitada o específica para actualizar la interpretación acordada de una parte de su contenido. Una convención constitucional para pactar una interpretación sobre aquello que la Constitución de 1978 no ha resuelto bien en relación con la cuestión "territorial". No sería una fórmula mágica ni un camino expedito, pero podría abrir nuevas posibilidades de desarrollo futuro.

La propuesta es tomar la iniciativa con un planteamiento novedoso y viable desde el punto de vista de su constitucionalidad, planteando un doble pacto. Primero, firmar un acuerdo preliminar de bases para la convocatoria y desarrollo de una convención constitucional sobre el autogobierno, incluyendo principios como el cumplimiento íntegro de los marcos estatutarios, el reconocimiento de la plurinacionalidad del Estado, la bilateralidad, el sistema de garantías o la capacidad de decidir pactada. Segundo, celebrar una convención constitucional en el plazo de un año para analizar "el alcance actual y futuro de la disposición adicional primera de la Constitución", "el autogobierno de las comunidades de raíz foral" o, incluso, "el autogobierno de las nacionalidades históricas".

Esta propuesta de convención constitucional podría constituir una forma flexible y creativa de plantear una salida a la actual encrucijada política. Una propuesta para pactar una interpretación constitucional específica que, sin necesidad de modificación previa de la Constitución, hiciese posible un avance sustancial en el carácter plurinacional del Estado y en el desarrollo nacional del autogobierno de Euskadi y, en su caso, también de Navarra y el resto de comunidades históricas. Es decir, de aquellas que contaban con un modelo de autogobierno previo a la Constitución de 1978. Una convención que podría incluir también otras materias presentes en la agenda de debate político en el Estado.

Se presenta la ocasión de avanzar. Debemos tener presente de dónde venimos, ser conscientes de lo que podemos y no podemos hacer en esta coyuntura. Se trata de establecer hacia dónde vamos y lo que tenemos que hacer para lograrlo, porque tenemos la posibilidad de evolucionar progresivamente y desarrollarnos en nuestro ser.

Iñigo Urkullu es lehendakari