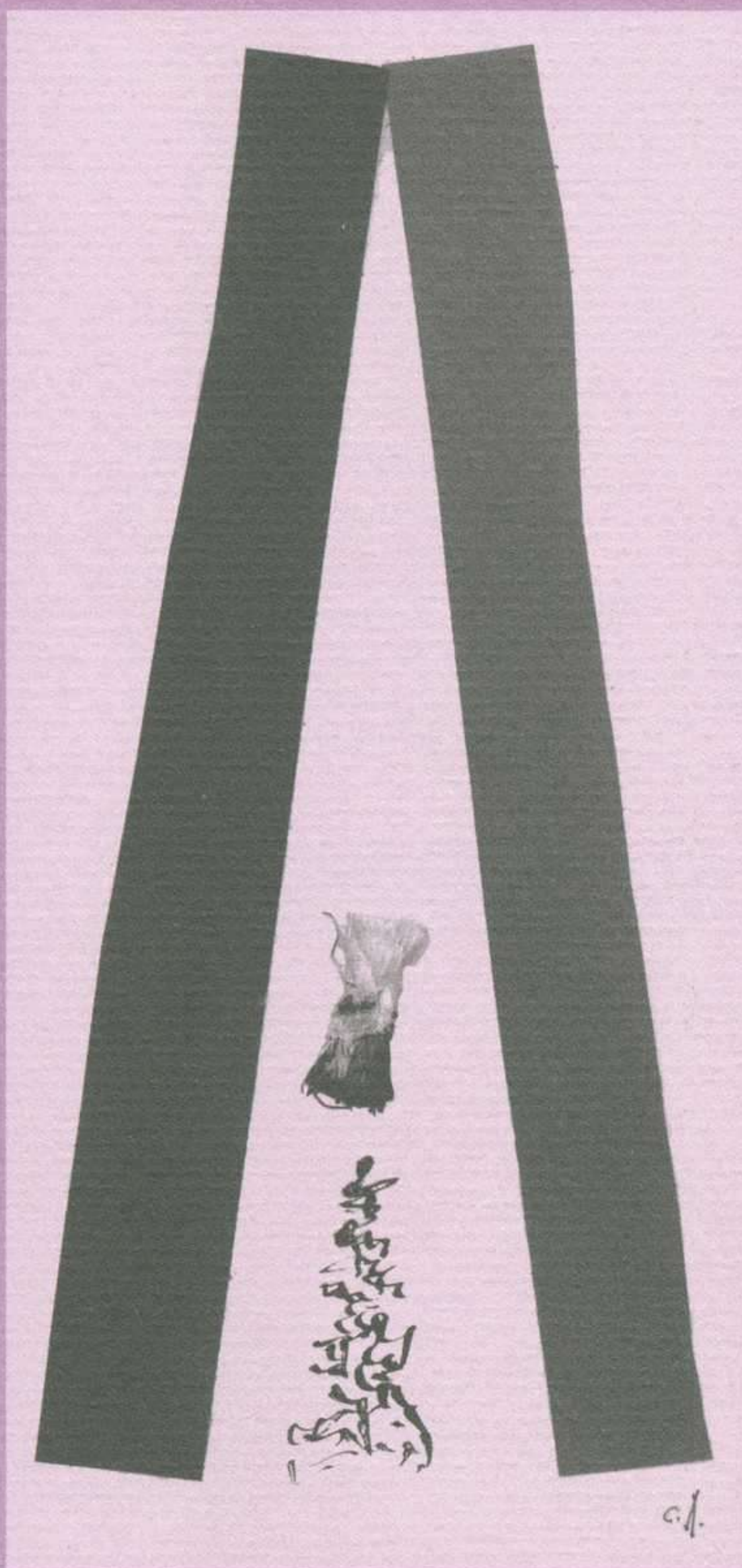


# Cuadernos de 25 Alzate

2001

Revista vasca de la cultura y las ideas



## NACIÓN Y LENGUA

M. González Portilla

y J. Urrutikoetxea

Jon Juaristi

Jon Kortázar

## EUROPA EN EL HORIZONTE

Alfonso Pérez-Agote

Alberto Pérez Calvo

Antonio López Castillo

José María de Areilza

Jasone Astola Madariaga

Gracia Vara Arribas

## ANÁLISIS POLÍTICO

Patxo Unzueta

Íñigo Gurruchaga

Alberto Surio

Eduardo Vírgala

## NOTAS

Santiago de Pablo

Alicia González Alonso

G.J.







# Cuadernos de 25 Alzate

2001

Revista vasca de la cultura y las ideas

---



# Cuadernos de 25 Alzate

2001

Revista vasca de la cultura y las ideas

## Ilustraciones

Carmen Abásolo López de Arcaute

Estudia en Madrid en 1967.

Beca Erasmo en Amsterdam.

Trabaja en el Equipo de Arquitectura N. K.

Loovaks.

Con ese equipo gana el concurso internacional de viviendas sociales de Kioto, donde trabaja en la dirección del proyecto durante dos años.

Sus preferencias se inclinan por la investigación y apuesta decididamente por la separación entre arte y mercado.

En consecuencia ha preferido no exponer sus trabajos en galerías y lo ha hecho en universidades y centros académicos de Japón, Holanda y Francia.

Actualmente está realizando un mural para el Instituto de Investigaciones Biológicas de la Universidad de Francfort.

Ilustración de portada: *Autorretrato*

Las opiniones aparecidas en los distintos artículos son responsabilidad de sus autores. CUADERNOS DE ALZATE no se identifica necesariamente con sus contenidos.

## REDACCIÓN Y ADMINISTRACIÓN:

EDITORIAL PABLO IGLESIAS

Monte Esquinza, 30, 2º dcha.

28010 Madrid

Tel.: 913 104 696

Fax: 913 194 585

e-mail: [editorial@fpabloiglesias.es](mailto:editorial@fpabloiglesias.es)

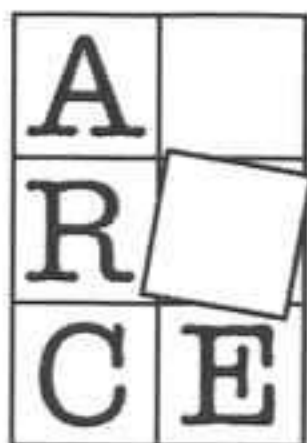
En Internet: <http://www.arce.es/alzate.html>

Realización Gráfica: Carácter, S.A.

Depósito Legal: M. 6685 - 1986

I.S.S.N.: 0213-1862

Esta revista es miembro de la Asociación de Revistas Culturales de España y de la Federación Iberoamericana de Revistas Culturales



## Director:

Juan José Solozábal Echavarría

## Secretaría de Redacción:

Isabel Giménez

Mercedes García Lenberg

## Consejo de dirección:

Aurelio Arteta

Andrés de Blas

Javier Corcuera

Manuel Escudero

Juan Pablo Fusi

Fernando García de Cortázar

Jon Juaristi

Juan Ignacio Macua

Manuel Ortuño

## Promueve:

Colectivo Unamuno

## Consejo Asesor

Joaquín Almunia, Carlos Alonso Zaldívar, Ángel Amigo, Javier Angulo Urríbarri, Joaquín Arango, Juan Aranzadi, Celestino del Arenal, Jesús Arpal, Ignacio Astarloa, Mikel Azurmendi, José María Benegas, Dionisio Blanco, Marta Cárdenas, Luis Castells, Juan Manuel Eguiagaray, Aurora Elósegui, Pablo Fernández Albadalejo, Emiliano Fernández de Pinedo, Javier Garayalde «Erreka», Sira García Casado, Miguel Ángel García Herrera, Ángel García Ronda, Francisco Javier Gómez Piñeiro, Manuel González Portilla, José Luis de la Granja, Raul Guerra Garrido, Marianne Heiberg, José Luis Hernández, Juan Carlos Jiménez de Aberasturi, Juan José Laborda, Ignacio Latierro, Jesús Leguina Villa, Andu Lertxundi, José Miguel Larraya, Francisco Llera, Carlos Martínez Gorriarán, José Antonio Maturana, José María Múgica, Marina Olabarría, Mario Onaindía, Ángel Ortiz Alfau, Alberto Pérez Calvo, Pilar Pérez Fuentes, José Ramón Recalde, Luis Rodríguez Aizpeolea, Fernando Savater, Gregorio Sanjuan, Miguel Satrústegui, Sebastián Ubiría, Edurne Uriarte, Patxo Unzueta.



# INDICE

## ESTUDIOS

<b>Manuel González Portilla y José Urrutikoetxea</b> Familia y comunidad. El País Vasco a las puertas de la modernidad (1860-1877) .....	5
<b>Jon Juaristi</b> Las relaciones culturales hispano-flamencas. La filología renacentista .....	35
<b>Jon Kortázar</b> Revista de Literatura Vasca, número 6. Monográfico sobre la crítica .....	47
<b>Alfonso Pérez-Agote</b> Europa, naturalmente. Un inventario de preocupaciones sobre nuestro futuro en la Comunidad.....	55
<b>Alberto Pérez Calvo</b> La nueva dimensión comunitaria de nuestros Estados europeos .....	69
<b>Antonio López Castillo</b> A propósito de la «Constitución» de Europa .....	81
<b>José María de Areilza</b> Regiones y Unión Europea: ¿Dónde están los límites? .....	97
<b>Jasone Astola Madariaga</b> Un Estado autonómico en la Unión Europea .....	107
<b>Gracia Vara Arribas</b> La participación de las Regiones en Europa.....	131

## ANALISIS

<b>Patxo Unzueta</b> El discurso de la insatisfacción .....	143
<b>Íñigo Gurruchaga</b> Babel como esperanza .....	155
<b>Alberto Surio</b> Por una nueva transversalidad. Elogio del fuerismo liberal en pleno colapso vasco ....	163
<b>Eduardo Vírgala Foruria</b> ¿Cumplimiento o superación del Estatuto? .....	173

## NOTAS

<b>Juan José Solozábal</b> , Un relato no convencional del nacionalismo vasco; <b>Santiago de Pablo</b> , La vigencia de un clásico; <b>Alicia González Alonso</b> , Perspectivas de futuro del Estado de las autonomías .....	183
--	-----







# FAMILIA Y COMUNIDAD

## El País Vasco a las puertas de la modernidad (1860-1877)

M. González Portilla y J. Urrutikoetxea (\*)

Hace apenas dos años y en una larga nota aparecida en esta misma revista (1) tuvimos la oportunidad de adelantar el marco conceptual e historiográfico dentro del que pretendíamos situar nuestra reflexión en torno a los comportamientos familiares vascos de entre 1860 y 1996. Cerrábamos aquellas páginas adelantando las que entendíamos podían considerarse como las pautas conclusivas provisionales que parecían derivarse de aquella primera aproximación global al tema. Se resumían sintéticamente en las cinco que siguen: pluralidad relativamente amplia de las modalidades familiares vascas, presencia de una distribución espacial de las mismas en absoluto arbitraria, progresivo y diferenciado proceso de cambio vinculado prioritariamente al avance de una dinámica industrial y urbanizadora, presencia mantenida de áreas resistentes al cambio y, finalmente y como derivación necesaria, urgencia por articular cuerpos explicativos de talante multifactorial y dialéctico.

Las líneas que siguen (2) tratan de enlazar con aquella primera propuesta, y de hacerlo en un punto que entendemos del mayor interés: el de la rica gama de modalidades que los comportamientos familiares vascos ponen ya de relieve en un momento (1860-1877) en el que nuestra relativamente tardía industrialización no ha socavado todavía las que se pudieran entender como pautas de comportamiento socio-familiar típicas de nuestro «mundo tradicional». Dicho de otro modo,

**Un estudio sobre el material ofrecido por los censos de población de 1860 y 1877, a las puertas de la industrialización, permite rebatir el tópico de la estructura familiar troncal, según el modelo propuesto por Le Play, vinculada al caserío y la cultura netamente euskaldún, extendida, además, de manera uniforme por toda la geografía vasca. Ocurre, antes bien, que la estructura familiar vasca era bastante más compleja y variaba según una geografía regionalmente heterogénea.**

(\*) Profesores de Historia de la Universidad del País Vasco.

(1) González Portilla, M. y J. Urrutikoetxea, «Familia vasca e historia. Entre el cambio y las resistencias», *Cuadernos de Alzate*, nº 20, págs. 205-218.

(2) Este trabajo no es sino un avance sintético del primer largo apartado introductorio que abrirá el volumen que, sobre la realidad vasca del último tercio del siglo XIX, verá la luz próximamente.



entendida desde los parámetros interpretativos de sus comportamientos familiares, la realidad vasca de finales del siglo XIX se nos muestra como bastante más rica y compleja de lo que habitualmente se ha solido poner de relieve. La sociedad se esfuerza por adaptarse a los distintos retos que le plantean los distintos medios económicos, sociales, jurídico-políticos y culturales que configuran, aquí y allá, la realidad poliédrica vasca. Así lo manifiestan unas pautas de estructuración y articulación familiar bastante más ricas de lo que hasta ahora hemos venido creyendo.

No sería, sin embargo, suficientemente esclarecedor ni estimulante el ensayo si nos detuviéramos en la simple constatación de aquella diversidad. Con ser importante, su alcance quedaría a mitad de camino entre el logro erudito y las urgencias insatisfechas por dar con explicaciones, y con explicaciones más integrales. Es evidente, sin embargo, que un artículo de estas características difícilmente puede cumplir integralmente con estos requisitos. Puede adelantar, sin embargo, algunas de las pautas interpretativas que nos pongan en el camino de la lógica que parece esconderse más allá de esa complejidad. La diversidad de las modalidades familiares vascas, lejos de responder a simples circunstancias casuales, parece atenerse a unos claros criterios de distribución socio-espacial. La localización de los distintos «modos» familiares responde a una lógica que es preciso desvelar.

Las líneas que siguen pretenden dar los primeros pasos en esta andadura y orientarse a perfilar el calendario y el mapa de estos comportamientos. Tratar de adentrarse en el campo de las interpretaciones con la idea de establecer un dictamen definitivo resultaría prematuro y pretencioso. Es cierto que esas primeras pautas espacio-temporales y la simple contextualización de cada modelo en su medio respectivo adelantará, indirecta e implícitamente, determinadas pistas que convendrá seguir y ahondar más adelante. El volumen que está a punto de aparecer recogerá este reto. Aquí nos conformaremos con ir adelantando pistas y criterios analíticos.

## **LA FAMILIA VASCA: UN PROBLEMA DE FUENTES**

Antes de entrar en cualquier otro tipo de consideraciones, parece conveniente proceder a la presentación de este protagonista (nos estamos refiriendo a los índices que expresan el número de miembros por unidad familiar, municipio por municipio) y explicar brevemente las razones que han aconsejado comenzar el trabajo precisamente por el tratamiento de este indicador no del todo habitual.



Los que hicimos nuestros estudios de historia hace ya algunos años, recordamos cómo éste de los índices (interesaban en aquel momento en cuanto que «índices multiplicadores») se convertía prácticamente en instrumento metodológico básico para todo aquél que quisiera indagar en la situación y evolución de la población de la época moderna. En efecto, de una acertada valoración de sus dimensiones dependía la conversión correcta en habitantes de las unidades familiares («vecinos») de que daban cuenta los «vecindarios» del momento. Nos encontrábamos en momentos en que la Escuela de los Annales, de un lado, y determinada historiografía de corte marxista, por otro, habían conseguido extender su influencia sobre nuestro panorama historiográfico. El protagonista colectivo, aquél que con tanto acierto había sabido reivindicar, ya en 1936, B. Brecht en sus «Preguntas de un obrero que lee» (3), reclamaba su lugar en el ámbito de los estudios históricos, y parte importante de nuestra historiografía había comenzado a mostrar un interés evidente por él. Eran tiempos ocupados en calcular densidades y tasas de crecimiento, en contraponer áreas en desarrollo con otras sumidas en la crisis o el estancamiento... Aunque relativamente tarde, la preocupación por comprender la raíz, configuración social y protagonismos activos y pasivos de las crisis o el interés, más radical aún, por los problemas relacionados con el gran debate del «crecimiento y desarrollo» se iban haciendo sitio en nuestra historiografía. Comenzaba a hacerse necesario conocer las dimensiones —quizás no tanto los perfiles— de este gran protagonista olvidado. Y en esa tarea de cálculo primerizo nos afanábamos: unos con el objetivo claro de no fallar ante un reto técnico convertido en carne de examen; otros, de espíritu sin duda más desinteresado, desde el noble convencimiento expresado entre nosotros, hace ya dos largos siglos por J. Vargas Ponze, en el sentido de que «nada sea tan esencial para conocer el vigor y los recursos de un país como calcular su gentío; y las alteraciones de éste sean también la verdadera medida de los grados de su prosperidad» (4). Eran momentos en los que los afanes demográficos caminaban de la mano de unos esfuerzos cuantificadores que más tarde correrían el peligro de convertirse, incluso, en obsesivos y rituales.

---

(3) Citado por Prieto Arciniega, A. M., *La historia como arma de la reacción*, Madrid, 1976, pág. 7.

(4) Vargas Ponze, J., *Estados de vitalidad y mortalidad de Guipúzcoa en el siglo XVIII, Trabaxados por el Teniente de Navío D. José Vargas Ponze, director de la Rl. Academia de la Historia, 1805* (Manuscrito), Madrid, Archivo de la Real Academia de la Historia, 9/5886 (E.71), fol. 2 rº. (En edición de Gonzalo Anes, Madrid, 1982, pág. 33.)



El comenzar esta aproximación introductoria de tipo general poniendo el primer acento precisamente en estos índices podría inducir a pensar que se nos había parado el reloj y que nos empeñábamos tercamente en repetir, un tercio de siglo más tarde, estrategias analíticas válidas para aquellos años pero seguramente insuficientes para los actuales. Incluso se nos podría creer afectados por el virus de una concepción positivista de la historia que creíamos ya desterrada. Esperamos que éste no sea nuestro caso. No sería lógico que, siendo conscientes de estos peligros, reiteráramos las visiones chatas que se denunciaban en otro lugar al analizar las limitaciones que, con alguna frecuencia, acechan a la enseñanza de la demografía histórica (5).

Por sí misma, la fuente que nos ocupa no hace sino atestiguar fríamente el número de los componentes que integran cada una de las distintas familias comprendidas en todas y cada una de las unidades administrativas («municipios») que componen la totalidad del panorama de nuestros tres territorios. Un sencillo cálculo posterior permite deducir la media correspondiente al conjunto de familias comprendidas dentro de cada una de aquellas unidades administrativas básicas. Son estas medias, precisamente, las que se convierten en los elementos fundamentales de nuestro análisis. Sobre esta base y en un tercer momento, se procede a la elaboración de una serie de mapas en los que quedan reflejadas todas y cada una de estas referencias medias por población. Una simple consulta visual permite deducir la existencia de distintas áreas de comportamiento caracterizadas por la presencia de diseños familiares relativamente homogéneos. En realidad, lo que desde un comienzo late en el fondo de esta primera aproximación es, precisamente, la esperanza de detectar una serie de regularidades y tendencias lo suficientemente importantes como para poder proceder a la elaboración de un diseño de mapa expresivo y sugerente, capaz de apuntar modelos e insinuar unas primeras hipótesis de partida. Se trata, en todo caso, de un primer diseño evidentemente provisional y que se tratará de contrastar, fuera ya del alcance de estas páginas, a la luz de la información más expresiva de los padrones: peso absoluto y porcentual de cada modalidad familiar (solitaria, sin vínculo de parentesco, nuclear, extensa o múltiple), presencia y peso de

---

(5) Urrutikoetxea, J., «La demografía histórica y los estudios universitarios: ¿rito académico, indicador erudito o articulador de los estudios sociales?», *Actas del Congreso Internacional de la Población. V Congreso de la ADEH*, Vol. V, págs. 23-57, Logroño, 1999.



los distintos componentes familiares, especificidades de edad, género y estado, tipos y grados de actividad económica, grado de alfabetización, etcétera.

Tal y como ya se ha adelantado, este trabajo nace de la conveniencia de contar con una sólida referencia de partida —la marcada por la divisoria 1860/77— que permita, posteriormente, situar debidamente el conjunto de un proceso bisecular que se prolonga desde 1860 a 1996. Punto de partida y proceso bisecular se apoyarán mutuamente, otorgándose una fuerza probatoria que difícilmente podrían llegar a adquirir a través de sus respectivos discursos independientes. Todo ello nos permitirá, adelantado el ensayo, llegar a precisar dos marcos de referencia que entendemos básicos para ulteriores análisis más detallados: un diseño de cronología que acoja a la totalidad del periodo y un mapa de partida (por ahora nos conformaremos con él) que trate de reflejar, en un sólo golpe de vista, el que de algún modo se podría considerar como panorama familiar medio vascongado en un momento en que el proceso modernizador comienza a cobrar cuerpo allá por el último tercio del siglo XIX (1860-1877).

## **APUNTES DE UNA PERPLEJIDAD (1820/25-1996)**

En su momento, cuando con motivo de otro trabajo, dábamos los primeros pasos en el análisis de los censos de 1996 y tratábamos de situarlos en la perspectiva de los estudios que sobre la familia veníamos realizando, nos encontramos con un hecho que, en primera apariencia, podía no tener otra consideración que la de una coincidencia puramente formal, pero que creímos necesario subrayar y es conveniente destacar en estas primeras líneas.

Nuestra perplejidad surgió, precisamente, en el momento de tratar de elaborar unos mapas sobre la base de los índices medios de miembros por familia que cada uno de los municipios de la Comunidad Autónoma vasca manifestaba a lo largo de los últimos ciento cincuenta años. Establecidos los distintos tramos sobre los que ordenar toda aquella información, procedimos a reflejar su distribución en los mapas correspondientes. Y es aquí donde surgió una doble sorpresa. Constatábamos, por una parte, que, a la hora de ordenar la información, podíamos servirnos de instrumentos formales de medición similares. A la hora de ordenar los índices que expresan el número de integrantes por unidad familiar del último tercio del siglo XIX habíamos establecido una clasificación cuatripartita según la cual los índices de todos y cada uno de los municipios del país, sin excepción, queda-



ban incluidos en uno de estos tramos: menores de 4,50 miembros, de entre 4,51 y 5,00 miembros, de entre 5,01 y 5,50, y mayores de 5,51. Contrariamente a lo que nosotros podíamos suponer, los tramos, comprendidos los más altos, seguían manteniendo parte importante de su valor instrumental hasta ya muy avanzado nuestro siglo. Todavía podíamos disimular nuestra sorpresa cuando constatábamos que seguían manteniendo toda su validez para el estudio de los censos de 1930, pongamos por caso. Lo que realmente nos extrañó fue que todavía era posible adentrarse de su mano en el análisis de los censos de 1981 sin que, por ello, la realidad familiar de la Comunidad Autónoma se sintiera del todo incómoda dentro de este corsé. Realmente resultaba sorprendente observar cómo, y pesar de la generalización del proceso industrializador, tendían a sobrevivir elementos básicos de la realidad familiar tradicional. Todavía era posible reconocer su imagen a través de un ropaje instrumental que, demasiado alegremente quizás, podíamos tender a considerar como superado.

Hay que reconocer, es cierto, que las informaciones de 1981 nos obligaban ya a introducir determinados retoques capaces de hacer realmente expresiva la lectura de los mapas posteriores a estas fechas. Pero no olvidemos que nos hallábamos ya en la segunda mitad del siglo XX. Además de los cuatro tramos a los que se ha hecho referencia, se imponía incluir un quinto en la base inferior de nuestra clasificación. Los tramos sobre los que habíamos venido funcionando seguían teniendo, todos ellos, vigencia metodológica representativa; ocurría, sin embargo, que parte realmente significativa de los municipios no encontraba acomodo relevante en aquellos; el tramo de familias menores de 4,50 miembros resultaba excesivamente genérico y no recogía con la debida fidelidad la realidad de unas dimensiones familiares medias que, en muchos casos, no llegaban ya siquiera a los 4,00 componentes.

Los índices, en su conjunto, habían experimentado otro tipo de cambios profundos. No cabía duda. Todos ellos, sin excepción, habían vivido un claro y, por lo dicho, matizado proceso de retracción, desde los que partían de cotas más altas hasta los que lo hacían desde índices más contraídos. Pero esto era algo que esperábamos. Era lógico que el proceso de modernización tuviera estos efectos. Se ha indicado que esperábamos que fueran, incluso, más acusados. Teníamos noticia diaria de ello a través de la propia experiencia personal y de incontables experiencias próximas a nosotros. La reducción del tama-



ño de la familia era algo totalmente asumido en la cultura de nuestros días y no era cuestión de convertir en descubrimiento histórico o sociológico algo que es el pan nuestro de cada día. De ahí que nuestra atención se desviara hacia otro segundo frente. Se nos manifestaba con toda su fuerza al tratar de medir los grados de dispersión existentes entre los distintos casos. Y es que los que reflejaban los censos de finales del siglo XX venían a ser muy similares a los que nos habían servido, de uno u otro modo, para la ordenación, catalogación y estudio de la información contenida en los distintos censos desde 1860/1877. La dispersión entre los distintos modelos se movía dentro de una banda cuya amplitud se venía manteniendo relativamente estable. Los modelos extremos seguían manteniendo unos niveles de alejamiento similares y si es cierto que, a finales del siglo XX, se producía una mayor concentración de casos en el extremo definido por índices más estrechos, también lo es que los distintos modelos seguían distribuyéndose, todavía con alguna regularidad, por todo lo ancho de la banda sin que se produjeran vacíos espectacularmente significativos.

Existía todavía un tercer motivo de sorpresa: la distribución geográfica de los distintos tramos de este final del siglo XX se ajustaba casi al detalle a las distribuciones que se podían observar en la realidad vasca de la segunda mitad del siglo XIX (1860 y 1877). Las áreas que ponían de manifiesto los índices más elevados en el comienzo de esta andadura de más de ciento cincuenta años (de casi doscientos, si nos retrotraemos a los datos de 1820/25) los seguían manteniendo al final de la misma. Habían visto disminuir la intensidad de sus índices, pero seguían manteniendo su papel de refugio de las unidades familiares más extensas. Otro tanto ocurría con las áreas de índices más restringidos aunque, en este caso, y como era lógico suponer, se podía observar cómo la mancha de la nuclearidad más acusada se había ido extendiendo, aprovechando los pasillos que iba marcando la introducción y asentamiento de las experiencias industrializadoras. Entre unas y otras quedaban situados los contextos de intensidad media; los mismos o parecidos contextos de hace bastantes años. Se habían producido, sin duda, cambios en el mapa, y algunos muy significativos. Era de esperar y no llamaba, por tanto, nuestra atención. Lo que sí nos sorprendía era ver hasta qué punto se mantenía en no pocos medios una tendencia, atenuada sin duda, hacia los entramados familiares más o menos extensos, cómo cristalizaban, aunque parcialmente metamorfoseadas, determinadas permanencias y cómo lo hacían a pesar de haber estado sometido el país a un proceso de



modernización que habíamos pensado bastante más radical y uniformador.

Lo que se quiere indicar con todo esto es simplemente que una experiencia metodológica aparentemente tan irrelevante como la que acabamos de comentar nos puede estar poniendo en la pista de una clave interpretativa dual a la que es preciso estar atentos, ya que puede permitirnos acercarnos a una lectura adecuada de la compleja realidad que se esconde bajo la apariencia relativamente uniforme de los censos de finales de este siglo. Una realidad que nos habla de cambios y de cambios realmente significativos, como no podía menos que ocurrir en un país en el que se ha cumplido ya el siglo desde que el proceso de modernización diera sus primeros pasos; pero una realidad donde, al margen de determinados reconocimientos retóricos, las aproximaciones académicas parecen olvidar con excesiva frecuencia la presencia significativa de las permanencias (6).

## EL DISEÑO DE UNA CRONOLOGÍA

Aparte de no ser ese el objetivo directo de este trabajo, a estas alturas de la introducción es difícil que pueda parecerle a alguien mínimamente interesante el que nos detengamos en consideraciones genéricas en torno a los cambios que ha experimentado la sociedad vasca a lo largo de este último siglo. Acaso convenga, sin embargo, pararnos a precisar la identidad, las fechas de arranque y desarrollo, y las etapas e intensidad de ese cambio, leídas a la luz de los códigos familiares. Será una forma de conocer, desde el arranque mismo del proyecto, cuál es la trama global de la dinámica dentro de la que queremos situar nuestra reflexión.

Situémonos, por un momento, en una visión de tipo general, tanto del conjunto de la Comunidad Autónoma como de cada uno de los Territorios Históricos que la componen. Pongámonos en los dos extremos cronológicos de esa trayectoria de casi siglo y medio y observemos por un momento los índices que reflejan el número medio de miembros por unidad familiar característico de cada momento y territorio.

---

(6) Es reconfortante constatar cómo comienza a valorarse recientemente esta doble dimensión de permanencia y complejidad por parte de autores que toman como objeto de estudio el marco familiar de la Europa Occidental. Véase E. Todd, *La invención de Europa*, Tusquets, Barcelona, 1995, págs.37-73; H. Mendras, *Sociología de la Europa Occidental*, Alianza, Madrid, 1999, págs.122-132.



**CUADRO I**  
**Evolución de los índices medios**  
**de componentes por unidad familiar (1860-1996)**  
**(Por Territorios Históricos)**

<b>TERRITORIO</b>	<b>1860</b>	<b>1930</b>	<b>1981</b>	<b>1996</b>
Araba	4,61	4,56	3,68	3,02
Bizkaia	4,64	4,76	3,60	3,04
Gipuzkoa	5,35	4,78	3,77	3,07
<b>C. A. V.</b>	<b>4,88</b>	<b>4,74</b>	<b>3,67</b>	<b>3,05</b>

Son varios los elementos que merece la pena retener de este cuadro. A lo largo de estos ciento cuarenta años, la realidad familiar vasca experimenta un proceso de retracción evidente y matizado que, como media, se sitúa en un 37,50%. Por otra parte, este proceso se atiende a modalidades y ritmos no del todo coincidentes. Araba y Bizkaia estrechan sus márgenes familiares medios en un 34,50%, mientras que Gipuzkoa se va a un más llamativo 42,62%. Podíamos tender a suponer como más lógico que se estableciera una diferencia significativa entre los comportamientos de los dos territorios costeros, por una parte, y los de Araba por otra. No es así. Curiosamente, el caso de Bizkaia rompe con estas expectativas, alejándose de unos parámetros como los guipuzcoanos que siempre hubiéramos pensado le podrían resultar más cercanos. Nos hallamos, sin duda, ante una primera circunstancia relevante sobre la que será preciso volver con más detenimiento.

Por otra parte, y si nos atenemos a los ritmos, se constatan otra serie de circunstancias llamativas. Se observa, por una parte y tal y como ya se ha adelantado más arriba, que los ritmos evolutivos de los tres Territorios tienden a uniformarse en la parte final del proceso, momento éste en el que las diferencias entre los distintos índices se mueven en el terreno de las centésimas. Entraremos, en su momento, en la consideración de los comportamientos comarcales diferenciales que, a pesar de todo, pueden esconderse bajo la imagen homogeneizadora de las medias territoriales. Ocurre, sin embargo que, hasta 1930 cuando menos, la dinamicidad general de estos ritmos evolutivos es realmente contenida; nula prácticamente en Araba, nula aparentemente en Bizkaia, y más acelerada, pero todavía moderada en Gipuzkoa.



Llama la atención, en primer lugar, lo tardíamente que comienza a acelerarse el ritmo de retracción. No es todo. Resulta igualmente extraña la imagen anormal que se pueda deducir de los índices vizcaínos. Desde la fría apariencia de los datos, podría dar a impresión de que, hasta 1930, Araba y Bizkaia siguen caminos paralelos entre sí y que, al menos aparentemente, coinciden con pautas de claro estancamiento. La historia que conocemos parece, sin embargo, indicar una realidad bien distinta. Y es muy distinta porque, mientras que la del estancamiento podría ser una explicación aproximada de lo que ocurre en Araba, en el caso vizcaíno no pasaría de ser un cierto artificio estadístico tras del que previsiblemente se oculta una dinámica real mucho más ágil, compuesta por la sucesión de etapas claramente diferenciadas y de significado opuesto y por una amalgama de comportamientos familiares de talante y evolución distintos. En este sentido, la evolución guipuzcoana podría ser tenida, en cuanto a la gradualidad de sus etapas, como más representativa de una dinámica convencionalmente más acorde con la realidad modernizadora que experimentan los territorios costeros.

Hay algo, en todo caso, que conviene no perder de vista: nos estamos moviendo con índices medios de miembros por familia de carácter provincial que, por el propio hecho de serlo, pueden perfectamente llegar a resultantes finales similares partiendo de sumandos comarcales y locales no necesariamente homogéneos. Un estudio desagregado de estas unidades mínimas y de su distribución espacial nos ayudará, en su momento, a definir adecuadamente los perfiles de los mapas nacidos de esa diversidad comarcal y a apuntalar y afinar las hipótesis que vayamos planteando en este momento inicial.

Antes de finalizar este breve repaso cronológico, conviene volver a subrayar una última circunstancia. Al final de los primeros setenta años de esta historia, justo en la divisoria cronológica del periodo sujeto a estudio, da la impresión de que nos hallamos todavía mucho más próximos del punto de partida del proceso que del punto en que se encuentra el mismo a la altura de nuestros días. Hasta la década de los treinta, la dinámica de contracción familiar marca una andadura mucho más queda. Después, a medida que nos adentramos en la segunda mitad del periodo, los procesos de cambio se aceleran progresivamente, para pasar a alcanzar niveles realmente significativos en el último tercio del presente siglo. También aquí es seguro que la realidad que fluye detrás de estas medias es bastante más viva, variada y rica de lo que manifiesta la imagen plana y unitaria de sus cifras. Pero es igualmente innegable que algo importante



está ocurriendo. No es que empiece otra historia, pero sí que esa nueva historia se consolida en los dos territorios más urbanizados, Bizkaia y Gipuzkoa, y arraiga definitivamente en el de adscripción más tardía, Araba. La modernidad, con todo su cortejo de cambios y complicidades, comienza a dejarse sentir abiertamente a partir de ese momento. A partir de él, el ritmo contractivo de las familias se acelera relativa, pero notablemente.

Ritmo moderado en el cambio en Bizkaia y Gipuzkoa y estancamiento en Araba durante la primera fase, fractura de modelos, más tarde, y aceleración sin precedentes en el tramo final, son las tres fases que definen este proceso de cambio matizado de los comportamientos familiares. Disponemos ya de un adelanto de calendario. A pesar de su provisionalidad, puede ayudarnos a la hora de establecer los hitos en torno a los que tratamos de articular la estructura cronológica del trabajo: punto de partida o «etapa foral» (1820/25-1860/77); primera fase de modernización (1860/77-1930/50); «gran divisoria» y universalización del proceso (1930/50-1980); y «segunda gran revolución» (1980-2000).

Quizás merezca la pena partir en este apartado de una serie de consideraciones previas. No es ésta, evidentemente, la primera vez en que se trata de establecer una especie de cuadro general que incluya los distintos modelos demográficos o familiares característicos del país. Tampoco la primera en la que se intenta dar con explicaciones verosímiles en torno a su propia existencia e, incluso, de la distribución espacial a la que parecen atenerse. Hasta la fecha, han sido muchos y de procedencia académica bien distinta los autores que han tratado el tema. Sabemos que se han ocupado de él sociólogos, antropólogos, literatos, políticos, economistas, demógrafos e incluso historiadores. Las ofertas explicativas van desde los planteamientos monistas que no quieren ver más allá del modelo familiar extenso, hasta los esquemas más complejos de quienes se esfuerzan por hacer comprensibles los comportamientos familiares desde el binomio básico, que no exclusivo, compuesto por las tipologías familiares nuclear y compleja (7). No sería prudente olvidar todos estos esfuerzos explicativos.

## **COMARCALIZACIÓN FAMILIAR DE 1860-1877: UN PAÍS VASCO NO UNIFORME**

---

(7) Han sido fundamentalmente los historiadores de la población y de la familia quienes se han esforzado por ofrecer una imagen más rica y compleja de los comportamientos familiares y quienes han tratado de ahondar en las razones de la propia complejidad y de los distintos modelos que la sustentan. La lista de los historiadores de nuestro entorno que, más o menos recientemente, se han ocupado del tema es realmente amplia. Baste, por el momento, con citar a algunos de los más significativos: ante todo, el maestro J. Caro Baroja, y luego M. Arbaiza, A. García-Sanz



Durante un largo periodo de nuestra historia reciente y en ámbitos culturales importantes de nuestra sociedad se fue haciendo un lugar de privilegio una doble afirmación. Se subrayaba, por una parte, que «familia, casa (Casa Solar) y tierras forman parte de la unidad que, durante siglos, en miles de años, ha vivificado al pueblo vasco», y se extendía el convencimiento, por otra, de que «étnica y políticamente, en el conjunto social íntegro del pueblo vasco, no hay valor comparable en el orden natural al de la familia (...). Familia, casa y tierras forman parte de la unidad que, durante siglos, en miles de años, ha vivificado al pueblo vasco» (8). Se reivindicaba la validez universal del modelo troncal de familia: «¡La familia troncal! (...). He aquí lo que constituye la familia vizcaína» (9). Se hablaba de la existencia de un modelo peculiar de familia vasca, que venía a coincidir con la que, allá por el último tercio del siglo pasado (precisamente en los años en que situamos la referencia cronológica de partida de este trabajo) el sociólogo conservador francés, Le Play, había definido como «*famille souche*»/«familia troncal». Se trataba de una familia en la que, en el marco cuasi-sacramental de «una misma mesa y compañía» («*nagusia naiz ni mahaiean*» (10)), convivían al menos dos núcleos conyugales. Ello propiciaba que en su seno se dieran la mano tres generaciones distintas: la correspondiente a los padres del heredero, la vinculada a éste («*maiorzagoa*») y su esposa (además de hermanos, parientes corresidentes, etcétera), y la que integraban los hijos de aquéllos, sus sobrinos, prohijados, expósitos... En los casos en que esto se produjera se llegaría a propiciar

---

Marcotegui, Andoni y Ander Iturbe, F. Mikelarena, A. Ortega, A. Pareja, P. Pérez-Fuentes, S. Piquero, J. Urrutikoetxea, etcétera, y el cada vez más importante grupo de personas que, bajo la dirección del Prof. M. González Portilla, trabaja en el Laboratorio de Demografía del Departamento de Historia Contemporánea de la Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea.

(8) Aranzadi, E («Kizkitza»): *La Casa Solar vasca. Casa y tierras del apellido*, Zarauz, 1932.

(9) «¡La familia troncal! perpetúa en el hogar paterno los hábitos de trabajo, los medios de influencia y el conjunto de tradicionales costumbres creadas por los abuelos, constituyendo un centro permanente de protección, al cual pueden recurrir todos los miembros de la familia en la prueba de la vida. He aquí lo que constituye la familia vizcaína». (Los subrayados son nuestros.) Areitio D., Introducción a *El Fuero de Vizcaya*. Bilbao, 1977, pág. XX.

(10) «*En la mesa yo soy el señor*» dirá el *etxeko-Jaun* (el «Señor de la Casa») protagonista de la canción que escribe, allá por 1877, el vasco-francés J. B. Elissanburu, en A. Onaindia, *Mila euskal-olerko eder*, págs. 537-538.



una convivencia intergeneracional que terminaría por socializar entre sus integrantes experiencias y cosmovisiones comunes, arraigadas en la tradición y fuertemente resistentes a influencias extrañas. El tronco familiar vería garantizada, de este modo, su pervivencia («se conservan y perpetúan quedando enteras y unidas, por medio de la institución del vínculo y maiorazgo») (11), la de su modo concreto y preciso de comprender y ordenar la realidad («se conserva la memoria y lustre de las Casas y Familias») (12), o la de las estrategias orientadas a mantener y reproducir el equilibrio, esa «paz social» a la que aspiraba y en aras a cuyo logro sometía a todos y cada uno de los componentes que lo integraban. «*Han bizi naiz ni bakean*» («Allá vivo en paz») recitará el propio Elissanburu (13) al poner el broche final a su exaltación del caserío. El tronco familiar permanecería intacto, por siempre, en el mismo solar (casa/caserío y «pertenecidos»). Con la muerte, tan sólo desaparecerían los gestores concretos de cada momento, individuos o generaciones, pero serían reemplazados por nuevos eslabones en la cadena familiar o del linaje. Nos encontraríamos, en el fondo, ante un modelo y unas estrategias indisolublemente vinculados con el caserío y con los ámbitos rurales, y parecería un hecho casi probado que su existencia guardaba vínculos incommovibles con una cultura netamente euskaldún.

Toda esta trama venía sustentada y reforzada por un carácter de universalidad y sacralidad que buscaba su apoyatura en un doble soporte argumental. El primero hacía referencia a una expansión geográfica originaria «universal» que lo hacía presente a lo largo y ancho de la totalidad del país. La constatación empírica, sin embargo, parecía introducir

---

(11) Archivo Histórico de Protocolos de Gipuzkoa (Oñati) (A. H. P. G. O.), Irún, Errazu, Sbtn. Antº, leg. 1689, fols. 370 rtº. y vº.

(12) Una referencia más completa y de carácter más sintético es la que nos ofrece el documento en el que se recoge la fundación del pequeño vínculo de Iguiñiz realizada, en 1792, por José Ignacio de Zuloaga y sus esposa María Josepha de Iguiñiz: «Y en atención á que las haciendas libres, que se parten y dividen se consumen y pierden y al contrario las vinculadas e indivisibles, agregadas é incorporadas, aunque sean de pequeñas dotaciones, permanecen y se aumentan siendo de ello mejor servidos Dios nro. Señor, el Rey (que le gue.) y la Patria, socorridos los parientes y deudos, sufragadas las Almas de los antepasados y otras del Purgatorio y se conserva la memoria y lustre de las Casas y Familias». A. H. P. G. O., Irún, Errazu, Sbtn. Antº., leg. 1699, fols. 118 rtº. y vº.

(13) Elissanburu, J. B., *op. cit.*, pág. 538.



determinados elementos de disenso que no casaban con la rotundidad de principio tan universal. Era necesario imponer un elemento corrector. Se potencia de este modo un segundo argumento que, desde su atemporalidad, confirmará a la «familia troncal» en su carácter de categoría. Le Play mantendrá que este modelo específico de familia perdura, a ambos lados del Pirineo, desde hace veinticinco siglos. «*Kizkitza*» no hará sino adornar el argumento: «Nos consta que *etxabe*, que el caserío vasco, que la familia moradora de esa casa, es anterior a cuanto la historia de los pueblos que nos rodean registra. Sabemos que vivía en *etxabe* esta familia, este linaje que ahora aparece en ella, en los días de Napoleón, y de Roncesvalles, y de Augusto» (14). Se trata, es claro, de una argumentación que recibe su ser desde ámbitos ajenos a la realidad histórica, de un ámbito filosófico y religioso al mismo tiempo, del tenor de las ideas que promociona el idealismo alemán. Nos encontramos ante un referente categórico anterior a la historia y a los hombres. Realidad, idealización y elaboración ideológica terminarán por configurar un todo que se impone como ideario universal e irrenunciable.

¿Qué hay de cierto en todo esto? ¿Responden las primeras impresiones que se pueden extraer de los mapas a esa imagen estereotipada o es preciso, por el contrario, abogar por un panorama más complejo y diversificado? Si, de la mano de los índices medios de miembros por familia, descendemos un escalón y nos detenemos en las referencias de todos y cada uno de los municipios del país, podremos, seguramente, dibujar un perfil más preciso de nuestro panorama familiar del momento que nos ocupa. Partamos de los censos de 1860 y 1877.

### **Primeros resultados, primeras consideraciones**

Una mirada genérica a los mapas elaborados sobre la información de estos censos nos permite extraer una primera consideración introductoria referida a la amplitud del abanico en que se mueven los índices que reflejan el número de miembros por unidad familiar. En la inmensa mayor parte de las 243 pobla-

---

(14) Aranzadi, E. («*Kizkitza*»), *op. cit.*, 48. (El subrayado es nuestro.) P. Lhande acierta a expresarlo de este otro modo: «Una humilde aldea de Zuberoa, en el País Vasco, alcanza a tener de sesenta a cien hogares esparcidos por las laderas de castaños y viñas (...); todos (...) cobijan a las mismas familias desde tiempo inmemorial (...). Desde el primitivo reparto de las tierras, las viviendas de los campesinos son inmutables», en P. Lhande, *En torno al hogar vasco*, Auñamendi, San Sebastián, 1975, págs. 15-16.



ciones controladas oscilan dentro de una franja situada entre los 3,5 y los 6 miembros. Son realmente excepcionales los casos que se salen de este marco. Su propia excepcionalidad podría, incluso y en un momento posterior, justificar un tratamiento monográfico. Ahora toca detenernos en el estudio pormenorizado de todos aquellos otros casos, la inmensa mayoría, que, dentro del amplio abanico de las normalidades, nos ponen en contacto con los modelos y comportamientos realmente representativos de la pluralidad del país. En todo caso, incluso en las situaciones más extremadamente elevadas y que curiosamente se producen siempre en determinados ámbitos rurales de la parte holohúmeda del país, los índices nos ponen en contacto con situaciones mucho más contraídas que la de aquel estereotipo que determinada literatura se esforzó en patrocinar como característica exclusiva e indiscutible de «lo vasco».

No es que el caso concreto de los Mèlouga de Cauterets que presenta Le Play (15) como estereotipo de la «familia troncal», y que se extrapola luego a la totalidad del ámbito vasco, sea un caso inventado o recreado. Lo que ocurre es que los 18 miembros de que consta esta familia bearnesa pueden ser tan reales como nulamente representativos, al menos en lo que concierne a la cuantía numérica de sus componentes. En éste como en otros tantos casos, da la impresión de que las lecturas interesadas del pasado se empeñan en querer dibujar con trazo grueso los perfiles de los modelos en los que tratan de sustentar su discurso, temiendo acaso que las realidades matizadas no resulten lo suficientemente convincentes a la hora de marcar estilos o peculiaridades socioculturales. Con frecuencia, detrás de todo ello se oculta un profundo desconocimiento de cuáles son realmente los resortes profundos que dan cuerpo y forma a las distintas modalidades familiares. Con frecuencia, se cae en el error de querer atribuir a indicadores cuantitativos lo más llamativos posibles virtualidades que tan sólo es posible encontrar en factores cualitativos muy precisos, ricos en matices y capacidades de interrelación, en elementos ligados, no tanto con la cantidad, sino con la calidad de las relaciones humanas, de los

---

(15) «El heredero y su esposa, adultos de veinticinco y veinte años respectivamente; el padre y la madre, de cincuenta y dos y cuarenta y siete; un abuelo de ochenta; dos parientes solteros, hermano o hermana del padre de familia; nueve niños y dos criados», F. Le Play, *L'Organisation de la famille selon le vrai modèle signalé par l'histoire de toutes les races et de tous les temps*, Tours, 1870. Otras obras: «Paysans en communauté du Lavedan», en *Les ouvriers de Deux Mondes*, Société des Etudes Pratiques d'Economie Sociale, I, nº 3, París, 1857; *L'organisation de la famille. Une famille-souche du Lavedan en 1856*, París, 1869.



marcos de relación social, con las jerarquizaciones socio-familiares, con las estrategias jurídico-hereditarias, con los marcos socio-culturales, etcétera.

Una lectura más detenida de los datos y de los mapas nos permite detenernos en una segunda consideración. La realidad familiar del país pone de manifiesto una relativamente amplia diversidad de comportamientos familiares, lejos de la simplificación que tiende a reducirla a una única modalidad de «familia vasca». Parece claro que ésta no existe como tal, y los mapas lo reflejan con claridad al diseñar un panorama mucho más plural de coloraciones. El conjunto de los tres Territorios Históricos, lejos de responder a parámetros numéricos únicos, ofrece un panorama bastante más diversificado y matizado de lo que seguramente cabía esperar en un principio. Y todo parece indicar que esos distintos modos se distribuyen ateniéndose a una serie de pautas que, por lo que se puede observar, distan de ser casuales o arbitrarias. Y tampoco, por otro lado, parecen ser del todo concluyentes determinados marcos explicativos que se han ido ensayando hasta el momento, a la hora de explicar convincentemente esa diversidad de comportamientos.

<b>CUADRO II</b> <b>Índices de miembros por familia (1860-1877)</b> <b>Distribución provincial</b>		
<b>Provincia</b>	<b>Índices</b>	
	<b>1860</b>	<b>1877</b>
Araba	4,61	4,49
Bizkaia	4,64	4,77

Puestos a admitir la existencia de esa diversidad en los comportamientos familiares y en los soportes socioeconómicos y culturales que pudieran estar detrás de ellos, se podía tener la impresión de que, antes o después, terminaríamos por dar con la presencia de una divisoria, geo-climática en principio, en virtud de la cual el país podía quedar perfectamente dividido en dos o más grandes franjas de disposición horizontal. Se trata de un modo de aproximación a la realidad plural del país basado, fundamentalmente, en criterios de índole geográfica, climática, económica y social. Caso de confirmarse



su validez, no se trataría, ciertamente, de un logro novedoso. Los romanos fueron perfectamente conscientes de esta imagen dual del país nada más llegar a tierra de vascones (16). Lo fueron al pisar el territorio, familiarizarse con él y optar por establecerse o no en sus tierras; y lo fueron a la hora de elaborar una reflexión que respondiera a sus preocupaciones de ocupación racional y productiva del espacio. Entendieron que parte de él (el «*ager vasconum*»), una franja que se extendía horizontalmente al sur de la barrera montañosa que dividía al país de este a oeste, se adecuaba perfectamente a sus intenciones agrícolas y colonizadoras. En efecto, en él los colonos podían rentabilizar sus esfuerzos por la vía de la recolección de unos productos perfectamente homologables desde los parámetros mediterráneos de riqueza: pan, vino e, incluso, aceite. Pero entendieron, igualmente, que existía otra zona, paralela a la anterior y que se interponía al norte entre aquella y la costa, genéricamente menos atractiva, más montañosa y cubierta de bosques («*saltus vasconum*») donde, salvo intereses puntuales relacionados con la navegación de cabotaje, la minería próxima a la costa, o su posición relativa, no merecía la pena concentrar demasiados esfuerzos ni afrontar riesgos no calculados. El acierto de esta doble percepción fue tal que siguió imponiéndose entre quienes durante siglos siguieron acercándose a esta tierra. Aimeric Picaud reitera, en el siglo XII, esta imagen dual que es la misma que, con valoraciones, ahora casi opuestas, repetirán Andrea Navagero en el siglo XVI o W. von Humboldt (17) a comienzos del siglo XIX, por no poner más que tres ejemplos significativos. Se trata de la gran divisoria en la que tantas y tantas veces nos hemos apoyado a la hora de hacer más comprensibles los modelos y modos de comportamiento característicos de nuestra historia.

Llegados a este punto, sin embargo, los mapas dejan traslucir la insuficiencia explicativa de esta divisoria orográfica y geo-climática a la hora de intentar cuadrar los distintos modos y com-

---

(16) Como en tantos otros órdenes de nuestra historiografía, quizás haya sido Julio Caro Baroja quien mejor haya sabido comprender las virtualidades de este instrumento analítico y quien sin duda, mejor ha sabido transmitir la necesidad de aplicarlo a la hora de lograr una recta comprensión de esa realidad plural que es Vasconia. Véase J. Caro Baroja, *Los vascos*, Madrid, Istmo, 1971; o *Introducción a la historia social y económica del Pueblo Vasco*, San Sebastián, 1974, entre una amplísima producción de indudable interés.

(17) Von Humboldt, W., *Apuntaciones sobre un viaje por el País Vasco en primavera del año 1801*, San Sebastián, 1975.



portamientos familiares del último tercio del siglo XIX. Es cierto que esta clasificación dual sigue manteniendo virtualidades como elemento referencial de partida, pero dista de poder ser aplicada con valor universal. Es evidente que las familias complejas están notablemente más extendidas en nuestras áreas atlánticas, en tanto que las nucleares parecen manifestar una mayor querencia por las zonas mediterráneas del país. Pero conviene no dejarse deslumbrar por estas primeras luces. Tenemos la impresión de que la correlación más o menos mecánica entre lo geoclimático y económico, de una parte, y lo familiar, de otra, resulta insuficiente y que, cuando menos, precisa de elementos correctores importantes.

Tanto a uno como a otro lado de la divisoria coexisten, cierto que con intensidades distintas, modelos no idénticos, mientras que un mismo modelo —el de dimensiones reducidas, por ejemplo— se deja ver a uno y otro lado de la misma. Si es cierto que la Araba más interior tiende a poner de manifiesto complejos familiares más reducidos y que es posible adivinar en ello ciertas regularidades específicas de la zona, no lo es menos que las excepciones de parte nada desdeñable de la Llanada, de Kuartango, de Iruña de Oca, de la Ribera Alta y de la Ribera Baja aconsejan suspender por el momento juicios excesivamente prematuros y globalizadores. Y otro tanto o más ocurre en el País Vasco septentrional. Amplias áreas de nuestro ámbito atlántico manifiestan en épocas tan tempranas como la de 1860/77 dimensiones familiares dominantes cercanas o del todo identificadas con las pautas nucleares. Si la mayor parte de Gipuzkoa, salvadas excepciones que se apuntarán más adelante, parece atenerse con un alto grado de fidelidad a las pautas amplias, no ocurre lo mismo en el caso de Bizkaia. Tal y como en su momento apuntó con acierto M. Arbaiza (18), las estructuras familiares del Señorío parecen repartir su obediencia entre concreciones familiares de distinta dimensión: las más extensas de la parte oriental cercana a Gipuzkoa y de la más occidental próxima a Cantabria, por una parte, y las más reducidas que caracterizan a sus zonas costeras y a las internas del entorno del Gorbeia, por otra. Claro que dentro de la extrañeza, todavía se podría pensar, justificadamente, que las actividades marítimo-pesqueras pueden dar origen a modelos de articulación familiar marcadamente divergentes de los relacionados con las actividades agrarias. Ocurre, sin embargo, que modelos familiares de dimensiones reducidas se hacen también presen-

---

(18) Arbaiza, M., *Familia, trabajo y reproducción social*, Bilbao, UPV/EHU, 1996.



tes en otras áreas mucho más montañosas de esta misma zona del país. Es lo que ocurre, por ejemplo y de manera realmente llamativa, en los alrededores del macizo del Gorbeia, en la montaña guipuzcoana colindante con Navarra o en ciertos contextos del Pirineo occidental navarro. Y algo similar, aunque en tono más matizado, en el corredor que atraviesa toda Bizkaia de sur a norte uniendo el «Mundo del Gorbeia» con la costa, y en los amplios valles que corren paralelos a ésta.

Esta diversidad se hace todavía más acusada en el momento mismo en que se entra en la consideración de las dimensiones de las unidades familiares, según si éstas pertenecen a núcleos más urbanizados o a modos de hábitat y de comportamiento más relacionados con las actividades agrarias. Lo ponen de manifiesto los bajos índices que, incluso en el caso guipuzcoano, se constatan en aquellas poblaciones con peso relativamente importante de los sectores económicos no agrarios: la pesca, la industria, la artesanía o el comercio. Valgan como simple ejemplo los casos de Leintz-Gatzaga (3,93) con sus salinas, o Soraluze-Placencia de las Armas (3,84) con su Real Fábrica, en las circunstancias más extremas, o los costeros de Pasaia, Getaria, Zarautz y Orío, los vinculados con la industria tradicional como Arrasate-Mondragón e Irún, o los inmersos en la actividad comercial, como Tolosa. La desagregación de las medias generales correspondientes a un mismo y único pueblo o unidad administrativa, según se trate de sus componentes menores de talante «urbano» (casco o arrabales) o «rural» (barrios) (19) permite, incluso, avanzar un paso más en la complejidad creciente de un diseño lejano de cualquier esquema reductor.

Por lo dicho y por lo insinuado, tampoco parece que las interpretaciones basadas en criterios de corte político-administrati-

---

(19) Lo pudimos constatar al estudiar el caso de Irún, Arrasate-Mondragón o Azkoitia, y lo confirman, entre otros, los estudios de Cruz Mundet y Urrutia sobre Rentería (1766-1845) y las villas armeras de Guipúzcoa (1789-1833), respectivamente. Baste decir, como simple adelanto, que, mientras que la Irún más «urbana» arroja, para 1845, un índice de 4,85, los índices de sus barrios rurales ascienden por encima del 6,30, y que estas diferencias se acusan aún más en el caso azkoitiarra, con índices «urbanos» del 4,68, lejanos del 7.13 de sus índices rurales. Véase J. R. Cruz Mundet, *Rentería en la crisis del Antiguo Régimen (1750-1845). Familia, caserío y sociedad rural*, Rentería, 199.; J. Urrutikoetxea, «En una mesa y compañía». *Caserío y familia campesina...*, págs. 143 y ss; y J. M. Uriarte, *Hitz apurtua. Deba beheko herri armagileetan Frantziar Iraultzaren ondorioz gizartean, ekonomian, politikan, instituzioetan eta kulturaren izandako eragina (1793-1823)*. Agradecemos a su autor su amabilidad al permitirnos utilizar los datos referidos a la localidad de Elgoibar.



vo puedan ayudarnos en el esclarecimiento definitivo de los factores explicativos del nacimiento y distribución de las distintas, y por ahora tan solamente intuitas, obediencias familiares. Es cierto que la distribución administrativa provincial puede ayudar a apuntar algunos elementos diferenciadores. Gipuzkoa, como unidad global, parece responder a pautas familiares extensas, en tanto que Araba se inclina por las nucleares. Pero el esquema sigue resultando demasiado simple. Es Bizkaia, en todo caso, la que opone una mayor resistencia a este tipo de explicaciones reduccionistas de origen administrativo. El Señorío es la plasmación más viva de la diversidad. Afirmar, por otro lado, que aquellos matices diferenciadores pueden ser consecuencia, más o menos directa, de la pertenencia de esas áreas a uno u otro de los territorios y de las opciones sociales, económicas y políticas que éstos hayan podido ir tomando a lo largo de su historia, no deja de ser, por el momento, una compleja hipótesis que habrá que contrastar en su momento.

Si, en este esfuerzo por dar con criterios explicativos verosímiles, optamos por tirar por elevación y aproximarnos a los distintos ensayos que se han venido haciendo reiteradamente por dar con una comarcalización que explicara adecuadamente la articulación interna de cada uno de los distintos territorios vascos, observaremos que, al mismo tiempo que se van enriqueciendo estas referencias, en esa misma medida van quedando frustradas nuestras expectativas, ya que ninguna de ellas se adecua al perfil de nuestros mapas.

Si hay algo se deduce de todo ello, es que no parece muy de recibo poner la esperanza en la posible existencia de criterios explicativos «naturales», necesarios, inalterables, universales y de configuración simple, plana y excluyente. En todo caso, más que de comarcas naturales habrá que hablar de comarcas humanas y hacerlo en el sentido más amplio, rico y dinámico del término. Unas comarcas que contemplen la relación del hombre en sociedad con el medio como elemento generador de territorio. Un territorio que, por lo tanto, es moldeable y que lo es históricamente; pero un territorio que tenderá a articular modelos de relación estables en la misma medida en que los «recursos» básicos con los que cuenta (disponibilidades humanas y económicas, jerarquización social, distribución de roles entre los distintos protagonistas, organización política, cuerpos legales, usos y costumbres, marcos de comportamiento, referentes mentales y culturales, etcétera) tampoco varían significativamente de un momento a otro; pero un territorio que no es insensible a las variaciones. Comprender la realidad



territorial de la familia como manifestación plural de su función articuladora y reproductora de lo social es, sin duda, uno de los objetivos de esta primera aproximación provisional. Llegar a conclusiones medianamente clarificadoras en este orden exigirá trabajar una documentación más rica de la que venimos manejando hasta el momento. Por el momento, sigue siendo necesario actuar con cautela y de forma progresiva, avanzando por esta especie de relectura crítica de aquellas hipótesis explicativas que se han venido formulando hasta aquí.

Se ha mencionado la larga duración. Se ha hablado de un territorio que ha ido fraguado históricamente y que trata de establecer y reproducir, a través de la realidad familiar o de las distintas realidades familiares, unas relaciones que tienden a ser estables, aunque, de hecho, no lo sean ni del todo ni por siempre. Acaso los marcos jurídicos nacidos para regular, hacer respetar y reproducir un determinado modo de relación entre sujeto social y medio puedan arrojar alguna luz. Han sido y son muchas las voces que, dentro y fuera del país, han tratado de poner en relación estrecha marcos jurídicos, estrategias hereditarias y modelos familiares. Como es sabido, la historiografía de la familia occidental ha venido debatiendo largamente los criterios que hicieran aceptable una comarcalización fiable y suficientemente fundada de los distintos modelos familiares europeos y los diferentes componentes que permiten establecer los perfiles concretos de cada uno de ellos. Nos consta que, por una u otra vía, los modelos analíticos han ido haciéndose cada vez más complejos, desde el modelo «troncalista» y evolutivo de Le Play hasta las propuestas más elaboradas de Burguière o Todd, pongamos por caso. A medida que la reflexión se va enriqueciendo con nuevas aportaciones, las tipologías han ido incorporando nuevos elementos discriminantes. Se ha señalado que las sistematizaciones actualmente más aceptadas integran en su esquema analítico, además de la referencia a la estructura y composición de la familia, elementos como la edad al matrimonio, la circulación de los hijos casados o el sistema sucesorio. Efectivamente, las pautas hereditarias características de cada área han cobrado un evidente protagonismo explicativo.

La literatura histórico-jurídica vasca, también la política, está llena de referencias expresas a la importancia de los marcos hereditarios (sistema indiviso y «sistema troncal» de transmisión de los bienes, básicamente los raíces) en la configuración de la familia y de la propia sociedad vasca. No es cuestión,



ahora, de hacer un repaso exhaustivo de las múltiples formulaciones que se han venido realizando en torno a esta dimensión jurídico-familiar. Mateo Benigno de Moraza (20), J. A. Zamácola (21), Agustín Chaho (22), P. Lhande (23), Sabino Arana, «Kizkitza» o J. Galíndez (24), entre otros, han dedicado su atención al tema. No se trata, por supuesto, de negar la incidencia que los marcos jurídicos hereditarios tienen, de hecho y en no pocas circunstancias, en la configuración concreta de las unidades familiares. Está demostrado que la cultura jurídica troncal propicia la aparición más frecuente de modelos familiares extensos. Nos hicimos eco detallado de ello al analizar el caso concreto del Irún de finales de la época foral (25). Sabemos, sin embargo, que no es conveniente establecer una simple relación mecánica entre la presencia de los marcos jurídico-hereditarios troncales y la presencia de la familia compleja.

No se ajusta a la realidad defender que la presencia de familias amplias es norma de obligado cumplimiento allá donde están vigentes los marcos jurídicos de esa índole o que, por el contrario, no es concebible la existencia de «familias troncales» allá donde las pautas hereditarias se rigen por los principios oficiales de la división igualitaria de los bienes. Un sistema hereditario con transmisión indivisa de los bienes raíces a un solo heredero no implica necesariamente que aquellas áreas en las que viene funcionando hayan de manifestar una preponderancia indiscutida de los modelos familiares complejos o «troncales». La Bizkaia de la Tierra Llana que, de alguna manera, puede ser considerada como paradigma expreso de esta cultura hereditaria, pone de relieve, sin embargo, la presencia de prácticas familiares bastante más plurales de lo que en principio cabía esperar. Los marcos jurídicos pueden favorecer determinadas estrategias familiares, pero en absoluto las imponen de manera necesaria y universal.

---

(20) Moraza, M. B., *Discursos de Mateo Benigno de Moraza en defensa de los Fueros Vascongados. Julio de 1876 \* Mayo de 1877*, Diputación Foral de Araba, Vitoria, 1976, pág. 10.

(21) Zamácola, J. A., *Historia de las Naciones Bascas*, San Sebastián, Eguzkia, 1818, págs. 146-150.

(22) Chaho, A., *Viaje a Navarra durante la insurrección de los vascos*, San Sebastián, Txertoa, 1976.

(23) Lhande, P., *Autour d'un foyer basque*, Enghien (Bélgica), 1907. [Edic. castellana, San Sebastián, 1975.]

(24) Galíndez, J., *La Tierra de Ayala y su Fuero*, Buenos Aires, 1957, págs. 217-219.

(25) Urrutikoetxea, J., *En una mesa y compañía...*, págs. 241-264.



Es sabido, *contrario sensu*, cómo, a lo largo de toda la época foral y a falta de una recopilación y reconocimiento oficial de unas propias, el derecho privado guipuzcoano se venía rigiendo por las pautas hereditarias castellanas regidas por el reparto igualitario. Y consta, sin embargo, que en poco o nada influyó la vigencia teórica de estos marcos no troncales en una presencia menos intensa de modelos familiares extensos. Es lo que pone claramente de manifiesto A. Navajas en su *Ordenación consuetudinaria del caserío en Guipúzcoa* (26). Y otro tanto parece que ocurrirá en el País Vasco-francés post-revolucionario. P. Lhande llegará a calificar de «guerra» las estrategias que, en la vida diaria de la sociedad vasca de este entorno, se interponen como elemento corrector entre lo que dictan las pautas jurídicas oficiales y la práctica diaria. Y es que, en muchos momentos y circunstancias, la «cultura de la Casa» puede ir bastante más allá de los marcos reconocidos por las leyes. Los estudios de M. Lafourcade, primero, o de D. Haran más recientemente, lo ponen claramente de manifiesto (27). Estas pautas culturales llegarán, incluso, a trasladarse físicamente más allá de Atlántico, de la mano de las costumbres y la voluntad de los emigrados, tal y como lo ponen de relieve N. L. Siegrist de Gentile, O. Álvarez Gila (28) y M.R. Stabili (29).

¿Y qué decir de la posible correspondencia entre el euskera y las modalidades familiares más complejas? Todo lo dicho hasta aquí (tendencia nuclear costera y cultura euskaldún, «cultura montañosa» nuclear tipo Gorbeia y hegemonía lingüística del euskera, etcétera), invita a poner en tela de juicio el valor explicativo primario de determinados ensayos —vía causa/efecto— que se hayan podido intentar en esta línea. En

---

(26) Navajas Laporte, A., *La ordenación consuetudinaria del caserío en Guipúzcoa*, Fundación Kutxa Ediciones, San Sebastián, 1975.

(27) Lafourcade, M., *Mariages en Labourd sous l'Ancien Régime*, U.P.V./E.H.U., Bilbao, 1989; D. Haran, «La transmission du Patrimoine Familial depuis de Code Civil au Pays Basque Français», en *V Jornadas de Estudios Histórico-Locales. La Familia en Euskal Herria, Vasconia*, nº 28, 1999, págs. 117-126.

(28) Siegrist de Gentile, N. L. y O. Álvarez Gila, «Herencias e institución de legados en sucesiones vascas en Buenos Aires, 1750-1845», en *V Jornadas de Estudios Histórico-Locales. La familia en Euskal Herria, Vasconia*, nº 28, 1999, págs. 261-270.

(29) Stabili, M. R., «La formación de la élite vasco-castellana de Santiago de Chile en el siglo XVIII», en B. Schröter, y Ch. Büschges, (eds.): *Beneméritos, aristócratas y empresarios. Identidades y estructuras sociales de las capas altas urbanas en América hispánica*, Vervuert, Iberoamericana, Madrid, 1999, págs. 133-155.



todo caso, quizás pudiera tomarse en consideración, y ello sólo en una cierta medida y en determinadas circunstancias, la posibilidad de que tanto la pervivencia del euskera como la de los modelos familiares más complejos pudieran ser reflejo derivado de la pervivencia de modelos socio-económicos y culturales comunes a ambos y situados en el sustrato común de ambas realidades. De todos modos, el tema requiere una maduración conceptual y un análisis documental mucho más detenido. Baste, por el momento, con este simple apunte crítico.

## **MODELOS FAMILIARES Y MARCOS EXPLICATIVOS**

Terminado este repaso crítico a las distintas hipótesis interpretativas que han tratado de explicar, de algún modo, las posibles razones que se ocultan en el trasfondo de los comportamientos familiares vascos y de su más o menos precisa concreción espacial, parece obligado volver a enfrentarse con el reto del inicio. ¿Cabe, después de todo esto, hacer una lectura mínimamente comprensiva y estructurada de nuestros mapas? ¿Es posible llegar a entrever en ellos alguna lógica y detectar la presencia de alguna regularidad mínimamente expresiva?

### **Los censos de 1860**

Cuando se observan los mapas elaborados sobre los índices que reflejan el número medio de componentes por familia y municipio en 1860, lo primero que se percibe es la clara distribución por áreas a que se atienen los distintos modelos. Se podrían, incluso, establecer tres categorías: la de las áreas con realidad familiar más abigarrada, la de los municipios en los que las familias tienden a la contracción, sin que por ello puedan ser incluidas en el apartado posterior y, finalmente, la correspondiente a éste y caracterizada por el predominio de familias con bajo número de componentes. Geográficamente, las primeras responden a una localización doble muy precisa: el cuadrante nororiental de la Comunidad Autónoma y que abarca la mayor parte de Gipuzkoa y la zona colindante de la Bizkaia más oriental, por una parte, y la franja que cierra este territorio por su flanco más occidental, por otra, desde las Encartaciones a la Araba recorrida por la cuenca superior del Ebro, el Omecillo. Las segundas se localizan significativamente en la franja que, separando los dos núcleos vizcaínos familiarmente más densos, atraviesa horizontalmente la mayor parte de la Tierra Llana del Señorío. Y, finalmente y en el otro extremo, las medias familiares más bajas encuentran su acomodo natural en otro doble contexto: la costa (fundamentalmente la vizcaína) y las tierras más meridionales de Araba.



Existe, además, un tercer contexto que, por lo reducido de las dimensiones de sus familias, bien podría alinearse en el grupo de índices familiares más bajos, acompañando a los subgrupos alavés meridional y costero vizcaíno. Nos estamos refiriendo al que se hace presente en el entorno montañoso del Gorbeia. Resulta, sin duda, llamativo que esto ocurra en un área eminentemente montañosa. Si nos atenemos a los cuadros explicativos en boga, habría que confesar que lo normal sería que este contexto coincidiera con concreciones familiares amplias. No es el caso. Esta gran zona boscosa de Bizkaia, limítrofe con Araba y cuyo epicentro se sitúa en el entorno septentrional del Gorbeia, se caracteriza por tener unas cifras medias de miembros por familia parecidas o inferiores a la media de la Comunidad Autónoma, con una clara prevalencia de las estructuras familiares nucleares a las que acompaña, sin embargo, una presencia notable de familias complejas que pueden situarse entre el 20% o 25% del total de las familias.

La realidad familiar de 1860 manifiesta, en síntesis, un panorama complejo que se articula en torno a nueve grandes comarcas/modos que responden, por su parte, a aquella triple tipología dominante: predominio de estructuras amplias en Gipuzkoa, Bizkaia más oriental y Bizkaia occidental; predominio de las estructuras más nucleares en la costa (sobre todo la vizcaína), en las tierras meridionales de Araba y en el marco del Gorbeia; y, finalmente, presencia mayoritaria de hogares de dimensiones medias en la Bizkaia central de la Tierra Llana. A todo ello hay que añadir un último modelo, sin localización geográfica precisa, y que acoge a aquellos municipios más desarrollados y con características económicas y sociales que podríamos definir como «urbanas» o «paraurbanas» o, incluso mixtas. Es el caso de algunas villas de Señorío o, incluso, de otras villas o ciudades de Gipuzkoa o de Araba (caso de Vitoria-Gasteiz) de en torno a los 5.000 o más habitantes.

Los censos de 1877 confirman, con ligeros matices, esta misma distribución espacial. Las repercusiones de la II guerra carlista (1872-1876) se dejan traslucir en una pérdida media de componentes que ronda en torno a las dos décimas. A decir verdad no se observan, por lo demás, cambios significativos. Las distintas áreas siguen manteniendo prácticamente intactos distribución y perfiles. Volvamos sobre ellas y ensayemos sobre la reiteración de sus matices algunas líneas explicativas sobre las que volveremos en los estudios monográficos que dedicaremos a cada una de estas concreciones geofamiliares.

## Los censos de 1877



El área oriental del territorio confirma su querencia hacia las familias más amplias. En torno a un 40% de sus hogares responden a esta tipología familiar, que llega a cobijar en su seno a no menos del 40% o 50% del total de la población. Habrá oportunidad de profundizar en ello, pero da la impresión de que nos movemos previsiblemente, no tanto en un área geográfica, sino en el seno de un área socioeconómica que se sustenta en modos económicos eminentemente agrícolas y que se desenvuelven en el marco estrecho de una tierra escasa y sobreexplotada. Lo había diagnosticado, allá por 1805, Vargas Ponce al señalar que la «agricultura [guipuzcoana] había llegado a su máximo». Claro que, cuando hacemos referencia a lo socioeconómico, estamos pensando en una sociedad y en una economía con raíces en el pasado y con una configuración compleja de relaciones nacidas de él, y que se articulan en torno a marcos jurídicos, políticos y culturales.

El modelo complejo de la franja que cierra el territorio vasco por su flanco occidental vizcaíno-alavés presenta matices relativamente distintos dentro de su coloración también extensa. Se trata, en primer lugar, de un modelo menos complejo, tanto por lo que dejan entrever sus índices medios, como por lo que respecta al peso porcentual que arrojan las diversas tipologías familiares. Es cierto que, todavía, un largo 20% de las familias responden a las pautas de una familia amplia y que, cuando menos, un 30% de sus habitantes se mueven dentro de estos parámetros de fidelidades familiares. Pero conviene resaltar una circunstancia reseñable. La «responsabilidad» en la amplitud de las dimensiones medias de la familia de este entorno no debe ser atribuida, en exclusiva, a la presencia más o menos importante de familias complejas. Colabora también en ello la presencia de unas familias de estructura nuclear que, como mínimo, cuentan, de media, con un hijo más de lo que suele ser habitual en el mismo tipo de familias en otros entornos. Podemos pensar que nos encontramos ante un marco socioeconómico más holgado que el anterior, capaz de ofrecer a algunos de estos hijos un acomodo laboral geográficamente próximo, no necesariamente vinculado al campo, y que amplía su oferta al ámbito de las actividades relacionadas con el acarreo, la metalurgia tradicional, la industria artesanal, el carboneo, etcétera.

En el polo opuesto del espectro familiar, los censos de 1877 confirman la existencia, perfil y localización de los distintos «modos nucleares». Volvemos a encontrarnos con las concreciones ya conocidas; aquellas que tienen su encaje físico en la costa (básicamente la vizcaína) y en la Rioja alavesa. Por encima de las características, específicas sin duda, de cada



una de estas áreas es posible, sin embargo, dar con una especie de común denominador: la no dependencia de un agricultura atlántica constreñida por el imperativo restrictivo de un espacio limitado y de unos comportamientos regidos por el dictado supremo de la Casa. El hecho es evidente en la costa: la unidad productiva pescadora cuenta con un ámbito físico de desenvolvimiento económico prácticamente ilimitado. Nadie trata, por entonces, de poner límites al mar. Las consideraciones campesinas abocadas a la necesidad de no dividir el solar entre los hijos no tienen aquí sentido alguno. Las estrategias familiares serán, por tanto, distintas y mucho menores las restricciones a que se somete a los hijos a la hora de acceder al matrimonio. La formación de unidades neolocales independientes de la tutela del hogar paterno se convierte aquí en una realidad cotidiana. El mar posibilita, en definitiva, el desarrollo y hegemonía de modalidades familiares de corte distinto.

Pero pasemos ahora al segundo de los componentes que configuran este dominio de lo más «nuclear». Nos encontramos en la Rioja alavesa. Abundancia relativa de tierra, agricultura vitivinícola y cerealista, propiedad concentrada en menos manos, frecuencia consiguiente de mano de obra asalariada, sistemas jurídico-hereditarios de corte igualitario, etcétera, propician la formación de nuevas parejas y el consiguiente desenvolvimiento de hogares nucleares. No estamos hablando de que se garanticen o no cotas de calidad de vida mayores o menores; decimos simplemente que los obstáculos que se interponen a la hora de facilitar la formación de nuevos hogares son indudablemente mucho menos acusados y lógicamente mucho menos frecuente la existencia de hogares-cobijo o de hogares-control complejos. Los hijos tienden a casarse independizándose del hogar paterno y formando el suyo propio, el de su cónyuge, el de sus hijos.

El área montañosa del entorno del Gorbeia sigue marcando un punto curioso de asentamiento nuclear. Este mundo encuentra una prolongación algo atenuada a lo largo del corredor sur-norte que lo pone en contacto con la costa. Al igual que lo hacía en 1860, este pasillo marca, con la gradualidad indicada, ese estilo intermedio. Es la Bizkaia que aúna, en sus modos económicos, un talante agrario innegable y unas posibilidades ligadas fundamentalmente al acarreo o a una metalurgia tradicional muy extendida (clavazón, sartenes, flejes, etcétera) que le permiten compatibilizar la posibilidad de dar acomodo laboral y matrimonial fuera de la Casa a aquellos hijos que opten por dedicarse a actividades no agrarias. De vuelta al Gorbeia, el



bosque cumple aquí, para no pocos, la función de apoyo que desempeñaba el mar en la costa, sólo que aquí, paradójicamente, al servicio de la pervivencia, incluso del fortalecimiento de «memoria de las diferentes Casas...». De este modo, la Casa Solar salva su protagonismo económico, social, jurídico y de referente cultural y, al mismo tiempo, hace posible, como resultado de sus propias estrategias de exclusión, el reforzamiento de un modelo nuclear tan sólo aparentemente antagónico. De hecho, familia troncal y nuclear compatibilizan sus pautas y estrategias: la primera mantiene su «equilibrio» interno ejerciendo sobre sus segundones unas «imprescindibles» estrategias de exclusión (30). Troncalidad y nuclearidad se manifiestan así como las dos caras de una misma moneda, una moneda en cuya aleación se combinan componentes de todo orden: demográficos, económicos, sociales, jurídicos, políticos y culturales.

Las villas artesanas reiteran su vocación genérica hacia la nuclearidad, pero exigen, al mismo tiempo, prestar atención a la, en principio llamativa, presencia creciente de hogares extensos. Aquí se nos plantea, por primera vez, un reto analítico que nos ocupará a la hora de analizar la evolución de los modelos familiares urbanos a lo largo del proceso evolutivo que acompaña al proceso industrializador y modernizador: la abundancia relativa de los hogares complejos. Conviene, ya desde ahora, alertar sobre el peligro de intentar comprender cualquiera de estas estructuras complejas desde el prisma unívoco de una necesaria proximidad a las estructuras múltiples, como si todos los hogares complejos fueran hogares múltiples venidos a menos.

En esta línea de aproximación hacia modelos cada vez más urbanos, los censos de estos años nos hablan del mantenimiento de una última peculiaridad: la de las capitales de cada uno

---

(30) Véase el análisis detenido que, hace años, dedicó al rol del segundón J. Arpal. Más tarde J.A. Achón hará una aplicación realmente interesante de este modelo al estudio de segundones vascos relevantes en la historia del país. Véase J. Arpal, «Estructuras familiares y de parentesco en la sociedad estamental del País Vasco», *Saoiak*, nº 1, 1977, págs. 202-217; *La sociedad tradicional en el País Vasco*, Haranburu, San Sebastián, 1979; o *Una familia en un mundo tradicional: los Garagarza de Elgoibar*, Fundación Kutxa Ediciones, San Sebastián, 1973. J. A. Achón, «Condicionamientos de la emigración vasca a ultramar en la primera mitad del siglo XVI: el modelo del segundón de la pequeña nobleza guipuzcoana», San Sebastián, 1990 (comunicación personal), y «Los mercaderes y la provincia de Guipúzcoa en el siglo XVI. Problemática, líneas de investigación y una reciente tesis sobre el tema», *Mundaiz*, nº 36, 1988, págs. 5-19.



de los Territorios. En los tres casos, sus comportamientos medios se sitúan en ese terreno intermedio e indeterminado que resulta ser la síntesis del funcionamiento diverso de amplios colectivos en cuyas medias quedan difuminados los estilos más específicos de sus distintos componentes. Y es precisamente en estos contextos habitualmente más urbanizados donde conviene estar especialmente atentos a la presencia de una serie de variantes en las que no entran en juego necesariamente vínculos de sangre y que dan lugar, sin embargo, a la aparición de familias todas ellas numerosas, pero de talante muy distinto de las habituales en ámbitos agrarios, y muy diverso al mismo tiempo: familias numerosas de extracción social alta con una presencia notable de criados o sirvientes, en un extremo, y familias también numerosas, pero esta vez en barrios obreros donde la presencia de pupilos es un hecho contrastado. Ello sin olvidar, en los casos más extremos que no más excepcionales, aquellos otros hogares en los que conviven unidades familiares distintas, cada una en una habitación y «con derecho a cocina», lo que, en apariencia, nos sitúa ante hogares morfológicamente múltiples, pero de significación tremendamente peculiar.

Finalmente, la Tierra Llana vizcaína pone de manifiesto la presencia mayoritaria de un modelo medio familiar emparentado, en cierto modo, con el del Gorbeia, pero que establece claros matices de evolución hacia una mayor complejidad con una presencia más frecuente de estructuras más extensas. Esta mayor complejidad de su panorama familiar guarda un claro paralelismo con una estructura productiva igualmente variada y compleja. El área sigue contando con una presencia todavía importante de actividades artesanales relacionadas con la siderurgia tradicional, lo que no es obstáculo para que las actividades agrícolas vayan adquiriendo un protagonismo cada vez más importante, de la mano de una orografía y de una disposición de los terrenos realmente favorable, asentados como están en ladera suaves o en el fondo de los valles.

Después de esta aproximación a los comportamientos familiares vascos de 1860/1877 leídos en la perspectiva del periodo 1825-1996, no cabe sino reiterar algo que ya se apuntó en el pórtico del trabajo a modo de hipótesis y de programa. La realidad familiar vasca, entendemos que la propia realidad social vasca que ayuda a articular y explicar, se manifiesta, a las puertas mismas de la modernización de finales del siglo XIX como un entramado rico, complejo y plural. Bastante más, sin duda, de lo que habitualmente se suele creer.

## **A MODO DE CONCLUSIÓN**



Además de como adelanto de un trabajo más extenso y ambicioso, nuestra propuesta trata de formularse como un programa de comprensión de la realidad social vasca, una sociedad que se entiende solamente desde la aceptación y el respeto activo de su verdadera pluralidad. Sólo ésta refleja adecuadamente su verdadera imagen, y tan sólo desde ese respeto activo y comprometido es posible construir un presente abierto a todos. En contra de lo que se ha venido transmitiendo habitualmente, la realidad familiar vasca es testigo y actor básico de ese esfuerzo histórico plural y de adaptación constante. No es que se nieguen las amplias bases de encuentro histórico y cultural que caracterizan al país. Nada más lejos de nuestra intención y de nuestro sentir. Lo que se reclama es la necesidad de estar abiertos, de mostrarse sensibles a una realidad que, por compleja, exige una mínima coherencia y honestidad científica que nos haga ser respetuosos con esas manifestaciones de pluralidad. Negarlo, incluso olvidarlo, supone cerrarse a la comprensión del mundo que nos rodea, del que formamos parte y al que tratamos de servir.

---



# LAS RELACIONES CULTURALES HISPANOFLAMENCAS

## La filología renacentista (\*)

Jon Juaristi (\*\*)

Por razones históricas que no necesito explicar con detalle, los Países Bajos y, en particular, Bélgica requieren una atención muy especial en la historia cultural de España y del País Vasco. Durante el milenio que acaba de concluir las relaciones entre las culturas de nuestros dos países han sido ininterrumpidas, destacando algunos periodos de gran intensidad en las mismas. Tras la primera Cruzada, la «materia de Flandes» llegó, a través de refundiciones francesas, a las incipientes literaturas románicas de la península Ibérica. Desde entonces, los flujos de préstamos culturales en ambas direcciones se multiplicaron, y si la influencia de las artes plásticas flamencas dominó el arte español de los siglos XV y XVI, la tendencia se invertiría durante la época barroca. Bélgica tuvo su Siglo de Oro en aquel otoño medieval que tan vivamente evocó Huizinga y en un Renacimiento quinientista que adeudaba todavía mucho a la cosmovisión gótica: y así, mientras la imprenta llenaba los mercados europeos de biblias de los pobres, artes de bien morir y pliegos ilustrados con xilografías, los talleres flamencos se dedicaban aún a producir preciosos manuscritos iluminados. El Renacimiento español compartió con el flamenco un sesgo arcaizante, nostálgico y goticista. En el otro otoño, ese otoño del Renacimiento al que William J. Bouwsma ha consagrado un ensayo que no desmerece del de Huizinga, las culturas de Flandes y España estuvieron más cercanas entre sí que en cualquier otra época de la historia, y ello a pesar de los conflictos que opusieron a la población flamenca con los gobernantes

**La consideración de las relaciones culturales hispanoflamencas lleva a llamar la atención sobre Goropio (filólogo, además de médico, flamenco del siglo XVI), que influyó en Andrés de Poza. De Poza, que hizo del vascuence la lengua de los antiguos españoles, procede también la identidad vasca moderna. Y, en última instancia, el nacionalismo vasco, con sus obsesiones de pureza racial y arraigo en los orígenes.**

---

(\*) Este texto fue leído como conferencia en el Centro del Instituto Cervantes de Bruselas con motivo de la inauguración del ciclo *España-Flandes: historia de los intercambios culturales*, que se desarrollará a lo largo del curso 2001-2002 con motivo de la Presidencia española de la UE.

(\*\*) Director del Instituto Cervantes.



españoles. Obras cumbre del humanismo español del periodo filipino vieron la luz en las prensas de Plantino y la pintura del primer Barroco en ambos países comienza a mostrar un cierto aire de familia.

Después de Westfalia, los caminos de España y Flandes se separan. Bajo los últimos Habsburgo, la monarquía hispánica se encierra en sus territorios, olvidada de Europa, y la centella voltaica que une la obra y el pensamiento de Quevedo y Lipsio pone fin a dos siglos de diálogo de formas y conceptos entre los dos países.

Sólo el europeísmo programático de la generación literaria de fines del siglo XIX, permitirá a los españoles encontrarse de nuevo con la cultura flamenca: Unamuno, Baroja, Blasco Ibáñez, pero, sobre todo, Azorín, construirán un modernismo nacional inspirándose en modelos flamencos. Azorín traduce, en 1896, *La intrusa* de Maeterlinck, y la melancolía de las ciudades muertas de Castilla o Valencia reproduce en la literatura española las claves estéticas de la Brujas de Rodenbach. Verhaeren viaja por la España Negra, en compañía del pintor Regoyos. La influencia de la poesía del belga se dejará sentir en la generación española de 1914 que hoy (y pienso, por ejemplo, en la recientísima recuperación de la poesía del vasco Ramón de Basterra —epígono declarado de Verhaeren—, por José-Carlos Mainer) vuelve a suscitar el interés de los estudiosos.

Como vasco, o mejor, como bilbaíno, he vivido en un medio privilegiado para tomar conciencia de la importancia del legado de Bélgica en la cultura española y, muy especialmente, en la de mi región natal. En el arranque de la industrialización de Vizcaya, cuyos forjadores se educaron en Lieja, los técnicos belgas que se instalaron en Bilbao impusieron en la Villa un estilo que acabó por identificarse con el de la burguesía local. A la cultura bilbaína le dieron tono los imitadores de Verhaeren, como Basterra, pero también una pléyade de pintores formados en el culto a la pintura flamenca. El Museo de Bellas Artes de Bilbao, que reúne gran parte de la producción de lo que se dio en llamar la «Escuela vasca» de pintura, se construyó para albergar la colección de Laureano de Jado, en la que predominaban —en cantidad y calidad— cuadros de pintores flamencos. Pero, en fin, la presencia de Bélgica en la cultura española contemporánea no se limita a los casos mencionados, y todavía hoy, entre los poetas de las últimas generaciones, es frecuente encontrar evocaciones paisajísticas e imaginería cultural de esta tierra. Está todavía por hacer una historia de las



relaciones culturales de nuestros dos países. Yo quisiera centrarme ahora en un episodio poco conocido de la misma, pero que tuvo consecuencias hondas y durables, al menos en la parte española.

La historia de la lingüística es una disciplina que se ha cultivado con singular fortuna en Bélgica y Holanda durante el pasado siglo, y ha sido uno de sus pioneros, el belga Daniel Droixhe —de la Universidad de Lieja— quien acuñó el marbete de «Escuela flamenca» para referirse a un grupo de filólogos de los siglos XVI y XVII que, animados de espíritu patriótico, emprendieron los estudios sobre el neerlandés. Es obvio que Droixhe toma la denominación del grupo en préstamo de la historia de la pintura, en la que la existencia de una Escuela flamenca cuenta con reconocimiento universal. Con todo, cabe observar que en España comenzó a hablarse, no mucho antes, de una Escuela de Filología Española, restringiendo el uso de esta etiqueta a los discípulos directos de Ramón Menéndez y Pidal. No es, por tanto, la de Droixhe una iniciativa aislada en la moderna historia de la filología ni carece de fundamento suficiente. Como veremos, aunque la Escuela de Filología Española surge a finales del siglo XIX y se extingue con la todavía reciente desaparición (2000) del último de sus miembros, Rafael Lapesa, una deuda secular une al fundador de la misma con el de la flamenca, que vivió cuatro siglos antes.

La Escuela flamenca, como tal, es un producto típico del renacimiento quinientista. Una consecuencia del descubrimiento, por parte de los humanistas de la periferia, de las «otras antigüedades». Así, si en el siglo XV ha predominado el interés en el rescate y la reconstrucción de las dos grandes culturas de la Antigüedad, Grecia y Roma, en el XVI, los humanistas de los países exteriores a Italia, y, en especial, los del área cultural germánica, se volverán hacia la antigüedad de sus respectivos países, intentando demostrar que ésta no carece de riqueza cultural, filosófica y mitológica. En España, serán autores como Florián Docampo, Ambrosio de Morales o Pedro de Medina los que emprenderán la reconstrucción de un pasado hispano, prerromano y prehelénico. En Francia se rastreará la raíz celta, y en esta tarea desempeñará un papel destacado un belga, Juan Lemaire. La Reforma, con su impulso antirromano, exaspera esta nueva orientación en el área alemana, pero el fenómeno no se limita a los países donde el protestantismo triunfa. En realidad, el precursor de esta desviación del humanismo hacia las «otras antigüedades» fue un dominico italiano, Giovanni Nanni, que usó el sobrenombre de Annio de Viterbo, y que ocupó un cargo importante —Maestro de Sacra Teología— en



la corte pontificia de Alejandro VI, es decir, del español Rodrigo de Borja o Borgia.

Annio nació en Viterbo en 1432. Ingresó muy joven en la Orden de los Predicadores y vivió los primeros años de su juventud bajo la angustiosa convicción de que la caída de Constantinopla en poder del Islam constituía el inicio del reinado del Anticristo. Esta conciencia apocalíptica, de la que participaron también pontífices como Calixto III (Alfonso de Borja) y Pío II (Eneas Silvio Piccolomini), mantuvo vivo el espíritu de Cruzada entre los primeros papas del Renacimiento. Annio, desde su convento de Génova, contempló desolado como los príncipes cristianos desoían la llamada de los pontífices a la guerra contra los otomanos. El fracaso de las iniciativas papales —con la única excepción de la frágil victoria de los húngaros frente a la fortaleza de Belgrado, en 1456— suscitó en él una abierta hostilidad hacia las corrientes secularizadoras que comenzaron a atravesar la cultura europea al socaire de la difusión de la filosofía platónica importada a Italia por los bizantinos. Annio combatió la tendencia helenizante de los humanistas de su tiempo. La cultura griega, secular y racionalista, había debilitado a la cristiandad bizantina hasta permitir su destrucción a manos de la nueva espada del Islam, los turcos. El redescubrimiento de la Antigüedad griega y romana, es decir, del paganismo precristiano, ponía a Italia en un riesgo semejante.

La reacción de Annio se tradujo en la búsqueda de una alternativa cultural al humanismo clásico. Intentó primero oponer a la Antigüedad grecolatina una antigüedad autóctona anterior, la etrusca. Si griegos y romanos representaban la presencia en Italia de lo helénico (pues, al cabo, los romanos eran descendientes de troyanos, de frigios) los etruscos enlazarían con la antigüedad bíblica a través de sus supuestos antepasados, los caldeos, a los que el dominico atribuía una cosmovisión mono-teísta heredada de Noé. La propuesta de Annio no tuvo mucho eco. Comenzó a comprometer su reputación ante la posteridad, llevando a cabo falsificaciones arqueológicas que le dieron, ya en vida, una fama equívoca. Sólo años después, algunos humanistas florentinos resucitaron la tesis etrusca para atizar un particularismo antirromano, del que terminaría beneficiándose la corona francesa en tiempos de la regente Catalina de Médicis, encauzándolo hacia el galicanismo.

En 1492, Annio cobró nuevas esperanzas de ver realizado su sueño de Cruzada. La llegada al Papado de Alejandro VI, por una parte, y la conquista de Granada, por otra, le hicieron concebir una posible alianza contra los otomanos entre los reyes



españoles, únicos monarcas europeos que manifestaban aún la voluntad activa de oponerse a la expansión del Islam, y un papa asimismo español. En su afán de crear las condiciones para dicha alianza, Annio trató de sustraer al pontífice y a los reyes españoles de la influencia deletérea del humanismo paganizante. Proporcionó al papa Borgia una genealogía egipcia, vinculándolo al Hércules egipcio (Horus), que habría unido a los españoles bajo su cetro en la antigüedad remota, restaurando así la primitiva monarquía hispana instituida por un nieto de Noé, Túbal. Tampoco esto tuvo los efectos deseados por Annio, aunque se plasmó en los bellísimos frescos de tema egipcio que Pinturicchio realizó en el palacio Borgia. En 1498, Annio publicó, con el impresor Eurico Silber, de Roma, su monumental compilación de unos *Auctores vetustissimi*, textos fabricados por el propio Annio y atribuidos por él a Marsilio Lesbio, Catón, Arquíloco, Metástenes, Jenofonte, al sacerdote y cronista egipcio Manetón y a su homónimo caldeo Beroso. De todos ellos, tiene una especial relevancia la parte atribuida a este último.

Beroso, que fue sacerdote del culto de Prelo, en Babilonia, vivió entre los siglos IV y III a.c. Sus genealogías de los reyes de Babilonia, que se remontaban al Diluvio Universal, fueron conocidas en la Antigüedad y utilizadas por autores como Flavio Josefo. La *Babiloniaka* de Beroso, no obstante, se perdió por completo. Annio construye unas nuevas genealogías combinando las noticias de las originales que toma de Josefo y de Eusebio de Cesarea y de las nóminas de descendientes de Noé que aparecen en Génesis, 10. Junto a estas genealogías apócrifas, Annio publica sus propios comentarios de las mismas —*Commentaria super opera diversorum auctorum de antiquitatibus loquentium*— en los que prolonga a su arbitrio las genealogías bíblicas para enlazarlas con las genealogías históricas de los reyes de las naciones europeas y entre las que incluye un tratado especial —*De primis temporibus et quattor et viginti regibus primis Hispaniae et eius antiquitate*—, dedicado a los Reyes Católicos. La edición del libro fue sufragada por el embajador castellano en Roma, Garcilaso de la Vega.

La intención de Annio era, por supuesto, ofrecer el libro —uno de los más primorosos incunables de la década final del siglo XV— a los reyes españoles, destacando entre todas la genealogía de los primeros reyes de España, descendientes de Noé a través de Túbal, hijo de Jafet. Se dotaba así a España de una historia prerromana y prehelénica, lo que venía, por otra parte, a coincidir con los designios de los historiadores españoles de la época, que menospreciaban la importancia de las invasiones



y propugnaban la continuidad de una cepa original hispana, los *prisci hispanii* o primeros españoles, a través de la historia. Annio pudo conocer a algunos de estos historiadores. Sin duda, trató al obispo Rodrigo Sánchez de Arévalo, que vivió en Roma entre 1460 y 1470 y fue alcaide de la fortaleza de Sant'Angelo. Sánchez de Arévalo era un convencido partidario de la Cruzada y cordial enemigo de los humanistas «paganizantes». Murió en 1470, pero su influencia debió seguir viva en Annio. Cuando éste afirma, por ejemplo, que los godos «no modificaron el origen primero del pueblo hispano» se atiene al criterio del obispo Don Rodrigo. Aunque los Reyes Católicos, a los que el descubrimiento de América ponía ante empresas que desviaban su atención del Mediterráneo, no secundaron los proyectos antiturcos de Annio y el papa Alejandro se desentendió asimismo de la cuestión para centrar sus esfuerzos políticos en Italia, el libro del dominico fue reeditado en todo o en parte y traducido a varias lenguas vernáculas europeas y tuvo un enorme influjo en los historiadores y anticuarios del siglo XVI; en especial, entre los no italianos. Proporcionaba las bases (apócrifas) para una nueva historiografía, de carácter regional y local, sobre todo, que encontraba en sus genealogías posdiluvianas un punto de partida para construir un concepto de antigüedad nacional desvinculado de Grecia y Roma, pero con un elemento de universalidad. Las naciones europeas procederían todas del linaje de Noé. Un linaje, por cierto, de gigantes, puesto que el propio Noé y sus hijos habían pertenecido a aquella humanidad anterior al Diluvio, los *nephilim* de la Biblia, que brotó del cruce de los hijos de Dios (los ángeles o los descendientes de Set) con los hijos de los hombres (los descendientes de Caín). Sin Annio de Viterbo sería incomprensible gran parte de la mejor literatura del Renacimiento, empezando por Rabelais —cuyas genealogías gigantes en él se inspiran— y terminando por *El Quijote*, que es tanto una rechifla contra los libros de caballerías como contra la abundantísima historiografía apócrifa que procede de los *Commentaria*.

Annio iba a tener, sin embargo, muchos detractores. Uno de los más importantes es el fundador de la filología flamenca, el brabantino Jan van Gorp (1518-1572). Fue un médico de gran renombre, a cuyos servicios recurrieron tanto Carlos I como Felipe II. Había nacido en Hilvarenbeek, pero vivió y ejerció su profesión, en Amberes, ciudad con la que se identificó hasta el extremo. Su obra más conocida, *Origines Antwerpianae sive Cimmeriorum Becclesana* (1569), fue escrita para enaltecer a su ciudad adoptiva. Se imprimió en las prensas de Plantino, que dieron también a la luz el libro póstumo de van Gorp: *Opera hactenus in lucem non edita, nempe Hermathena, Hyeroglyphi-*



ca, *Vertumnus, Gallica, Francica, Hispanica, Antwerpiae*, et cetera, más conocida como *Hermathena*.

Van Gorp adoptó el sobrenombre de Goropio Becano, y este Becano tiene detrás una historia que muestra la obsesión que sirvió de motor a toda su obra. Al contrario que Annio, van Gorp admiraba la cultura helenística. En Heródoto, encontró la leyenda egipcia del faraón Psamético, que fue ampliamente glosada por diversos autores del quinientos, entre ellos, por el español Pero Mexía. Según esta leyenda, Psamético, que deseaba saber cuál había sido la primera lengua de la humanidad, pensó que si un niño, aislado desde su nacimiento de todo contacto humano, rompiera a hablar espontáneamente, sus primeras palabras brotarían en la lengua original y natural de la humanidad. Entregó dos recién nacidos a un pastor, con la orden de que nadie emitiera palabra alguna en su presencia. El pastor los confinó en un cobertizo, con unas cabras que los amamantaban. Cuando, dos años después, entró en el recinto, los niños se le hincaron de rodillas, pronunciando la palabra *becos*. Psamético indagó y supo que tal palabra pertenecía a la lengua frigia, en la que significaba pan. Desde entonces, los egipcios reconocieron que los frigios eran los más antiguos de los hombres.

La raíz final del nombre de su aldea nativa, *beek*, así como que en Brabante se llamase *Becker* a los panaderos (el Bécquer de nuestro Gustavo Adolfo no quiere decir otra cosa) había intrigado a Goropio desde su infancia. Como el frigio, la antigua lengua de Troya, no había dejado rastro alguno. Goropio no tuvo empacho en defender que el neerlandés representaba la herencia apenas alterada del antiguo frigio; en otras palabras, el neerlandés sería la lengua original y primitiva de la humanidad. Por supuesto, admitía que, con el curso del tiempo, esta lengua habría ido contaminándose con palabras y formas gramaticales advenedizas, pero conservaría aún elementos suficientes para considerarla la más cercana a la lengua primitiva. En *Hermathena* desarrolla una hipótesis mística para reforzar su teoría: *\*bek* (pan) derivaría de *geb* («dar»), invertido en *beg*, pues el don es siempre visto como tal por quien lo recibe y es, por tanto, la figura invertida, especular o simétrica del acto de dar. Lo relaciona con la metáfora evangélica del «pan de vida» y con la fórmula *panem nostrum quotidianum da nobis hodie*, y ello le sirve para defender que, no ya los flamencos, sino los germanos en general, poseían una religión monoteísta con muchos elementos precristianos, toda vez que el neerlandés es una variedad de la antigua lengua germánica, que Goropio llama cimbria. En el libro VII de *Origines Antwerpianae* com-



bina a Tácito con el capítulo 10 del *Génesis*: godos, daneses y cimbro constituyen un mismo pueblo. Los cimbro, a los que Tácito sitúa en Dinamarca, no son sino los cimero de los que habla Heródoto. En el libro V de *Hermathena, Indoscythica*, expone la hipótesis de una lengua a la que da ese nombre, indoescítica, y que habría sido el antepasado común de las lenguas eslavas, del tártaro y del turco. Distingue después entre las dos ramas que habrían surgido de Jafet, la de Gomer y la de Magog. Esta última —y ahí da la razón a Annio y a Pío II—, una rama que abarca a eslavos, turcos y tártaros, habría sido la maldita, destinada a engendrar las legiones del Anticristo. Niega, por otra parte, que Noé fuera un gigante, como quería Annio, y dedica un libro entero de los *Origines Antwerpianae* a combatir esta teoría (fue refutado a su vez por el francés Jean Chassagnon en el tratado *De gigantibus eorumque reliquiis*).

La rama del primogénito de Jafet, Gomer, partió de Armenia, donde se había posado el Arca, y marchó hacia Occidente llevando consigo la lengua cimbria. Uno de los hijos de Gomer, Tagormán o Togarmá, se quedó en Frigia y sus descendientes dieron a la lengua el nombre de frigio. La lengua de los cimero llegó a los confines de Occidente y se conservó en su mayor pureza en el dialecto de Amberes, ciudad que ellos fundaron bajo el nombre de Beccesela. Habría, por consiguiente, una vasta nación gomérica, escito-cimbria, que se extendería sobre Armenia, Frigia y toda la Germania, pero también sobre regiones de India y Persia. Goropio hace derivar el nombre de la provincia persa de Margiana del alemán *Mark* («marca») y explica el del río Iaxarte (el actual Syr-Daria) con una etimología que combina las raíces germánicas *jagen* («correr») y *hart* («fuerte»). De esta forma, como ha observado Claude-Gilbert Dubois, «un solo índice lingüístico, *bek/beg*, le permite a Goropio reconstruir, por vía de filiación y con una audacia que al autor se le aparece como una evidencia legítima, el corpus y el itinerario, el territorio y la historia de una lengua y de un pueblo, la lengua más antigua del mundo, que resulta ser la más cercana a él mismo, el pueblo más cargado de historia, que resulta ser el propio, forzando un poco las puertas del paraíso lingüístico perdido después de la confusión de Babel».

La doble hipótesis escitocimbria e indoescítica apuntaba ya en la dirección de lo que el comparatismo del siglo XVIII establecería como una teoría sólida: una lengua que fue origen común de las de Europa, India e Irán. Pero, tal como fueron planteadas, las ideas de Goropio hacían sonreír, veintiséis años después de la muerte de aquél, al filósofo Justo Lipsio. Goro-



pio, para Lipsio, fue «un espíritu vivo, abierto, feliz quizá, pero ¿hay forma de tomárselo en serio?». Joseph Scaliger fue más riguroso al demoler la cronología de Goropio y observar, con desprecio, que éste «no había mostrado sentido de la vergüenza al criticar a Moisés por haber tomado etimologías del hebreo y del neerlandés». Leibniz lo vindicó parcialmente en sus *Nouveaux essais sur l'entendement humain*, aun desautorizando su método etimologizador. Los personajes del diálogo leibniziano, Filaleto y Teófilo, encarnan a Locke y al propio Leibniz:

TEÓFILO: — Las etimologías bien entendidas serían curiosas y de consecuencia, pero haría falta reunir lenguas de muchos pueblos, y no andar saltando de una nación a otra muy alejada, sin contar con buenas verificaciones, es decir, teniendo los pueblos que hay entre ellos por garantes. Y en general no se debe dar crédito alguno a las etimologías más que cuando hay una buena cantidad de índices concurrentes. Lo contrario es *goropizar*.

FILALETO:— ¿*Goropizar*? ¿Qué quiere decir eso?

TEÓFILO:— Es que las etimologías extrañas y a menudo ridículas de Goropio Becano, sabio médico del siglo XVI, se han hecho proverbiales, aunque, por otra parte, nada hay de equivocado en pretender que la lengua germánica, que él llamaba cimbérica, tenga tantas marcas de algo primitivo como el mismo hebreo.

Lo que Leibniz ponía en cuestión era la teoría tradicional que hacía del hebreo la lengua más antigua del mundo. Para ello, le venía bien Goropio. Este, por otra parte, se limitó a explotar al máximo el prestigio de lo gótico (puesto en solfa por los humanistas italianos, pero intacto en los países germánicos), llevándolo a sus últimas consecuencias.

El cimbérico, según Goropio, es la vieja lengua de los godos. En su *Gotodánica* (de *Hermathena*) presenta un monumento del venerable idioma de Gomer, un Paternóster en gótico, recogido en Crimea por otro humanista flamenco, Ogier Gislain, embajador en Constantinopla. El neogoticismo flamenco iba a alcanzar su apoyo en vida de Goropio con el descubrimiento, en 1563 y por Arnoldo Mercator, hijo del cosmógrafo de Lovaina, del *Codex Argenteus*, manuscrito del siglo V que contenía la traducción bíblica de Ulfila y que se guardaba en la biblioteca de la abadía de Werden, en Westfalia.



Goropio tuvo otros defensores póstumos. Lieven van der Becken, Torrentio, pidió a sus detractores un poco de serenidad, ya en pleno siglo XVIII. La Escuela flamenca o neerlandesa tuvo larga posterioridad: François Ravlenghien, nacido en Larroy, junto a Lille, buen orientalista y colaborador de Arias Montano en la *Biblia políglota Antwerpiensis*, estableció las primeras correspondencias entre el persa y las lenguas germánicas; Bonaventura de Smet (1538-1614), de Brujas, publicó en 1567 sus trabajos bajo el título *De literis et lingua Getarum sive Gothorum*. El pastor calvinista Abraham van der Myl o Milio (1563-1637), nacido en Dordrecht, fue el último representante de la Escuela y el más afín a Goropio. En su *Lingua Belgica*, publicado en 1612, busca una solución de compromiso entre el goticismo radical y la tradición monogenética cristiana, que veía en el hebreo la lengua del Edén. Milio reconoce cuatro lenguas matrices: hebreo, germánico, griego y latín.

Tal búsqueda de compromiso tenía un precedente. El español Andrés de Poza se apoyó a la vez en los planteamientos y métodos de Goropio y en las genealogías de Annio de Viterbo para construir otra teoría sobre la lengua o lenguas primitivas. Poza nació en Amberes hacia 1535, en una familia de mercaderes y burócratas españoles. Estudió cosmografía en Lovaina, con Mercator, y Leyes en Salamanca. Entre 1570 y 1580 actuó como ejecutor de las requisas ordenadas por Luis de Requesens en Brabante. Sus actuaciones le enfrentaron con los Estados Generales y tuvo que abandonar Flandes en 1580. Se instaló en San Sebastián, como profesor de Náutica. Fue contratado por las Juntas Generales de Vizcaya como abogado y residió durante algún tiempo en Bilbao, donde publicó, en 1587, un tratado acerca *De la antigua lengua de las Españas*.

Poza intenta fundamentar la tesis expuesta por el cronista de Felipe II, Esteban de Garibay, según la cual el vasco habría sido la lengua traída a España por su primer poblador, Túbal, hijo de Jafet. Para ello, acepta la genealogía de los veinticuatro reyes de la España primitiva, propuesta por Annio de Viterbo, y toma de Goropio el método etimológico, así como el supuesto de que las lenguas más antiguas son las más puras y perfectas y de que la lengua primitiva de la humanidad tiene que haber sido, por fuerza, depositaria de la revelación edénica y de la religión monoteísta antediluviana, la de Noé. Al contrario que Goropio, no defiende que la lengua vasca —por él elegida— sea la primera de la humanidad. Ésta, para Poza, fue el hebreo. El vasco sería una de las setenta y dos lenguas matrices o babilónicas, surgidas de la confusión de Babel. Ahora bien, estas lenguas, como inspiradas directamente por Dios, son per-



fectas y participan con la primera lengua de la humanidad de la propiedad de denotar con sus palabras la naturaleza de los objetos designados. Para demostrar la perfección del vasco, Poza recurre a una prueba mística semejante a la que Goropio aplica a la palabra *beg*. Poza escoge la palabra *iaon* («señor», o «Dios») y la descompone en tres elementos, *i* («tú» en vasco), *a* («aquél [que es]») y *on* («bueno»). Opone esta palabra al hebreo *elhoim*: esta palabra, singular y plural a un tiempo, denotaría la unidad y pluralidad de Dios, pero el vasco es más perfecto, porque los tres elementos que forman la palabra *iaon* denotan la trinidad de Dios. El vasco se mostraría así como depositario de una revelación ya cristiana en su esencia. Aunque no tan antigua como el hebreo, es más perfecta que ésta y que el neerlandés, lo que trata de demostrar comparando sus propias etimologías vascas con las etimologías de Goropio.

Poza utilizó a Goropio para reforzar la tesis de Annio y de Sánchez de Arévalo. Hizo del vascuence la lengua de los antiguos españoles, de los *prisci hispanii*, y de los vascos los herederos legítimos de los antiguos españoles, que ya eran cristianos antes del nacimiento de Cristo. Hoy todas estas ideas pueden parecer un perfecto disparate, pero como observó Julio Caro Baroja, las teorías de Garibay y de Poza, que fueron recibidas con algo más que indulgencia por los Austrias españoles, porque reforzaban la monarquía hispánica al proponer la existencia de una primitiva monarquía española bajo Túbal, que habría reinado sobre una población monoteísta de lengua vasca, preludian las teorías vascoiberistas de Humboldt, que hará suyas luego Menéndez y Pidal y, por extensión, la Escuela Española de Filología. Todavía hoy hay filólogos académicos que pretenden descifrar las inscripciones ibéricas a partir del vasco, es decir, de la lengua vasca actual. De Poza procede también la identidad vasca moderna. Y, en última instancia, el nacionalismo vasco, con sus obsesiones de pureza racial y de arraigo en los orígenes.

Goropio y Poza —y, por supuesto, Annio de Viterbo— pertenecen a la época auroral de la modernidad, aquella en que empiezan a perfilarse las nuevas mitologías del nacionalismo. Refiriéndose a la fase en que culmina la formación de éstas, el siglo XVIII, escribió Lytton Strachey: «Hasta los nombres de los estudiosos de aquella época tenían algo que los hacía al tiempo aterradores y absurdos: Graevio, Wolfio, Cruquio, Torrentio y Rutgerio, el sombrío barón de Stosch y el deplorable De Pauw». Cruquio es el belga Jacobo de Croque; Torrentio, el ya mencionado Lieven van der Becken. Es cierto que nombres y teorías nos parecen hoy grotescas, pero ellos fueron los que erigieron



un nuevo tipo de saber: el saber de la nación. La filología del otoño del renacimiento forjó las identidades modernas de Europa que han prevalecido frente al vendaval de las revoluciones. Caro Baroja mostraba una cadena, una tradición que llevaba de Garibay y Poza a Menéndez Pidal. Al comienzo de la misma hay que situar a Goropio Becano. Las identidades modernas de España tienen en Bélgica una parte de su origen.

---



# REVISTA DE LITERATURA VASCA, NÚMERO 6

## Monográfico sobre la crítica

Jon Kortázar (\*)

Me toca otra vez revisión con mi dentista. Como ya he comentado en otra ocasión, mi dentista es una dentista ilustrada, quizás no tome parte de esa tradición de hombres de ciencia médica que se dedicaron con pasión al humanismo —mi dentista no escribe—, pero al menos mantiene un alto nivel cultural. Y eso se refleja en el surtido de revistas que exhibe en la sala de espera. Junto a unas pocas revistas del corazón, el sufrido paciente puede encontrar algunas revistas de información cultural. Alguna *Revista de libros*. Algún número atrasado de *Leer*, un *Ínsula* de no hace mucho tiempo. Y no sé cómo, porque es una revista que no puede encontrarse en los kioscos, *Revista de Literatura Vasca*, una publicación rarísima, que no mantiene ningún tipo de regularidad y que yo he ido encontrando en los lugares más extraños (una cervecería madrileña, una peluquería vigatana, en el aeropuerto de Bruselas), pero sé que mi dentista tiene una rara habilidad para dar con ella. Exageraría si dijera que espero a que me duelan las muelas para leer la revista en esta sala de espera en la que estoy ahora, sacando con cuidado del montón de las revistas, esta *Revista de Literatura Vasca*, número 6. *Monográfico sobre la crítica*. Perfecto, justo el tema sobre el que debo hablar la semana que viene —por hoy, que dirían los diarios— en Verines, Asturias.

Miro la portada.

Página 1. Carta del Director al lector.

El Director de la publicación que, en contra de la endémica inestabilidad de la profesión, lleva años en el cargo, y cuya foto aparece a un lado. Hace una muestra de intenciones sobre los

**El autor habla de la situación de la crítica en el País Vasco: reseñas periodísticas, publicaciones de algunos libros sobre autores canónicos y, quizás, alejamiento de la universidad. Queda el camino del ensayo crítico, con la ventaja de sustituir la crítica por la literatura.**

---

(\*) Catedrático de Literatura Vasca, Universidad del País Vasco.



temas sobre los que hablará la revista. Están todas las referencias que a un lector curioso le gustaría encontrar.

La crítica frente a la creación: ¿Es posible hacer literatura sobre la literatura? Y eso en el mejor de los casos. Porque después están los artículos de los amigos para los amigos... El director se pregunta si en la literatura vasca sólo es posible la crítica de los amigos, amigos que hablan de los amigos, amigos hablando de amigos. Pero no termina de dar una respuesta, y me decepciona. Sigue con la lista de temas que se propone tratar en la revista: las relaciones de la crítica con los autores, las relaciones con los lectores, las funciones varias de la crítica, el desprecio general y generacional, la ausencia de grandes debates, la falta de profesionalidad en la crítica...

El Director toma aliento y dirige su pluma y su atención a dos temas que parecen preocuparle. La función de la crítica, en primer lugar. Y escribe: «Primero: información del contenido de la obra. Segundo: análisis de la estructura. Tercero: exposición de las funciones de valor, con argumentos». No sé, pero me parece que leí algo parecido en un artículo de García Posada y el Director me cae un poco antipático. Pero me cae peor cuando diseña el segundo de sus puntos de preocupación: la diferencia y la mutua relación entre crítica académica y periodística.

Es curioso, pero miro el índice de la revista y pocos temas de los relacionados por el Director aparecen en sus títulos. Se diría que el Director ha escrito el editorial sin fijarse en las colaboraciones.

La enfermera me distrae con unas preguntas rutinarias sobre la forma de pago que me parece más conveniente. «Ninguna» respondo, pero no puedo eludir facilitarle los datos de la cuenta corriente en que cargará la factura de mi dentista. Mientras contesto, veo bajo el artículo la leyenda que más veces se ha publicado en el País Vasco los últimos años: «Esta revista recibe subvención del Gobierno vasco. *Eusko Jaurlaritzaren diru laguntza jaso du aldizkari honek*», y a la derecha «La Diputación subvenciona esta revista. *Ahaldundiaren laguntza jaso du aldizkariak*».

Respondo distraídamente a las preguntas sobre mi cuenta corriente y paso a la página dos.

Página 2. Carta de la crítica al lector.

La página dos muestra la foto de una joven crítica recién comenzada en el oficio que en forma epistolar narra su pequeño recorrido vital en este lío de la crítica en los periódicos.



Cuenta, por ejemplo, que ella entró en esto casi de casualidad. No por casualidad había terminado la licenciatura en Filología Vasca. Había ingresado en la facultad, ¡pobre!, pensando que se convertiría en escritora. Pronto aprendió dos cosas: que para escribir necesitaba leer mucho, al contrario de lo que hacían sus compañeros que leían apuntes de años ya pasados, y que en las facultades de letras no se formaban escritores, a lo más docentes de lengua vasca y, ocasionalmente, algún crítico literario.

Sus compañeros se dieron pronto cuenta de que su afición a la lectura podía dar buenos rendimientos en la clase de aquel profesor de literatura que se empeñaba en pedir la participación de los alumnos. Sus compañeros la dejaban sola frente a las preguntas de aquel inquisidor. Pero fue él el que un día la llamó a su despacho y le propuso —él no tenía tiempo— que se hiciera cargo de la sección de libros de un periódico regional. Y así comenzó su tarea, haciendo de su afición oficio.

No descuidó en ningún caso la redacción de artículos extensos en revistas especializadas. Eso le permitía —añadía— una doble perspectiva sobre el hecho literario: la utilización de las nuevas teorías críticas (polisistemas, feminismo, teoría de las voces) y la reflexión pausada sobre los textos.

En una afirmación ingenua, que por otro lado había advertido ya en el artículo, decía sentirse feliz en este oficio de la crítica. Un autor le había enviado incluso un poema. Y otro la había invitado a cenar.

Ahora se abre la puerta y un señor mayor entra doliéndose de las muelas. Sus ojos acuosos delatan una noche atroz bajo el efecto de un dolor punzante. Me pregunta si no me importa que él pase antes, que le duele mucho, que es una urgencia. Me importa, pero le digo que no importa, y que él pasará antes que yo, que no se preocupe, que le daré paso. Y paso a la página 3.

Página 3. Crítica y mítica. Crítica en tiempo de desolación.

Ahora la foto presenta a un crítico maduro, de esos que llevan años en el oficio. Su artículo lleva un título sonoro al menos. Una pregunta señala la dirección que seguirá el artículo: ¿Cuál es la función de la crítica? ¿Cuál es su función en tiempos de desolación?

El autor afirma que hablar de una distinción entre crítica periodística y crítica académica atendiendo a sus diversas funciones



resulta estéril. No existe tal diferencia de función, porque la función de la crítica se encuentra un poco más allá. No se trata de hablar de libros. De hecho, el autor acaba de publicar un trabajo sobre la recepción de la narrativa vasca moderna y no ha encontrado crítica mala. Se trata pues de hablar de pensamiento, de la ideología que subyace a la cultura que mantiene a los libros. Se trata, y la frase me sorprende en su sencillez, de pasar de la crítica a la mítica, de hablar de las grandes preguntas y respuestas que animan la vida que da pie a los libros. Poniéndose bajo el manto de Walter Benjamin, el autor recuerda que no se trata en crítica de hablar del teatro barroco, sino de la vida en los centros comerciales, modificación modernizada, apunta, de los Pasajes parisinos. El crítica debe volver al origen de su tarea, hablar de libros para hablar de la cultura, debe crear un cauce de comunicación y de entendimiento para delimitar «razonablemente» —y el entrecomillado resalta el juego de palabras entre prudencia y razón— los mitos que marcan la sociedad actual.

El artículo está ya en su página 4, mientras por el altavoz de la consulta se oye un debate tertuliano sobre la influencia de la prensa rosa en el aumento del nivel de colesterol, y el autor recuerda que la literatura es transmisora de cultura, que proyecta la personalidad de la sociedad, que juega con las opiniones que ésta tiene de sí misma y que configura el mundo del pensamiento. La labor del crítico-mítico consiste en identificar esas imágenes colectivas, esas identidades y abrir un campo de comunicación, de conversación desde donde surja la crítica.

Pone un ejemplo evidente. Recuerda a Italo Calvino escribiendo: «Lo que se le pide al escritor es que garantice la supervivencia de lo que se llama humano en un mundo donde todo lo que se produce es inhumano: garantizar la supervivencia de un discurso humano para consolarnos de la pérdida de humanidad de todos los demás discursos y relaciones».

Por tanto, como hacer crítica en tiempos de desolación, en tiempos donde se propugna la «socialización del sufrimiento». Evidentemente, señalando que el sufrimiento es inhumano y que evoca la iniquidad. Ya lo inhumano está tan presente en este tiempo de desolación que no necesita que nadie lo ayude.

Sé que no son ideas para leerlas en la sala de espera de una consulta de dentista, pero debe ser que el ruido que produce el torno me trae sensaciones poco acordes con la placidez y el descanso.



Intento relajarme y paso a la página 5. Carta de un editor al director.

Esta página, sin embargo, no me proporciona el descanso que necesito. Un editor envía una carta incendiaria —otra vez el fuego como símbolo recurrente— al Director quejándose de la crítica a un autor novel recién editado por su editorial que la revista publicó en un número anterior.

El editor, para resumir un poco lo que dice, acusa al responsable del artículo de utilizar un lenguaje falsamente generalizador para referirse al autor novel: «Ya basta de llamarlos poetas jóvenes (...) ya basta de ideas oficiales sobre los poetas jóvenes (...) ya basta de comparaciones». En opinión del editor, los libros deben leerse en sí mismos, sin contextos, ni literarios ni políticos. Claro que un poco más abajo afirma que a él le gusta publicar libros que sean buenos en sí mismos.

En fin, la acusación de prejuicio es la primera que se dirige al crítico. La segunda es la falta de entusiasmo. El editor constata que el crítico posee «vocación de forense y voz de censor». Perfecto. Más entusiasmo: es decir, menos crítica. Ya sabemos, el tiempo dejará a todos en su lugar. También al editor, pienso. Paisaje idílico, mientras mañana en la batalla pienso en ti. Nada de academia, nada de estéticas, nada de comparaciones, lecturas angelicales e inocentes de los textos, en el más puro estilo romántico. Y tono admonitorio y amenazante, por supuesto.

Aburrido, paso a la página 6, mientras la enfermera lleva del brazo al señor que llegó con los dientes en la mano.

Página 6. Carta del autor al director.

En la página 6 toma la palabra un autor conocido por su moderación. La reflexión me parece, desde las primeras líneas, más atinada que la que acabo de leer. Pretende una reflexión general sobre la crítica.

Admite que su primer peligro es convertirse en publicidad. «Si no hay crítica, sólo quedará la publicidad» reza un ladillo destacado. La publicidad de los editores de la página cinco, pienso para mí.

El autor habla de la situación de la crítica en el País Vasco: reseñas periodísticas, publicaciones de algunos libros sobre autores canónicos, sobre todo y (aunque yo no esté de acuerdo parece que la frase se ha hecho universal) alejamiento de la



Universidad. El autor esconde el hecho de que cada vez resulta más complicado publicar libros sobre literatura, y que hay editoriales que han cerrado su sección de ensayo. Ciertamente se publica doctrina, lo políticamente correcto, como indica el autor.

Por tanto, sigue escribiendo, es el normal el tópico de que en este país no existe la crítica. Y él se queja, por supuesto, porque su obra no obtiene la atención que merece. Remarca que el nacimiento del primer periódico en euskara (*Egunkaria*) supuso un lanzamiento importante para la crítica, porque desde entonces, los libros de literatura tienen una presencia constante en los medios. Ahora, dice, se valora la juventud del autor, la frescura, y todos los autores, sin excepción, ironiza, usan un buen euskara.

En lo que a mí me parece un signo de realismo, destaca que la crítica se ha vuelto más descriptiva, menos valorativa, y a él le da pena, pero ya sabe que no pueden pedirse ni alcaldes héroes, ni críticos héroes. El autor ironiza, otra vez, proponiendo, ya que la crítica es inexistente, la vuelta al elogio descarado. Pero aún queda el camino del ensayo crítico, al que le ve la ventaja de sustituir la crítica por la literatura y conviene en que la impresión y la imprecisión pueden ser buenas alternativas.

Pero ya se sabe, y éste es un dato feliz, que no es posible leer toda la literatura que se publica en euskara. Y la constatación me da dolor de muelas, porque quizás es posible que no sea posible leer toda la literatura infantil que se publica, pero desde luego, y hasta bien entrado octubre, el lector adulto tiene pocas novedades literarias que llevarse a los ojos. En cuanto llega octubre, se ponen en marcha los mecanismos para la Feria del Libro de Durango, que se celebra años tras año a principios de diciembre, momento en que todas las editoriales dan a luz, a la vez, todas las novedades en un plazo breve de tiempo. O sea que persiste el dolor de muelas y llamo a la enfermera y le pido que diga a mi amiga la dentista que me duele y que me duela.

#### Página 7. Carta de la lectora al Director

Una lectora pregunta, nuevamente, por la función de la crítica. Ella no le ve ninguna. Ella sólo lee lo que le recomienda una amiga que trabaja en una biblioteca, y le basta. Y es que la recomendación boca a boca funciona como una forma de sustituir a la crítica.



Página 8. La crítica.

Por fin algo de crítica práctica en la página 8. La revista anuncia un artículo de Jon Juaristi sobre la crítica. Comienzo su lectura con interés: «Presente y futuro de la crítica».

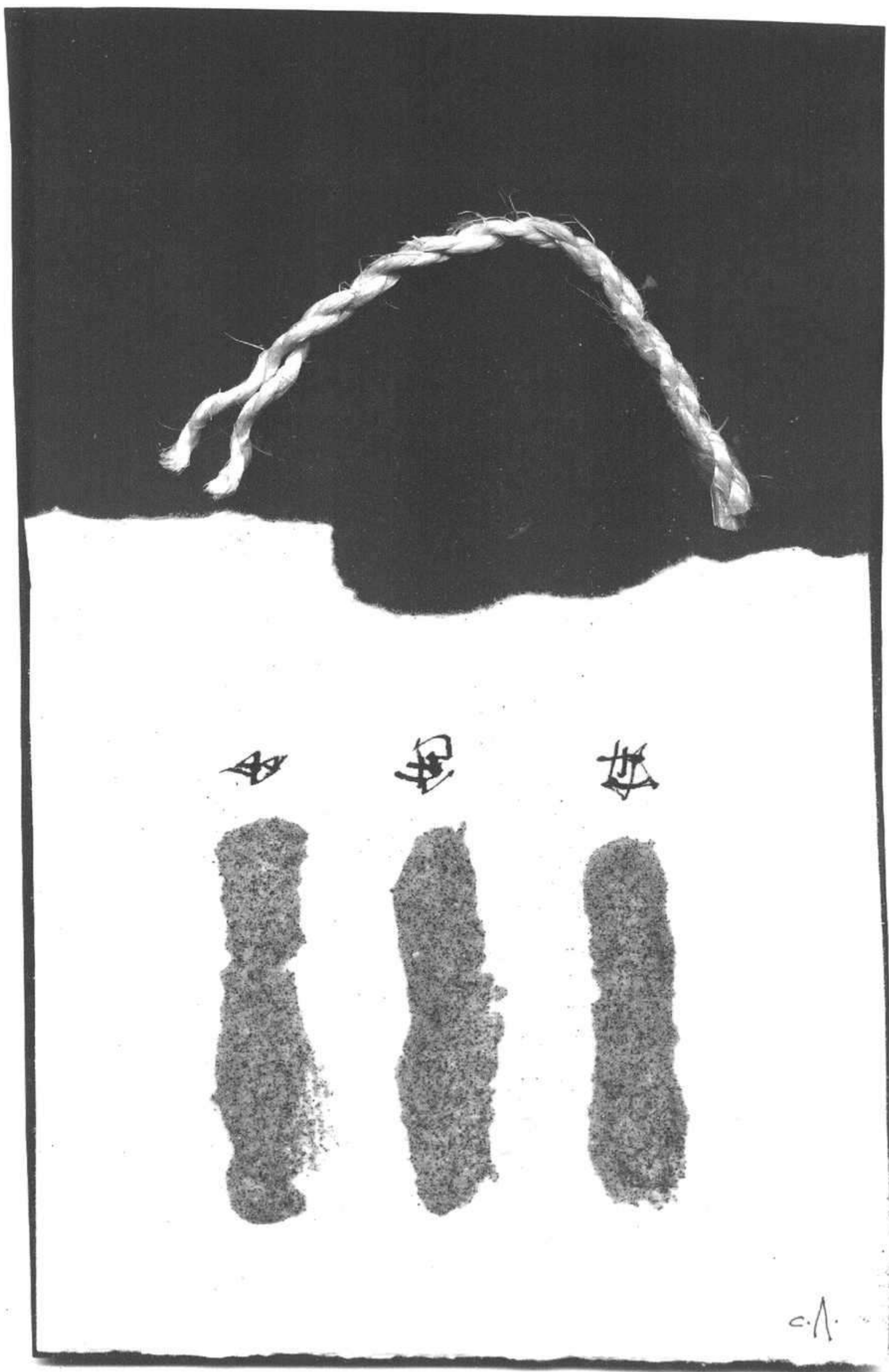
En ese momento se abre la puerta y entra la enfermera:

— Puedes pasar, Jon.

Y yo, paso. □

- 
- *Revista de Literatura Vasca* número 1, se publicó en el número de noviembre de 1998 en la revista *Ínsula*. Y más tarde, traducida al alemán, en el libro *Euskadi*, dirigido por Reiner Wandler de la editorial Tranvía de Berlín.
  - *Revista de Literatura Vasca* número 2, se publicó en la revista *Revista de Libros*, en Madrid en junio de 1998. Y en alemán, en la revista *Tranvía* de Berlín.
  - *Revista de Literatura Vasca* número 3, se publicó en alemán en la revista *Tranvía* en su número de diciembre de 2000.
  - *Revista de Literatura Vasca* número 4, se leyó en un encuentro sobre poesía contemporánea en la Universidad de Vic en marzo de 1999 en homenaje a Miquel Martí i Pol.
  - *Revista de Literatura Vasca* número 5, se presentó en el Congreso de Hispanistas alemanes en Berlín en abril de 1999.
  - *Revista de Literatura Vasca* número 6, se leyó en los Encuentros de Verines en septiembre de 2000.
  - *Revista de Literatura Vasca* número 7, se escribió para el ciclo *Palabras, palabras, palabras* que organizan los alumnos de la Facultad de Filosofía de la Universidad de Zaragoza y a su generosidad debe su publicación en estas páginas. Se publicó en *Cuadernos de Alzate*, nº 24, 2001.
-





*La cultura del mercado*



# EUROPA, NATURALMENTE

## Un inventario de preocupaciones sobre nuestro futuro en la Comunidad

Alfonso Pérez Agote (\*)

Los grupos humanos en general se afanan por conjurar la arbitrariedad originaria que les atraviesa: su debilidad consiste en que muy bien podrían no haber sido y por tanto pueden dejar de ser. Son un resultado histórico que podría haber sido otro, al depender en su formación de una inmensidad de variables internas y externas que nada ni nadie puede controlar en su totalidad. Por ello, los humanos hemos inventado una serie de fórmulas no tanto para alejar el peligro como para evitar pensar en él. O tal vez la cosa sea más complicada y nuestro esfuerzo se dirija hacia alejar el peligro a fuerza de no pensar en él.

Durkheim, en *Las formas elementales de la vida religiosa*, mantiene la tesis contraria a la que se nos quiere inculcar cuando nos cuentan la historia del avestruz que esconde la cabeza para no ver el peligro. La tesis derivada de esta peculiar manía —que no tengo la menor idea de si se corresponde realmente con los hábitos de este animal— nos quiere poner de manifiesto que por mucho que no pensemos en ellos o no los veamos, los peligros son objetivamente reales y nos devorarán si no respondemos con otro tipo de conducta. Pero Durkheim sabía que existen peligros de otra clase y que la estrategia del avestruz es usada, a veces con mucha eficacia, por los grupos para evitar el peligro de su disolución. Los grupos están sujetos a lo que los sociólogos llamamos, tomando este anglicismo de los filósofos del lenguaje, la performatividad. Sin dar demasiadas vueltas a esta noción, podemos decir que los grupos humanos pueden ser generados por el mero hecho de enunciar su existencia. Cuando Gellner dice que los nacionalismos inventan naciones donde no existen tiene razón, pero eso vale para cualquier grupo humano.

**En la Unión Europea se está configurando una nueva organización política en la que, primeramente, podemos hablar del nuevo centro con una gran capacidad de toma de decisiones. En segundo lugar encontramos el nivel de la interestatalidad, que continúa funcionando sobre bases no igualitarias. En tercer lugar están las relaciones entre cada Estado y el nuevo centro, relaciones que no son simétricas. Por último, los siguientes niveles hacen intervenir a los ciudadanos, bien respecto del centro o entre sí, con independencia del Estado a que pertenezcan.**

(\*) Catedrático de Sociología, Universidad del País Vasco.



Un grupo se corresponde al éxito que alcanza una definición entre los definidos. Por eso hay una arbitrariedad originaria; lograr que la definición tenga éxito es la tarea del liderazgo: lograr adeptos a la definición. Por eso, como decía Aristóteles en *La poética*, es más importante la verosimilitud que la veracidad: para ser creíble lo importante no es que algo sea cierto sino que sea verosímil. Por eso, pensar, reflexionar sobre la arbitrariedad es peligroso, pone en peligro la existencia de un grupo. Por eso, las comunidades totémicas sacralizaban, protegían con interdictos aquello que simbolizaba la existencia misma del grupo. Sacralizar el grupo es, por lo tanto, una manera de conjurar el peligro de disolución por desafección a la definición originaria, al *es así porque es así* que constituye la naturaleza de lo social.

Foucault comprende que también Nietzsche se ha dado cuenta de ello. Para éste, el saber está destinado a destruir certezas, a romper las creencias originarias que determinan la impresión que tenemos del mundo y de la vida. Foucault pone en palabras de Nietzsche algo así: la historia será efectiva en la medida que introduzca lo discontinuo en nuestro mismo ser. Lo que se encuentra en el comienzo histórico de las cosas no es la identidad aún preservada del origen, sino la discordia de las otras cosas, el disparate. La historia de un grupo, sin embargo, como toda memoria, es la selección de aquellos elementos del pasado que asegura a los miembros del grupo de la existencia de éste desde el origen, conjurando así la arbitrariedad originaria de lo que en realidad no es sino el producto histórico que pudo, también, no haber sido. Esta es la historia como historia sagrada.

También la noción de naturaleza, dentro de nuestra cultura moderna, sirve para alejar el peligro. La naturalización de los colectivos es una forma contemporánea, al menos dentro de nuestro mundo occidental, de impedir la reflexión sobre el proceso histórico de producción de ese colectivo. Marcel Mauss, por ejemplo, nos propone una noción empleada por muchos pueblos para definirse a sí mismos: la descendencia común. Si el pueblo tiene su origen en lazos de sangre, no puede haber en él arbitrariedad alguna. Una de las bases de nuestra cultura es la separación —cultural entonces— entre cultura y naturaleza, entre naturaleza y, tomando el término de Dorfler, artificio. Lo natural es, pues, lo dado, lo inmutable, lo objetivamente definido, lo que no puede o, al menos, no debe ser alterado. Aunque bien es verdad que en nuestros días estamos asistiendo a una profunda revisión del sentido que en nuestra cultura tiene la noción de naturaleza. El ecologismo intenta, por ejemplo, invertir el sentido de la relación entre cultura y tecnología.



Dice Martin Albrow que antes la tecnología era algo interior al hombre y que la naturaleza era lo externo a él, y que ahora, sin embargo, intentamos recuperar la naturaleza como algo de lo que formamos parte, y vemos la tecnología como un peligro exterior a nosotros mismos. Y, otro ejemplo, comenzamos a no estar tan seguros de dónde acaba la naturaleza y dónde empieza la cultura cuando observamos la sofisticada capacidad de la ciencia para penetrar en lógicas y lugares tan pequeños —o tan grandes— que ya no sabemos en qué lado están. (1)

La naturalización de las cosas es, entonces, una manera de representarlas como dadas, como ineludibles. Ello evita la arbitrariedad, pero al mismo tiempo produce efectos sobre el com-

---

(1) Otra forma de conjuro sería la de los llamados objetivismos culturales, aunque esta fórmula ofrezca certidumbres menores que la aplicación de la noción de naturaleza. El salto, por ejemplo, dentro del nacionalismo vasco, dado por Sabino Arana desde un objetivismo racial a un objetivismo cultural, lingüístico, es muy importante, porque la diferencia entre ser o no ser vasco pasa de la imposibilidad biológica y, por tanto absoluta, a una diferencia en todo caso menos absoluta. Aunque es bien sabido hoy, gracias a la biología, que la raza es una manera falsa de dividir las poblaciones humanas, dentro de nuestra cultura decir que algo lo es por naturaleza o por biología significa que es algo dado, sobre lo que no cabe ningún tipo de duda. El objetivismo lingüístico introduce una certeza, pero aquí caben mayores posibilidades de manipulación simbólica y de estrategia social por parte de los actores. Por ejemplo, alguien que no es vasco puede llegar a serlo al aprender y usar la lengua. La barrera entre ser y no ser siempre es social y simbólica, porque se trata de una interpretación social y simbólica de un rasgo, que puede ser natural como el color de la piel, supuestamente natural como la raza, o social como la lengua o la religión. Pero en todo caso se trata de alejar la diferencia de su posibilidad de inexistencia, en primer lugar, y, en segundo lugar, de la posibilidad de elección por parte de los de dentro y de los de fuera. La tendencia a producir seguridad es tal que incluso se puede acudir desde el objetivismo cultural a una estrategia de naturalización escondida, como cuando se diferencia entre vasco parlante nuevo y vasco parlante viejo, siempre que se utilice en un sentido jerarquizante y no como un simple modo de designación de un hecho objetivo; puede tratarse, en el citado caso, de casi una biologización, en el sentido de que la lengua materna está normalmente determinada por el nacimiento.

La forma más fuerte de objetivación de un grupo es el Estado. Cuando el grupo logra constituirse en Estado puede permitirse formas más manejables de establecer la diferencia, porque su realidad está protegida por esa institución política. Pero también así el grupo es una construcción humana, y sigue atravesado por la arbitrariedad originaria; no hay, por ejemplo, ninguna otra razón objetiva, además de la existencia de un Estado, para que los africanos de las *pateras* no puedan entrar en nuestro territorio. Detrás de todo lo social, siempre, está el *es así porque es así*. O, como le respondieron a Alicia, lo importante no es lo que las palabras signifiquen sino quién es el que manda; o quién tiene el palo más grande, como le respondieron otra vez.



portamiento de quienes adoptan tal representación. Pero esta estrategia simbólica de la naturalización no es aplicada solamente a la legitimación simbólica de nuestro grupo, sino que también se aplica a la representación de los fenómenos que, siendo exteriores a nuestro grupo o de más amplia escala, sin embargo le afectan. En estos casos la estratagema también produce efectos del mismo tipo. Se trata de algo que cae fuera de nuestra posibilidad de acción, induciendo más a la aceptación de lo que viene dado que al intento de controlarlo, a la adaptación más que a la gestión y a la responsabilidad.

En nuestros días estamos asistiendo al proceso social de construcción de la representación social, en el sentido teórico-metodológico que Moscovici da a esta expresión, del proceso de globalización. Quiero decir que el término no se limita ya a circular por los medios científicos, filosóficos, académicos, sino que alcanza el vocabulario que los políticos usan para dirigirse a su clientela electoral y el de los medios de comunicación de masas, y con ello también comienza a ganar terreno en el de la población en general, cayendo en cascada hacia los sectores menos cultivados.

Algunos científicos sociales se preguntan si la globalización es más un mito de la nueva era o un elemento real de ésta. Yo creo que algo hay de las dos cosas y desde luego creo, además, que los mitos son una parte de la realidad. Y una parte bien importante, porque nos permiten pensar y valorar las cosas. Siguiendo con *La poética*, Aristóteles decía que para él era más importante la poética que la historia, porque ésta nos enseña simplemente lo que son las cosas, mientras que aquélla nos dice cómo deben de ser y, por tanto, cómo debemos comportarnos. De manera que la globalización es realidad porque se dan una serie de procesos que objetivamente llevan hacia una mayor interconexión en tiempo real y en tiempos diferentes, pero también porque se dan conciencias que tienen como escala de sus afectos, intereses y deseos la de todo el orbe, y también es real porque se utiliza la noción de globalidad como elemento de legitimación de ciertos comportamientos, es decir, porque es un mito vigente. Quitando, por supuesto, toda connotación peyorativa a esta dimensión de la vida social que, con su mantenimiento ritual, permite la duración en el tiempo de los grupos humanos. Pero de todo lo dicho no debe deducirse que todo vale, que todos los procesos son iguales, que todos los mitos, por muy necesarios que sean, nos convienen de igual forma. No.

La globalización de la sociedad es vista muchas veces como un proceso inexorable y hasta, apurando las cosas, objetivo,



impersonal, ciego. Y es verdad, en mi opinión, que algo de eso hay. Pero también creo que eso no es todo. La globalización tiene ganadores y perdedores; algunos, países, individuos o organizaciones, son más sujetos activos y otros más objetos pasivos; no todos los elementos de la globalización son igualmente inexorables; e, incluso, los más inexorables dejan posibilidades de reconducción; y, en todo caso, pueden encontrarse medios para paliar y compensar las consecuencias negativas. Por ejemplo, el Estado: aunque esté en crisis, debido a su capacidad para totalizar con exclusión de cualquier otro agente todas las lógicas sociales, los ciudadanos tal vez lo necesitemos más que nunca.

Una de las lógicas de la globalización política es la difusión a escala mundial de la forma organizativa llamada Estado nacional, aunque su implantación en algunas partes del planeta presente enormes dificultades —pensemos, por ejemplo en África susahariana—, o produzca grandes desajustes sociales —por ejemplo, en el norte de África.

Por otra parte, la progresiva creación, real, de un mercado único mundial nos lleva hacia un progresivo desajuste en la ecuación mercado/Estado —que fue establecida precisamente con la implantación del Estado nacional—; a un mercado único se correspondería un Estado único. Y esta es sólo una de las vías a través de las cuales podemos pensar en la virtualidad de una única organización política a escala planetaria. Sin embargo, lo que se vislumbra no es precisamente un progresivo aumento de la toma de decisiones a través de organizaciones internacionales como la ONU, ni siquiera, más aún que después de la guerra del Golfo, tras la trágica jornada del 11 de septiembre del 2001 y de la consiguiente declaración de guerra contra el régimen talibán de Afganistán. Nos acercamos más bien a una estructura mundial diferenciada en términos de centro/periferia, y con importantes zonas marginales, que no llegan siquiera a ser periferia.

Por último, podemos decir que el Estado nacional es la única institución a la que los ciudadanos pueden recurrir para intentar defender sus intereses frente a las empresas multinacionales o frente a las decisiones de las organizaciones políticas supraestatales. Es verdad que aquellas empresas y estas organizaciones han sido y son auténticos depredadores del poder del Estado, pero éste tiene ciertos márgenes de actuación, cierta capacidad para defender los intereses nacionales y también para paliar los efectos de las decisiones exteriores que son perniciosos para ciertos sectores de la sociedad nacional. Y por estas razones,



debemos desconfiar del discurso político que tiene como telón de fondo la naturalización de estos procesos de los que estoy hablando. Aunque bien es verdad que en general esta naturalización es disfrazada con el ropaje de expresiones que nos hacen pensar en la pura inevitabilidad de estos procesos.

La globalización es inevitable, el mundo camina hacia formas más amplias que los actuales Estados, Europa es para nosotros una salida inevitable. Y nosotros, sobre todo algunos de los que hemos vivido las miserias simbólicas y políticas de aquel desagradable entendimiento entre la Iglesia católica y el Estado franquista, somos bastante propensos a pensar que, además, es muy bueno que sea inevitable (2). Esta es, desde luego, mi opinión. Pero, dicho esto, hay que añadir que las cosas que son inevitables lo son dentro de ciertos límites, que siempre se puede jugar dentro de ellos, y que es preciso analizar lo que significan las cosas para saber cuáles son esos límites. Por eso voy a intentar transmitir mis preocupaciones en relación con nuestra pertenencia a Europa, con el ánimo de que ello nos ayude no sólo a adaptarnos mejor, sino también a defendernos mejor y, porqué no, contribuir a una Europa más democrática, libre e igualitaria.

Cuando se habla de Europa, la mayoría de las veces se da por supuesto que el proceso de construcción europea es un proceso que va con el signo de los tiempos, que camina en el mismo sentido que la globalización e, incluso, que es una parte de este proceso. Y lo mismo se podría decir del proceso de construcción del mercado único americano del que tanto se habló durante la última reunión en Quebec de varios presidentes del continente americano. Yo también era de los que creían hasta hace poco que todo aquello que apuntara hacia formas supraestatales de organización iba con el signo de los tiempos, que era un elemento constitutivo de la globalización. Pero algunos economistas han pensado que tal vez la creación de un mercado único regional es en realidad un mecanismo defensivo contra la globalización, y también una forma de supresión de la libertad de mercado, dado que cuando se genera una zona de libre comercio también se generan trabas con respecto al comercio con países externos a ella. Alguien podría objetar que no es lo mismo la cuestión económica que la cuestión política. Mi réplica iría en el sentido de decir que estamos en una época en que

---

(2) Recordemos la escasa discusión que se dio en España a la hora de tomar la decisión de entrar en Europa, ni en el Parlamento ni en los medios de comunicación social.



una de las tareas fundamentales del Estado, si no la más importante, es hacer política económica, ejercer el control de las grandes variables económicas. Hablamos de un mercado único americano, pero también debemos recordar que Europa comenzó siendo un mercado común y que la actual Unión Europea es, sobre todo, una unidad en términos de política económica, pues apenas quedan ya en manos de los Estados miembros mecanismos de ajuste a lo que Mumford llamaba *el ritmo maníaco-depresivo del mercado*. Se trata de una unión de Estados en una época en que la económica es una tarea central del Estado.

Un aspecto que quiero traer a colación es el de la estructura de diferenciación social que el proceso de construcción europea está poniendo en funcionamiento. O, en términos más gráficos, la estructura de poder que se está conformando entre las partes, entre los Estados que integran la nueva unidad política. Castells nos propone la idea de que la estructura de red de Estados es la que mejor define la unión, siendo la red una estructura poco estructurada que podría ser definida en función de la indefinición de sus límites, de la mayor importancia de las relaciones entre las partes que la de las partes en sí e, incluso, de una cierta equiparación en cuanto a su importancia de cada una de las relaciones entre las partes. Estando de acuerdo en principio con que la forma de diferenciación que define Europa es la red de Estados, sin embargo no tengo por muy cierto que esto signifique una total negación de la existencia de esa otra forma que es la diferenciación entre el centro y la periferia. Creo que la diferenciación en términos de red y la diferenciación en términos de centro y periferia son tipos ideales weberianos y que nunca los encontraremos en estado puro en ninguna realidad observada.

Desde esta perspectiva pueden describirse mejor dos tipos de fenómenos en relación con el proceso. El primero es el de las oscilaciones en el tiempo entre distintos modelos de construcción. Y el segundo, la aparición de sucesivas diferencias internas en términos de poder, como puede ser el continuo planteamiento del reconocimiento institucional de una Europa de dos velocidades; o la cuestión pendiente, planteada por penúltima vez en la última Conferencia de Niza, sobre la diferenciación de peso político entre Alemania y Francia, queriendo la primera aumentar su peso en los órganos colectivos en función de su mayor peso en términos de población, e invocando la segunda la tradición de igualdad de peso por razones históricas, eufemismo sin duda del peligro —real o aducido— que Alemania supone dado su papel en las dos guerras mundiales. Es verdad, por tanto, que Europa no refleja una relación pura y dura de diferenciación entre un centro y una periferia, pero también es verdad que esta tensión existe.



Otra ventaja de no desterrar el modelo centro/periferia es que este modelo, en su mayor complejidad, hace también referencia a los márgenes, como aquella parte de la realidad que no forma parte del modelo pero que puede hacerlo en el futuro, dando cuenta así de la posible lucha de los márgenes por incorporarse al centro y de las complejas relaciones entre centro y márgenes entre márgenes y periferia, entre centro y periferia en razón de los márgenes y, por fin, entre los diversos sectores dentro de los márgenes en su competencia por entrar. Podremos pensar así en los distintos márgenes que rodean Europa: Europa del Este, Turquía, los países del Magreb, especialmente Marruecos, África subsahariana, etcétera. Y la última ventaja que puedo enunciar es la que se refiere también a la posibilidad de pensar el mundo como una red supraordenada de redes supraordenadas. Al no ser incompatibles la estructura de red y la de centro/periferia, podemos pensar en diferentes formas de simbiosis de ambos modelos, en redes que tienen dirección, sentido y, por tanto, relaciones de poder entre los nódulos.

En todo caso, Europa implica un proceso de centralización real del poder. Este proceso modifica las relaciones de poder a escala global, siendo Estados Unidos, notablemente, la alteridad fundamental. Pero, por otra parte, y es lo que ahora nos interesa, implica una centralización del poder en el interior del territorio europeo.

En Europa, por mucho énfasis que se quiera poner en que se trata de una estructura de red de Estados, no puede negarse que no todos los Estados tienen la misma capacidad de imponer sus intereses. Recordemos los avatares de los últimos años, antes de que entrara en funcionamiento el Banco Central europeo, de los tipos nacionales de interés y el tipo de interés marcado por el Bundesbank. Se podría pensar también en el proceso de reunificación alemana en relación con los procesos de desmantelamiento económico de otras zonas europeas. Los intereses nacionales alemanes —y franceses— ¿son intereses más europeos que los intereses nacionales, por ejemplo, españoles? ¿Se puede definir Europa como una zona progresivamente desnacionalizada regida por un centro nacional, un centro de países cuyos intereses nacionales tengan fuerza superior a la hora de tomar decisiones en los órganos comunitarios? ¿La estructura de red no es, en el fondo, una forma más sutil de la relación centro-periferia? En otras palabras, lo que quiero resaltar es que las formas de mayor tamaño y complejidad alcanzadas por la diferenciación funcional en nuestros tiempos no deben hacernos pensar en la desaparición de las relaciones centro-periferia.



Si miramos hacia atrás y examinamos el proceso de formación de la Unión Europea con mayor perspectiva histórica, nos daremos cuenta de la posibilidad de considerar este proceso como la lógica continuidad del proceso histórico de concentración del poder en Europa que se viene dando desde la Edad Media. El proceso de construcción de los Estados nacionales fue un proceso de concentración del poder. De la estructura política informe, descentralizada, de la época feudal se pasa a un Estado unificado dentro de un sistema de Estados unificados: el sistema europeo de Estados del que habla Tilly. Por medio de las guerras se construyen las fronteras más o menos definitivas. De una multiplicidad de centros más o menos jerarquizados, se pasa a un oligopolio de centros. El Estado, el soberano, succiona el poder político de la nobleza; la sociedad cortesana (Elias) consigue concentrar el poder político. Y solamente con las fronteras y el centro constituidos, se articulará en términos simbólicos y sociales la sociedad que corresponde al Estado. La idea de nación, correspondiente al Estado, será apropiada por los ciudadanos mucho después de constituido el Estado, el centro y el territorio. El Estado crea la sociedad y la autodefinición simbólica de ésta, la nación. Primero el poder y luego lo simbólico.

En el proceso de creación del nuevo centro europeo, ¿no estamos en un nuevo momento de cierto absolutismo, de poder de un centro sin legitimación democrático-nacional? Pero esto ocurre en una época en que la legitimación democrática está ya inventada y en que ya constituye una dimensión irrenunciable de la cultura política de los europeos. El centro de decisión está ya construido, esbozado al menos, mientras que la legitimación democrática nacional no está nada clara. La diferencia con aquel periodo histórico lejano es que, sin embargo, en nuestros días la idea de comunidad política y la de soberanía popular ya están creadas y, por tanto, empezamos hace tiempo a hablar de déficit, tanto en términos de democracia como de identidad. Tras una época de intensa vivencia de la comunidad nacional, en términos racionales y también afectivos, se hace difícil generar un sentimiento de pertenencia más amplio que el nacional. Tanto más si tenemos en cuenta aquella ley general que Tilly enunció al decir que, a partir de la creación en el siglo XVII del sistema europeo de Estados, comenzaba una época de progresiva homogeneización cultural de cada Estado y de progresiva heterogeneización entre los Estados. Europa no es sentida como sujeto histórico por los europeos, aunque en los últimos tiempos algunos se empeñen en comentar la historia en forma distinta a las nuevas generaciones. Al fin y al cabo la historia, como cualquier forma de memoria humana, es una



selección arbitraria de acontecimientos pasados que nos muestra lo que venimos siendo desde tiempo inmemorial.

Por lo visto, podemos pensar en las distintas maneras en las que cabe que se transforme este actual déficit democrático y de identidad. Una fórmula sería sin duda el intentar reconducir la situación hacia una nueva forma de Estado nacional y democrático europeo, empleando todos los medios simbólicos a nuestro alcance y emprendiendo un proceso de homogeneización cultural entre los Estados miembros, apoyándonos de forma singular en una homogeneización de los sistemas educativos y en la generación de unos medios de comunicación de masas europeos. Otras fórmulas serían aquellas que preconizan un cierto acuerdo sobre las reglas fundamentales de juego político, intentando generar un cierto sentimiento de patriotismo de baja intensidad, más racional que emotivo, hacia aquel acuerdo. Entre estas fórmulas, estarían probablemente la de un Estado federal europeo y la del llamado patriotismo constitucional (3).

En la medida en que el poder de los Estados nacionales europeos se vacía en favor de la Unión, las sociedades nacionales son sociedades exocéntricas. Y esto en tanto en cuanto no se genere la sociedad europea en términos de relaciones sociales, de mitos fundadores, de rituales de mantenimiento, de difusión de autoconciencia comunitaria y de adquisición de símbolos comunes. Los mecanismos para llegar a esto distan mucho de estar claros y operativos.

En la medida que una sociedad pasa de ser endocéntrica a ser exocéntrica, se produce un cambio en los circuitos y mecanismos de acceso y ejercicio del poder. En esa misma medida los agentes del poder se alejan del control de los administrados y éstos, por una parte, se ven sometidos a nuevos poderes extraterritoriales y, por la otra, se ven liberados de otros más cercanos pero con intereses económicos en el territorio. Que los circuitos de poder sean extraterritoriales significa una mayor libertad de acción para la mayoría de los administrados en relación con los intereses económicos ligados al territorio que pre-

---

(3) Esta fórmula es planteada por sus adeptos en tres escenarios bien distintos aunque relacionados teóricamente y a veces también en la práctica: las relaciones sociales y políticas de las poblaciones inmigradas del extranjero con la población autóctona nacional de los Estados occidentales, las relaciones de los nacionalismos periféricos con estos mismos Estados, y las relaciones entre estos Estados a la hora de integrar una unidad supraestatal.



dominaban anteriormente. Es decir, cambian los contenidos, además de los circuitos, sobre los que versa el poder.

En la Unión Europea se está configurando una nueva estructura de relaciones de poder entre los distintos centros antiguos (los Estados), el nuevo centro y los ciudadanos de los viejos centros, que quiero describir someramente.

En primer lugar podemos hablar del nuevo centro como de un núcleo de relaciones, como organización burocrática que toma decisiones económicas, e decir, que hace política económica, controlando variables económicas, interviniendo en los diversos sectores económicos y construyendo progresivamente una moneda y un banco central unificados. Se trata de la unificación de la vertiente más relevante de la política en la era de predominio de la economía. Es un proceso de centralización política. Y su déficit de legitimación simbólica (identidad colectiva europea) y democrática implica que, una vez más, la estructura de elementos objetivos de la organización política (lo que en el anterior periodo de centralización fueron el territorio y el centro militar, político y administrativo) antecede a la estructura de elementos subjetivos (lo que fueron la formación de la identidad nacional y la legitimación democrática del Estado, ya existente en la mayoría de los casos). Este nuevo centro se configura como un núcleo de relaciones.

En segundo lugar encontramos el nivel de la interestatalidad, es decir, el nivel de las relaciones entre Estados directamente entre sí y que continúan sin ser relaciones igualitarias.

En tercer lugar están las relaciones entre cada Estado y el nuevo centro. Sobre este tercer nivel cabe decir, por un lado, que estas relaciones no son simétricas, ni en lo que respecta a la capacidad del nuevo centro de imponer decisiones a cada Estado ni en la capacidad de cada Estado de imponer su voluntad al nuevo centro. Además, por otro lado y como consecuencia de estas asimetrías, se dan relaciones indirectas entre los Estados. En mi opinión, es en este nivel donde se da la nueva articulación de Europa en centro y periferia. Es en este sentido en el que, como si de una caricatura se tratase, se puede definir Europa como una zona progresivamente desnacionalizada y desestatalizada regida por un centro nacional, es decir, controlada por algunos Estados que logran hacer prevalecer sus intereses nacionales.

Los siguientes niveles hacen intervenir a los ciudadanos, dada la importancia simbólica de éstos en un mundo político de tra-



dición nacional y democrática. Y así, en cuarto lugar tenemos las relaciones que los ciudadanos de cada Estado establecen con el nuevo centro. Estas relaciones implican una progresiva desterritorialización de las decisiones que afectan a aquéllos: las decisiones del nuevo centro les afectan en grado muy importante y provienen de estructuras exógenas a su ámbito de legitimidad más fuertemente constituido, el nacional-democrático. Progresan en forma asimétrica la capacidad del nuevo centro de imponer decisiones —progresión rápida— y el flujo simbólico de legitimidad política que va desde los ciudadanos al nuevo centro —progresión bastante más lenta.

En quinto y último lugar, encontramos las, por el momento, débiles relaciones entre los ciudadanos de todos los Estados: el débil nuevo proceso de formación de un nuevo cuerpo político, su forma indefinida y los imprecisos mecanismos sociales de producción, difusión y reproducción de la nueva identidad colectiva.

En cualquier caso, nos van a hacer falta ciertas dosis de opinión pública, de identidad, de patriotismo, de cuerpo político europeo. No tenemos clara la alteridad, que no necesariamente significa estar contra sino también situarse frente a, sobre todo a causa de las distintas posiciones que toman los diferentes Estados europeos en relación con el país que podría constituirlos, Estados Unidos. Entre los elementos culturales profundos que podemos esgrimir como propios, creo que se dan ciertas concepciones en relación con la política. En primer lugar, en Europa se da una profunda separación entre el Estado y la Iglesia, y también entre aquél y la religión. Según Berger, las dos únicas excepciones que existen en el mundo al hecho generalizado de que la religión ocupe un lugar central en la cultura, son la que él llama excepción europea y la constituida por la subcultura internacional formada por las personas que han recibido una formación universitaria de alto nivel y de tipo occidental. Un segundo aspecto de nuestra peculiar cultura política es en la progresiva importancia concedida a los derechos fundamentales, que tiene cualquier persona sin excepción, ocupando un lugar central el derecho a la vida y, por ello, el aborrecimiento de la pena de muerte. Además, en ciertas zonas de Europa se empieza a imponer una visión muy avanzada de lo que podemos llamar derechos colectivos, es decir, aquellos derechos individuales que, para ser ejercidos, necesitan ser reconocidos a una colectividad. Esta cuestión es muy importante a la hora de abordar las relaciones interétnicas que necesariamente se van a producir en las distintas sociedades europeas como consecuencia de la vigente división internacional del trabajo. Una ética



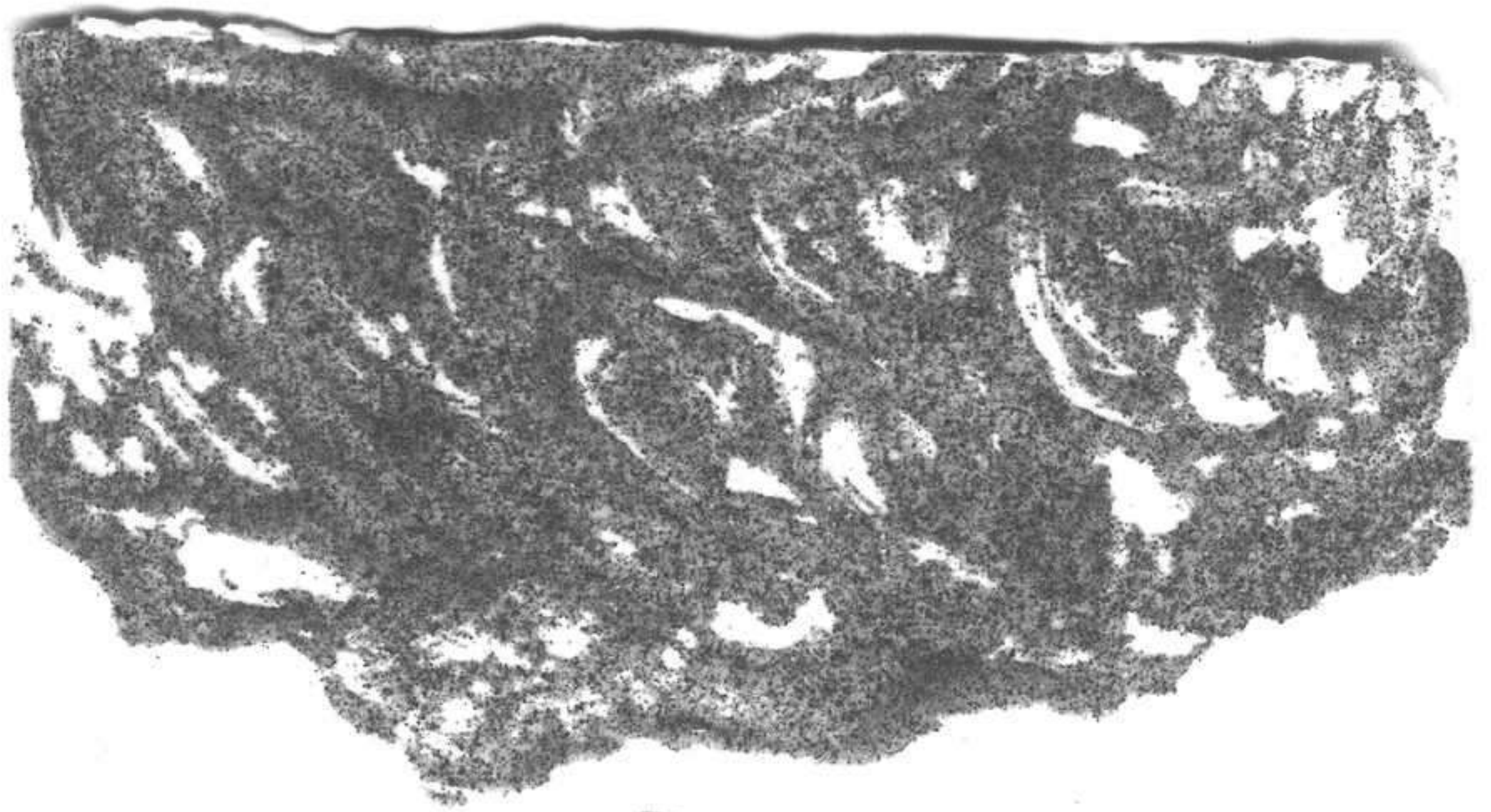
política del reconocimiento cultural del otro puede llegar a ser un distintivo de nuestra cultura política. Pero otro elemento que existe desde hace mucho tiempo es la consideración de la esfera política como la esfera subsidiaria de la sociedad, y se manifiesta en la pretensión generalizada que tenemos los europeos de que el Estado debe de ocuparse de todos los problemas causados por o en las otras esferas de la vida social. Es decir, la cultura del Estado del bienestar, del Estado como responsable último de todo, está muy extendida entre nosotros aun a sabiendas de que produce deseconomías y de que puede inducir al parasitismo social e, incluso, inhibir comportamientos socialmente productivos.

Por último, en relación con este problema de la cultura común, quisiera hacer alguna referencia a sus bases espaciales e históricas. Por un lado, cabe decir que la base histórica de la relativa homogeneidad cultural europea proviene de la triple fuente tantas veces enunciada: monoteísmo judeo-cristiano, racionalismo griego y administración romana. Pero no está nada claro que estos factores afecten con igual fuerza a todos los países de la Unión Europea. Y, por el otro lado y sobre todo, debemos ser capaces de entrever que la gradual incorporación de nuevos países a la actual Unión va a conducir a una pérdida, progresiva y cierta, de homogeneidad cultural (4). □

---

(4) Pensemos en la variedad de zonas existentes en Europa. James O'Connell, por ejemplo, identifica siete bloques: las islas occidentales, la Renania, los países del norte y bálticos, el grupo mediterráneo, los antiguos territorios otomanos y los pueblos eslavos.





c.A.

*El reloj de la esperanza*



# LA NUEVA DIMENSIÓN COMUNITARIA DE NUESTROS ESTADOS EUROPEOS

Alberto Pérez Calvo (\*)

Después de la Segunda Guerra Mundial se asiste en el mundo a un fuerte impulso de la idea de cooperación entre los Estados con la idea central de la búsqueda de la paz. Surgen así una multitud de organizaciones internacionales de las cuales la fundamental es la ONU.

Este impulso hacia la cooperación internacional adquiere en Europa occidental unos matices muy singulares que responden a las preocupaciones concretas de la sociedad europea. De esta manera, la cooperación internacional en Europa nace de las necesidades que experimenta el Estado ante sus propias limitaciones y fracasos, especialmente en el terreno de la defensa de los derechos fundamentales y de la paz.

En general, puede decirse que la misma idea de la integración europea nace con la finalidad de servir a los objetivos de la paz y de la prosperidad en Europa. Al menos tales eran los fines que se perseguían cuando en los años 30 algunos juristas trataron de esbozar los primeros textos de una futura Constitución europea. Y éstas son las ideas básicas de la declaración de R. Schuman, de 9 de mayo de 1950, que después pasaron al Tratado de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero de 1951 (CECA), como se comprueba al leer sus dos primeros considerandos. Después del éxito de este primer paso, la creación en virtud del Tratado de Roma (1957) de la Comunidad Europea de la Energía Atómica y especialmente de la Comunidad Económica Europea persiguen, además del objetivo primordial de la paz, constituir un espacio económico amplio, un derecho común a ese espacio económico, junto con la mejora

## FINES DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA

**Aunque la integración europea ha estimulado o fortalecido los procesos de descentralización internos, puede tener también un efecto estabilizador de la propia unidad territorial del Estado, al suponer un freno relativo respecto de algunos movimientos que pudieran pretender la independencia para un determinado territorio, ya que su secesión significaría, la salida, igualmente, de la Unión Europea. De otro lado, el carácter comunitario de los Estados de la Unión Europea implica ante todo que han dejado de trabajar aisladamente en una serie de materias y lo hacen de modo mancomunado.**

(\*) Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad Pública de Navarra.



de las condiciones de vida de los pueblos europeos y un desarrollo económico estable, como se comprueba al examinar los objetivos que figuran en el inicio del Tratado CEE. Y los tratados posteriores (Acta Única Europea (1987), de Maastricht (1992), de Amsterdam (1997) y de Niza (2000) siguen insistiendo en los valores del progreso social y económico de los pueblos y de la paz.

Además de esos fines expresamente señalados en los Tratados, creo que puede afirmarse también que actualmente la integración europea pretende ser una respuesta de los Estados europeos a los nuevos desafíos que se manifiestan en la globalización de la producción, del comercio y de las finanzas y en las distintas realidades transnacionales frente a las cuales la acción aislada de un Estado resultaría, por lo general, ineficaz.

Es decir, cuando los Estados comprueban su incapacidad para asegurar la paz en Europa o para hacer frente a sus fines sociales y económicos, crean el instrumento que consideran adecuado para que dichos fines y objetivos puedan ser cumplidos satisfactoriamente.

## **EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA**

Para los Estados miembros, la pertenencia a la Unión Europea significa una honda transformación desde el punto de vista jurídico. La convulsión se produce de modo espectacular en el campo competencial. El Estado cede competencias a la Unión Europea. Y la Unión, a partir de estas competencias adopta decisiones que constituyen el derecho comunitario. Este derecho se aplica con preferencia al propio de los Estados miembros. Y por ello, cabe hablar de un efecto de gran contenido simbólico y práctico: frente al carácter estanco del Estado pre-comunitario, podemos hablar de la permeabilidad del Estado comunitario. Este nuevo carácter del Estado se manifiesta, además de en la aplicación directa y preferente del derecho comunitario, en el desmantelamiento selectivo de las fronteras interiores de la Unión, en la ciudadanía europea, en la adopción de la moneda única...

La integración en la Unión Europea supone para los Estados la aparición de nuevas funciones que conllevan en algunos casos transformaciones más o menos intensas en la organización estatal.

Así, en primer lugar, cabe hablar de una función que sólo se ejerce en las ocasiones solemnes, y que consiste en conducir el proceso de integración europea mediante actuaciones tales



como la ampliación de la Unión a nuevos Estados, el avance en la integración, el perfeccionamiento o la adecuación a nuevas circunstancias de los procesos de decisión, etcétera. Todas estas actuaciones requieren la intervención de los Estados mediante el instrumento del Tratado internacional.

Además, los Estados miembros conforman asimismo las instituciones de la Unión. Es especialmente, y a los efectos que nos interesa, el Consejo de Ministros, formado por los ministros de los gobiernos de esos mismos Estados.

Otra función fundamental que el Estado está llamado a desempeñar, en relación con su propio pluralismo interno, es la de hacer la síntesis del interés nacional y la consiguiente elaboración de las proposiciones políticas que ha de trasladar a las instituciones de la Unión Europea, especialmente al Consejo de Ministros. Es decir, el Estado recoge las múltiples y complejas demandas de una sociedad plural (sindicatos de trabajadores, organizaciones empresariales, otras organizaciones que representan intereses muy diversos) y debe elaborar su propia posición, sensible a su pluralidad interna, pero única. En este sentido, el Estado se convierte en un escalón necesario entre las múltiples demandas que tienen lugar en su seno y las instituciones de la Unión.

Esta función adquiere relieves muy singulares en el caso de los Estados federales o, como el nuestro, autonómicos ya que entre esas demandas están las de las Comunidades Autónomas, Estados federados o Regiones que las hacen valer ante sus respectivos Estados para que puedan ser trasladadas al centro europeo de la decisión. El Estado adquiere de esta manera el papel de articulador en torno a sí de su compleja organización territorial interna.

También en relación con su organización territorial interna, el Estado, o mejor, el gobierno nacional, ejerce la función del mantenimiento de relaciones con la Unión Europea. De acuerdo con esta función, el Estado es el único interlocutor válido y el que asume todo tipo de responsabilidades ante la Unión Europea, con independencia de que los actos de los que puede derivarse tal responsabilidad o que exigen un determinado tipo de relación, procedan de entidades territoriales de carácter regional o local.

El Estado comunitario, por último, está obligado a la ejecución del derecho comunitario europeo, cuando ello sea preciso, y a su aplicación ordinaria a través de sus órganos judiciales.

Al realizar la síntesis del interés nacional respectivo y mediante su traslado a las instituciones europeas que ellos mismos confor-



man, los Estados, que han atribuido a la Comunidad un conjunto de competencias, o sea, de posibilidades de decisión sobre diversas materias, recuperan esas capacidades de decisión mediante su presencia en el seno de las instituciones comunitarias. Esas competencias ya no serán ejercidas por el Estado aisladamente, como en épocas anteriores, sino en cooperación con los demás Estados miembros. De esta manera, el Estado, al entrar en la Comunidad, pierde parte de su libertad anterior pero gana en eficacia ya que, aisladamente, como se ha visto anteriormente, sería incapaz de conseguir de modo satisfactorio los objetivos de paz y progreso económico y social que se le asignan. Más aún, puede decirse que ya que la capacidad de decisión de un Estado aislado sobre ciertas cuestiones se ha convertido en algo puramente teórico, al menos para los pequeños y medianos Estados de la Unión, su presencia en los órganos de decisión comunitarios les abre un horizonte de participación en decisiones fundamentales muy superior al que tendrían aisladamente.

También conviene tener en cuenta que en cada uno de los Estados singularmente considerados, es seguro que la pertenencia a la Unión Europea tendrá unas consecuencias concretas que les afectan de modo exclusivo o de forma más acusada.

En este sentido, en el caso de España, por ejemplo, creo que hay que hablar de dos efectos sumamente importantes.

El primero que quiero comentar se refiere a la estabilidad política y social del país y a la paz civil interna. Es posible que la paz internacional europea, en tanto que efecto buscado por los seis primeros Estados impulsores de la integración europea, no sea apreciada en España en sus justos términos porque este país estuvo ausente, por fortuna, de las dos guerras mundiales. En todo caso, no es comparable la percepción española de esta cuestión con la que se puede tener en cualquier país del centro de Europa. En cambio, sí somos capaces de apreciar, quizás como pocos, el valor de la paz interna en un clima de libertad. Y aunque es cierto que tras el intento de golpe de Estado de 1981 diferentes circunstancias políticas internas fortalecieron de modo importante la democracia, creo que la entrada de España en la Comunidad Europea en 1986 asentó definitivamente esta situación ligando este país al proceso democrático de la Europa comunitaria. La pertenencia de España a Europa supone, a mi juicio, un factor fundamental de estabilidad social interna y, por tanto, de paz civil.

En segundo lugar, quiero referirme a la incidencia del proceso de integración europea sobre los Estados miembros de estructura territorial compuesta y, de modo singular, sobre España.



En general, según se ha dicho, la integración europea ha estimulado o fortalecido los procesos de descentralización internos. Y es un hecho que las regiones, *Länder* o Comunidades Autónomas tienen un acceso directo a la escena política europea mediante su participación en el Comité de las Regiones y otros modos de actuación más o menos formalizados. Se trata de un dato de gran importancia que nos muestra un nuevo aspecto del Estado comunitario, al menos de varios Estados comunitarios, como es la posibilidad de que sus propias organizaciones territoriales subnacionales estén presentes en la escena europea con iniciativa propia y expresando sus propios intereses al lado de los Estados y de la propia Unión, aunque en planos y con eficacia distintos.

De todas formas, dicho lo anterior, creo que la integración de España en la Unión Europea puede tener también un cierto efecto estabilizador de la propia unidad territorial del Estado. Es decir, puede suponer un freno relativo respecto de algunos movimientos que pudieran pretender la independencia para un determinado territorio ya que la secesión podría significar, junto con la separación del Estado del que esa entidad formaba parte anteriormente, la salida, igualmente, de la Unión Europea. Sin duda, siempre sería posible intentar volver a ingresar de nuevo en la Unión. Pero, además de otras posibles consideraciones, la incapacidad para convivir en el seno de un Estado con el resto de los integrantes del mismo no sería la mejor carta de presentación para llamar a la puerta de la Unión Europea, ya que la ruptura de esa Comunidad Autónoma con el Estado del que formaba parte estaría en abierta contradicción con los principios de integración progresiva y de solidaridad en que se asienta la construcción europea. Y es posible que para la mayoría de los ciudadanos que pudieran desear la independencia para un determinado territorio, la consecuencia de verse marginados de la Unión Europea supusiera un costo tan elevado que probablemente no resultara compensado por el ideal independentista.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que la alternativa de la secesión queda también relativizada en España por el alto grado de descentralización política que existe y por la total posibilidad de salvaguardia y desarrollo de los valores culturales específicos de sus distintos pueblos.

Ya se ha visto cómo han sido los Estados los que han ido construyendo la Unión Europea para hacer frente con posibilidades de eficacia a sus funciones clásicas y a los nuevos retos. Ahora podemos tratar de ver cuál puede ser el futuro del Estado en el seno de la Unión Europea.

## **EL FUTURO DEL ESTADO EN LA UNIÓN EUROPEA**



En torno al modo de construir la Unión Europea se manifiestan hoy dos tensiones. La primera tensión, cronológicamente hablando, es la que tiene lugar entre la concepción federalista de Europa, de una parte, y la que se muestra reticente a cualquier avance en la integración que suponga una merma del poder de los Estados, también llamada de los «euroescépticos», de la otra.

La segunda tensión, más reciente en el tiempo, es la que propone la construcción de la «Europa de las Regiones» frente a la «Europa de los Estados». De acuerdo con el planteamiento de esta segunda tensión, si Europa fuera a construirse a partir de las regiones, ello significaría la desaparición de los actuales Estados. Pero una pretensión de este tipo parece un sueño irreal por varias razones. Este tipo de planteamientos, cuando existe en algunos países europeos, es muy minoritario. Y aunque hoy asistimos a un nacimiento o renacimiento de las regiones en Europa, de ahí no cabe deducir que se ponga en cuestión de modo generalizado el modelo de Europa que se está construyendo. Por otra parte, hay que considerar las dificultades políticas que exigiría una operación que pretendiera rehacer una Unión Europea a partir de las regiones. Los equilibrios históricos que tan laboriosamente han generado los Estados entre sí se romperían y puede ser que todo acabara en una gran catástrofe. Queda una tercera dificultad que no es menor: ¿Cómo podría funcionar una Unión Europea con más de 150 unidades soberanas en los órganos de decisión? La respuesta es complicada si se tienen en cuenta las dificultades que siempre ha encerrado la adopción de decisiones en una Comunidad de seis, nueve, diez, doce o quince miembros. En definitiva, no parece que sea ésta una alternativa real a la Unión Europea que hoy conocemos.

Por todo lo anterior, cabe concluir que la tensión fundamental es la que se ha expuesto en primer lugar y que, ésta sí, permite preguntarse cómo puede ser el futuro del Estado en el seno de la Unión.

Antes he definido la primera tensión como aquella que tiene lugar entre la concepción federalista de la construcción europea y la que trata de impedir la erosión del poder de los Estados. Se trata de una tensión que ha estado siempre presente en la historia de las Comunidades Europeas casi desde su nacimiento. Una de sus primeras manifestaciones se produjo en 1965 y desembocó en los llamados «Acuerdos de Luxemburgo» que supusieron un serio paso hacia atrás al establecerse de hecho las votaciones por unanimidad en el Consejo con la consiguien-



te desvalorización del papel de la Comisión y del propio Parlamento Europeo.

La tensión se produce por el encuentro de dos fuerzas contrapuestas: una, la de la necesidad histórica que obliga a los Estados a crear primero y mantener después una estructura comunitaria y otra, que tiende a retener en el seno de esos mismos Estados las decisiones políticas con toda la carga simbólica y de poder real que eso arrastra. La resultante suele ser al final un equilibrio determinado que, en general, se puede decir que ha ido favoreciendo progresivamente a la opción de un mayor grado de integración.

Volvamos a la pregunta inicial y tratemos de ver cuál puede ser el futuro del Estado en el seno de la Unión Europea. Para intentar responder a la cuestión, habría que comenzar señalando que, como es usual en todos los órdenes de la vida, y lo ha puesto de relieve el funcionalismo, los Estados seguirán existiendo mientras tengan funciones que cumplir. Y parece que los Estados miembros de la Unión van a seguir ejerciendo funciones esenciales por mucho tiempo. Ya he señalado anteriormente las funciones que el propio proceso de integración europea ha hecho emerger en favor del Estado.

Además, existen otras funciones que siempre van a encontrar en el Estado un marco más adecuado para su desarrollo que el de la Unión Europea, como es el caso de la defensa de los derechos fundamentales, la realización del principio de solidaridad (¿quién puede imaginarse hoy, por ejemplo, una Seguridad Social europea con la amplitud y profundidad que adquiere en cualquiera de nuestros Estados?) o, incluso, como resulta obvio, la defensa del patrimonio cultural propio de cada Estado.

Por último, el Estado seguirá desempeñando, como viene haciéndolo desde el inicio de la integración europea, la función básica de legitimación democrática de las instituciones europeas y de sus actuaciones. El marco fundamental de la participación política sigue siendo el nacional a través de los procesos electorales generales. Los parlamentos nacionales son, por ello, los máximos exponentes de la legitimidad democrática. Y es posible que esta situación se prolongue en el tiempo, dado el arraigo social del marco nacional y de las modalidades políticas (partidos políticos, por ejemplo) y jurídicas (sistemas electorales y de gobierno) en que se concretan los procesos de representación política en cada país. Si además de lo anterior, se tiene en cuenta la todavía insuficiente cobertura que el Parla-



mento Europeo presta a las decisiones comunitarias y el modo de elección no uniforme de esta institución, se puede concluir que la legitimación democrática de la actuación de las instituciones comunitarias tiene lugar fundamentalmente en virtud de su conexión con los Parlamentos de los Estados miembros.

Es evidente que el Estado ha realizado hasta ahora estas funciones y probablemente las seguirá realizando incluso en un escenario de alto grado de integración europea. En este sentido, si proyectamos nuestra mirada hacia el futuro tratando de vislumbrar cómo podría articularse un sistema organizativo de la Unión Europea en un estadio más avanzado de integración, parece que caminamos hacia la instauración de un Parlamento bicameral, similar al que es habitual en los Estados federales, integrado por el actual Parlamento Europeo, como cámara de representación de los ciudadanos, y por el actual Consejo de Ministros, en el que se sientan los ministros de los gobiernos de los Estados miembros, como cámara de representación de los Estados.

Así parece demostrarlo la historia de los últimos años. El órgano legislador en el comienzo de las Comunidades Europeas era el Consejo de Ministros. La Asamblea Común de la CECA y más tarde el Parlamento Europeo desempeñan una función meramente consultiva respecto de la legislación aprobada por el Consejo. Hoy el Consejo de Ministros sigue siendo el órgano legislador por excelencia pero el Parlamento Europeo ha ido avanzando su posición a través de una progresiva evolución.

Dejando al margen algunos precedentes hay un momento, febrero de 1984, en que surge un Proyecto de tratado conocido por el nombre de su redactor, A. Spinelli, que trata de dar un paso decisivo en la modificación del procedimiento legislativo comunitario y, consiguientemente en la posición que en el mismo ocupan el Consejo de Ministros y el Parlamento. De esta manera, el mencionado Proyecto, después de declarar que «El Parlamento y el Consejo (de Ministros) de la Unión ejercerán conjuntamente el poder legislativo» (art. 36), establece que todas las leyes de la Unión serán decididas por el Parlamento y el Consejo (de Ministros) mediante un procedimiento llamado de codecisión.

Aunque este proyecto no logra salir adelante, el llamado Tratado de la Unión Europea o de Maastricht (1992), aunque se queda muy lejos del Proyecto Spinelli, avanza en el camino tendente a acercar el Parlamento Europeo al Consejo de Ministros



en el procedimiento legislativo de la Unión. Y así, introduce para algunos supuestos un procedimiento de «codecisión», inspirado en el propuesto por el Proyecto Spinelli, que consiste básicamente en un mecanismo complicado por el que el Consejo de Ministros y el Parlamento se convierten en colegisladores.

Finalmente, los Tratados de Amsterdam y de Niza continúan en esta misma línea de acercamiento del Parlamento al Consejo de Ministros en el proceso legislativo, de modo que amplía a nuevos supuestos el proceso de codecisión que, además, resulta aligerado en su procedimiento.

En definitiva, aunque todavía estemos lejos de la paridad en el terreno legislativo entre el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros como Cámara de los Estados, hay suficientes indicios para afirmar que se camina inexorablemente hacia la codecisión generalizada entre el Consejo de Ministros y del Parlamento Europeo para las decisiones ordinarias de la Unión.

Por otra parte, en las decisiones extraordinarias, es decir, las que han de modificar las reglas de juego o las que se refieren a la entrada de nuevos Estados, creo que por mucho tiempo quedarán en manos de los Estados a través del instrumento internacional de los Tratados.

En este escenario avanzado de integración europea, tendríamos por tanto que las decisiones extraordinarias, especialmente las referidas a la modificación de los Tratados, seguirían dependiendo de los Estados miembros, mientras que las decisiones ordinarias que se expresan mediante el derecho derivado, correrían a cargo del órgano legislativo bicameral. Y en este sentido, al menos, la legitimidad de las decisiones de la Unión Europea surgiría de una doble fuente, la de los Estados, presentes en el Consejo de Ministros, y la de la propia Unión, a través del Parlamento Europeo.

Llegados a este punto, podemos intentar delinear una conclusión que contemple el hecho de que nuestros Estados europeos, nacidos algunos de ellos (Francia, España y Reino Unido) hace más de quinientos años, y que a lo largo de su historia han podido ser calificados con los adjetivos de absoluto, liberal, democrático, social y algunos de ellos con el apelativo de federal o autonómico, están sometidos, una vez más, a una honda transformación.

Los calificativos que he enumerado indican las sucesivas transformaciones del Estado. Es decir, esos calificativos aluden a

## **UNA NUEVA DIMENSIÓN COMUNITARIA DEL ESTADO**



aspectos decisivos e internos de los Estados: el calificativo de absoluto indicaba la ubicación de la soberanía en el monarca; el liberal suponía la ruptura del modelo anterior con el consiguiente traslado de la soberanía a la nación y el sometimiento del poder político al derecho; el democrático implica el ensanchamiento de la base social titular de la soberanía de manera que el sujeto de la misma pasa a ser el pueblo entero; con el adjetivo social se hace referencia a una nueva concepción de las funciones del Estado, que actúa en el seno de la sociedad y en todos los órdenes sociales, y a las consecuencias estructurales que conlleva; finalmente, el adjetivo autonómico o federal indica una determinada distribución territorial del poder político que responde a su modo de nacimiento (República Federal de Alemania, por ejemplo) o a necesidades específicas y propias de algunos Estados (es el caso de España).

El carácter al que me refiero ahora, el de Estado comunitario, trata de dar cuenta de una nueva dimensión que adquiere el Estado incorporado a la Unión Europea y que tiene unas consecuencias funcionales y estructurales de envergadura similar a los caracteres que se acaban de señalar y que pueden considerarse clásicos.

Para mí, el carácter comunitario de los Estados miembros de la Unión Europea significa ante todo que estos Estados han dejado de trabajar aisladamente en una serie de materias y lo hacen de modo mancomunado o comunitariamente. Para ello crean un instrumento, la Unión Europea, al que encomiendan unas competencias sobre diversas materias. A partir de ese momento, las competencias que se han encomendado a la Unión escapan a la decisión autónoma del Estado y pasan a ser ejercidas por las instituciones comunitarias. El Estado, entonces y respecto de esas competencias, deja de ser la instancia decisoria suprema, que pasa a residir en la Unión. Es decir, el Estado crea un nuevo marco para la acción política. Desde el punto de vista jurídico, este marco supone una limitación para el propio Estado en la medida en que, en relación con decisiones respecto de las que anteriormente era dueño absoluto, ahora se limita a una participación en las mismas. Sin embargo, de hecho, probablemente ésta es la única forma que tiene el Estado actual de responder con la mayor eficacia a los retos presentes. Además, como ya se ha indicado antes, para muchos pequeños y medianos Estados la presencia en las instituciones comunitarias amplía su horizonte de decisión a ámbitos a los que no tendrían acceso si actuaran aisladamente.



El contenido del carácter comunitario ha evolucionado desde el comienzo de la integración europea hasta hoy y evolucionará en el futuro siguiendo previsiblemente el eje definido por la tensión federalista-antifederalista que he apuntado antes. La evolución, por tanto, se manifestará normalmente en el sentido de una integración más acusada, que permita un mayor protagonismo en el seno de la Unión a los órganos específicamente comunitarios, como el Parlamento Europeo, y que, al mismo tiempo, suponga una progresiva pérdida de poder de los Estados como tales. Incluso, como se proponía en el proyecto de A. Spinelli, podría llegarse un día a la codecisión completa entre Parlamento y Consejo de Ministros, como Cámara de los Estados, para las decisiones ordinarias de la Unión. Pero, en definitiva, la idea central de este nuevo carácter está en el modo cooperativo, mancomunado, que el Estado actual utiliza en Europa para realizar unas funciones históricas, que hasta hace poco tiempo trataba de llevar a cabo aisladamente y, por lo general, en competición con los demás Estados, así como a otras funciones nuevas exigidas por las actuales circunstancias.

Esta nueva realidad debe de tener forzosamente consecuencias directas sobre el modo de concebir al Estado. El Estado ya no podrá ser visto como una burbuja idealmente aislada en su marco histórico nacional. Al contrario, es un Estado permeable, como se ha dicho antes, cuyos perfiles jurídicos van haciéndose más difusos y en el que sus elementos tradicionales, el pueblo y el territorio, son compartidos por la estructura superior de la Unión Europea que él mismo ha creado y en el que incluso autolimita su poder soberano en favor de la nueva estructura.

De todas formas, el Estado sigue ahí y el carácter comunitario que adopta hoy en una gran parte de Europa no es una cualidad aislada de aquellas clásicas que ha ido adquiriendo a lo largo de la historia. Al contrario, se enlaza con todos esos caracteres clásicos que hoy ostenta, de modo que supone un paso más en el perfeccionamiento de la propia organización política humana, tanto de la estatal como de la europea. Ello es posible porque el Estado hoy es democrático y su futuro depende de la voluntad de los ciudadanos. Ya no estamos ante el Estado de un príncipe (absoluto) ni de una minoría social privilegiada (la burguesía liberal) que hacen del mismo un instrumento en función de su gloria personal o de sus intereses de clase. En la medida en que el Estado es democrático, es un instrumento de los ciudadanos y éstos exigen la realización de unos valores determinados. Por eso el Estado también es social y persigue con sus actuaciones el objetivo de la igualdad real y efectiva y de la solidaridad. El carácter social ha legitimado al Estado



ante la inmensa mayoría de la población que ve en él, como en el siglo XIX los llamados socialistas utópicos, un instrumento útil para alcanzar objetivos sociales deseables. La necesidad de la paz, en un primer momento, y del mantenimiento y perfeccionamiento de los fines sociales del Estado, después, han exigido abrirlo a la cooperación y a la integración con otros Estados, así como remodelar sus estructuras y procesos de decisión. Todo ello es lógico porque lo fundamental es la consecución de los fines perseguidos y no el Estado tal como se ha recibido del pasado que, al fin y al cabo, es un instrumento para alcanzar esos fines.

---



# A PROPÓSITO DE LA «CONSTITUCIÓN» DE EUROPA

Antonio López Castillo (\*)

De todos es sabido que en los albores de la articulación de la Europa de posguerra los planteamientos filofederalistas venían a representar una especie de oportunidad histórica del utopismo político sin duda facilitada por el agotamiento de unas relaciones internacionales que, trufadas de planteamientos expansionistas, no habían alcanzado a poner freno a un nacionalismo exarcebado que, como es notorio, condujo a la quiebra del orden impuesto tras la primera guerra mundial mediante un enfrentamiento expresivo en extremo de las monstruosidades de un pensamiento febril, delirante, ya sin razón.

No obstante el impulso humanista que, en el orden mundial, fragua en la creación de la Organización de las Naciones Unidas, los intentos de articulación de una Comunidad Política Europea y de una Comunidad Europea de Defensa, consecuentes con el designio históricamente indicado de superación del estatismo agresivo y del nacionalismo exclusivista subyacente, se vieron frustrados a manos de los restos de un pensamiento en declive pero aún dominante. En este punto, sin perjuicio de otros elementos asimismo concurrentes, aflora un episodio más del intrincado y muy complejo engranaje de lo que en sentido figurado cabría caracterizar de ventrículos (o, tal vez, aurículas) del corazón de Europa.

La evidencia de la imposibilidad de sustentar el nuevo orden europeo sobre los anteriores cánones llevaría, no obstante, más allá de la configuración de un marco político de ordenación de la convivencia, de instrumentos para la cooperación económica y de la cimentación de la alianza defensiva entre los aliados a una y otra orilla del Atlántico, a la puesta en marcha de un pro-

## INTRODUCCIÓN

**Si bien es cierto que la «Constitución de Europa» debe esperar la llegada del pueblo europeo, sí que cabe avanzar, aunque sea prudentemente, en la «constitucionalización» de la Unión. Esto significa clasificar su orden competencial y estructura institucional; incluir en su dotación normativa un catálogo de derechos y libertades como el «arbitrado» en la Carta de derechos fundamentales de la UE, y simplificar los Tratados comunitarios y de la Unión. Así se dejará traslucir con toda evidencia un orden político cuya legitimidad descansa en los Estados miembros y los ciudadanos de la Unión.**

(\*) Madrid, UAM/Heidelberg, MPI.



ceso de compartición o «comunitarización» de algunas políticas en un marco institucional específico en la idea de sentar las bases de una «solidaridad de hecho» que, en el futuro, permitiese retomar el ideal de la dilución de unas estanqueidades políticas cuyo derrame había encenagado y enfangado el solar europeo en la primera mitad del pasado siglo.

No cabe duda, embarcados como estamos en un debate *lato sensu* constituyente con la mente puesta en la cita de 2004, de que la andadura pragmática del «paso a paso» en la integración europea ha sido particularmente exitosa; al extremo de haber reducido prácticamente a la nada la alternativa articulación de una zona de libre comercio (AELC/EFTA) que la propia Gran Bretaña, su *alma mater*, había abandonado ya en los primeros años 70 para unirse a la empresa comunitaria, y de ver llamar a su puerta a todo un conjunto de Estados, en su mayor parte, (re)nacidos al constitucionalismo mediante el cordón umbilical del Consejo de Europa, que en los próximos años pasarán a ser miembros integrantes de la Unión Europea.

## **ESPECIFICIDAD Y ALCANCE DE LOS TRATADOS DE INTEGRACIÓN EUROPEA**

Sabido es que toda organización internacional se constituye mediante tratado internacional convenido entre dos o más partes, Estados o/y organizaciones internacionales, y que a ello se viene a sumar una cierta estructura orgánica al efecto de ejercitar las atribuciones —normativas, o/y administrativas o/y jurisdiccionales— conferidas y, por regla general, unas ciertas reglas del juego, un código de conducta entre las partes contratantes. Como asimismo lo es que, aun cuando en sentido impropio, en la medida en que cifran y expresan la estructura de una determinada organización internacional, esto es, en tanto que la constituyen, los tratados internacionales vienen a fungir como una especie de «Constitución» de la correspondiente organización internacional.

Ciertamente, y ello es notorio, los Tratados Comunidad Económica/Unión Europea (TCE/UE) no se limitan a la simple atribución a unos determinados órganos de competencias ejecutivas (al modo en que ha sido tradicional en las comisiones de navegación de las principales vías fluviales de Europa); o bien de arbitraje o jurisdiccionales (tal y como ha sido recientemente el caso del Tribunal Penal Internacional) o de naturaleza normativa o bien de la combinación entre las mismas o, en todo caso, de una extensión o significación considerable, ya sea porque afectando a un solo campo material prácticamente lo agote, ya sea porque, sin llegar a tal extremo, se extienda a una multiplicidad de materias de modo que, más allá, de la mediatez de su incidencia sobre



los ciudadanos obliguen en extenso al Estado (puede ser, en particular, el caso de la Organización Mundial de Comercio).

La cuestión es cuándo y por qué unos textos que formalmente son tratados internacionales, pueden comenzar a ser caracterizados como una especie de Constitución incompleta o, como —mediante paráfrasis de una decantada cláusula *iuspublicista* afirma el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)— la Carta constitucional de una Comunidad de derecho; parecida es la cuestión de cuándo y por qué una organización internacional puede tender a ser considerada como una especie de (imperfecta) Federación, y no necesariamente en el vago sentido *schmittiano* del término.

Aunque pueda extrañar, lo cierto es que tanto la una como la otra son preguntas que prácticamente acompañan el proceso de integración, desde sus primeros pasos, y de alguna manera, ya sea por vía jurisprudencial, ya sea en sede doctrinal, han sido muy tempranamente identificadas. Así, por ejemplo, ya en los años 60, en consonancia con la jurisprudencia creativa del Tribunal de Justicia (TJ) de Luxemburgo, el Tribunal Constitucional Federal Alemán (TCFA) acertaría a caracterizar el Tratado de la entonces CEE en cierto modo como la «Constitución de esta Comunidad» (1967); y, en otro plano, W. Hallstein, antiguo presidente de la Comisión Europea, ha querido enfatizar lo novedoso de la integración comunitaria mediante la caracterización de las Comunidades como un «Estado federal incompleto».

Pues bien, en el proceso de integración comunitario, más allá de todo precedente, se viene produciendo una acumulación tal de elementos típicos de lo que se ha dado en llamar *supranacionalidad* que ha permitido al TJ de Luxemburgo sostener, en presencia de disposiciones idénticas, un diverso sentido y alcance según se encuentren en un Tratado de creación de un espacio económico europeo o en los Tratados constitutivos de las Comunidades europeas, a partir de una interpretación sistemática y finalista, que con ocasión de un control previo de «comunitariedad» del Tratado internacional relativo al Espacio Económico Europeo le ha llevado a caracterizar el TCE, al margen de su conclusión mediante derecho internacional, de «Carta constitucional de una Comunidad de Derecho» del TCE (DTJ 1/91).

Los hitos jurisprudenciales de ese proceso ya maduro, que se inicia con la «comunitarización» o puesta en común, mediante la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (1952) —alternativa a la excluyente administración aliada de los recursos yacentes en suelo alemán—, de la producción del carbón y el



acero del Benelux, Italia, Alemania y Francia, a los efectos del presente ensayo pueden sintetizarse como sigue.

Se trata, en síntesis, del alumbramiento jurisprudencial, mediante la interpretación sistemática y finalista de los Tratados (constitutivos), de un orden jurídico propio, a caballo de los órdenes jurídicos nacionales e internacional, en una serie de casos sobradamente conocidos en cuya virtud se declara, en lo sustancial, la directa aplicabilidad —además de los Reglamentos— de todas aquellas disposiciones iuscomunitarias que, por su carácter claro e incondicionado, los ciudadanos puedan hacer valer ante los órganos jurisdiccionales nacionales (Van Gend & Loos, Lütticke, Grad, y otros), al extremo de exigir la responsabilidad de los poderes públicos (Francovich i Bonifacci, Wagner Miret, Brasserie du Pêcheur, etcétera) y la primacía sobre cualesquiera disposiciones nacionales (Costa, San Michele, Simmentahl II, Factortame) de un derecho que, en todo caso (Nold II), habría de pasar por el rasero de los principios y derechos fundamentales que, como principios generales del derecho comunes a los Estados miembros, y en informal «diálogo» con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) (vid., por otros, as. Hoechst) y los Tribunales constitucionales o/y supremos de los Estados miembros (así, por ejemplo, la secuencia de resoluciones del TJUE y del TCFA, y de otros Tribunales administrativos y financieros, en relación con la articulación de la organización común de mercado del plátano), el TJUE viene reconociendo, desde el alumbramiento del método en su conocida Sentencia Stauder —recaída en respuesta a la indignada queja de un vecino de la ciudad alemana de Ulm por tener que rellenar un cartón con sus datos para disponer de mantequilla (sobrante de los excedentes producidos durante años al calor de la subvencionada política agrícola comunitaria)— mediante un desarrollo casuístico desenvuelto en un proceso exegético de comparación valorativa (Internationale Handelsgesellschaft, Nold II, Rutili, Hauer, Zuckerfabrik, etcétera) que, andando el tiempo, ha sido creciente objeto de crítica, en particular, por lo que se refiere a la densidad del control efectivamente ejercido sobre la discrecionalidad de las instituciones y método seguido a la hora de ponderar los diversos derechos e intereses en presencia.

Siquiera sea de forma apodíctica conviene subrayar, en este punto, la superficialidad apreciable en algunas de las voces críticas a propósito de la diversidad de los estándares o niveles de tutela de los derechos fundamentales y de la que se estima consecuente necesidad de garantía constitucional. Y ello, antes que nada, por la desatención al indisponible *factum* de que en un



marco de relación interordinamental, salvo imposición unilateral o comunión, no es posible operar sino sobre la base de la equivalencia. Las consecuencias que ello derivan han sido bien advertidas en una resolución reciente, de inadmisión de una cuestión de inconstitucionalidad de disposiciones iuscomunitarias relativas al mercado del plátano(2000), por parte del TCFA.

Ahora bien, no es cuestión sólo de advertir la secuencia del alumbramiento de un orden jurídico propio que, en sus fundamentos está ya en Vand Gend&Loos y Costa, sino de enfatizar además la progresión de unos cambios estructurales que, sumados a lo anterior, contribuyen a situar en otro plano (superior o de mayor intensidad) esta manifiesta diferenciación entre, diríase, la veste formal (iusinternacional) y la encarnadura material (paraconstitucional) de la integración comunitaria.

Se trata, así, de una parte, de la paulatina configuración de un sistema institucional uniforme en el que, sin perjuicio de la especificidad de su originario «cuadripartismo», se han podido advertir rasgos y caracteres próximos a los propios de un sistema de separación de poderes, mediante un voluntarismo inversamente proporcional al avance hacia lo que bien podría denominarse proceso de «normalización» institucional, que desde el amago inicial avanzado por el llamado Tratado de fusión (1967), en la estela de la alumbrada especificidad y autonomía comunitarias, pasando por la paulatina inserción de la Asamblea en el procedimiento presupuestario y —muy especialmente— por el Acta electoral europea y la consiguiente elección directa del Parlamento Europeo (PE), a partir de 1979, llega hasta la erección de la Unión Europea y, sobre un marco institucional y unas disposiciones generales comunes, en un proceso de sucesivas revisiones que sigue abierto, se proyecta sobre el conjunto de las instituciones y aun sobre los Estados miembros.

Por lo que hace a las instituciones, en la secuencia que va de Maastricht a Niza, se trata tanto del proceso de elección del Presidente de la Comisión y su colegio, como de las funciones parlamentarias (legislación, control...) y procedimientos decisivos y (re)ponderación en el Consejo y, por no referirse sino a las cuatro instituciones originarias, de la reconfiguración de la jurisdicción de la Unión, mediante la previsión de nuevas instancias y procedimientos. A los efectos del presente ensayo, cabe prescindir del detalle.

Los Estados miembros aparecen, por su parte, ya no sólo como los sujetos contratantes (v. gr. constituyentes), sino en cierto



sentido también como sujetos constituidos, no ya sólo en la medida en que mediatamente integran la institución central de la UE, el Consejo, ordinario y europeo, sino en cuanto les viene exigida una «congruencia constitucional» cuyo desconocimiento, más allá de su flexibilidad, puede aparejar sanciones; la violación grave y persistente de los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de derecho (arts. 6.1, 49 TUE) puede acarrear, en efecto, al Estado infractor la suspensión de su pleno estatuto de miembro de la Unión (arts. 7, 309 TUE). Sin el alcance de una coerción federal inexistente en el marco de la UE, esta compulsión no deja de ser expresiva de la relevancia y centralidad de una cláusula de «orden público de la UE» que, sin perjuicio del reconocimiento de su identidad y autonomía constitucional, limita la autonomía institucional y constriñe la discrecionalidad de los Estados miembros, al extremo de que, en la medida en que los contenidos de la Carta de derechos fundamentales de la UE puedan ser (siquiera sea mediato) parámetro de referencia, pudiera plantearse la incompatibilidad de la adhesión/pertenencia a la Unión de aquellos Estados que mantuviesen/insertasen la pena de muerte en sus textos constitucionales (y efectivamente la aplicasen).

Y se trata también, de otra parte, de una progresiva ampliación competencial en relación con un conjunto de materias, de relevancia creciente, tanto por vía pretoriana (competencias implícitas, efecto útil, etcétera) como mediante «decisión estatal», mediata, por la vía del derecho derivado (en lo sustancial, anterior art. 235 [actual 308] TCE), o inmediata, por vía convencional (Acta de la Unión Europea, Tratados de Maastricht, Amsterdam, etcétera), que a la manifiesta erosión de la «Constitución territorial» añade una tribulación y dislocación tales en el funcionamiento orgánico (horizontal y, en su caso, vertical) del Estado constitucional miembro de la Unión que, sin duda alguna, deja planteada la acuciante necesidad de reformulación dogmática tanto de su estatuto jurídico como del propio de la Unión Europea.

Esto es, al reconocimiento de la directa incidencia sobre los ciudadanos de las actuaciones (normativas, judiciales...) que las instituciones comunes adoptan en el ejercicio de las competencias atribuidas mediante los Tratados —dejando, en este punto, a un lado la controversia persistente a propósito de la instancia competente y del procedimiento indicado para la delimitación última del orden (flexible y abierto) que sigue siendo la divisoria competencial en el marco de la UE (cfr. STCFA de 12 de octubre de 1993)— se ha de sumar la advertencia acerca



del alcance de los efectos que la integración europea, más allá de la salvaguarda de su autonomía como sujeto político, hacia dentro (constitucional) y hacia fuera (internacional), viene irradiando de forma sistemática e incesante sobre los diversos elementos típicos de soberanía (territorio, población, y otros) y, muy singularmente, sobre la forma de Estado y de gobierno.

Claro está que no todas las disfunciones del sistema constitucional traen causa de la progresiva integración europea; es más, acaso responda ésta en buena medida a aquellas. Pero, sea como fuere, es preciso identificar el alcance de la incidencia que, sobre la divisoria competencial que algunos de los Estados miembros presentan —en particular, aquellos que se han dado un sistema de descentralización política o/y federal—, se produce como consecuencia de la superposición de un tercer nivel competencial difuso que, sin noticia expresa —o, acaso, con noticia sumaria— en los diversos textos constitucionales de los Estados miembros «modula» la respectiva «Constitución territorial». En este punto, no es suficiente con constatar lo obvio, eso es, que la Constitución no se reforma sino mediante los procedimientos expresamente establecidos por la misma al efecto (DTC, de 1 de julio de 1992) sino que, más allá de la manifiesta constatación de su relevancia al resolver conflictos de competencia (STC 45/2001), parece inexcusable ahondar en la densidad y alcance de la reconocida «modulación» comunitaria del orden competencial.

Como es preciso, también, clarificar el grado de incidencia que dicho proceso de integración ha podido tener sobre el funcionamiento efectivo de la forma de gobierno de los Estados miembros, con alguna salvedad y variantes al margen, el sistema parlamentario. Es casi tradición, desde luego, un lugar común de la doctrina, la denuncia, mejor o peor fundada, de las deficiencias y disfunciones de los sistemas parlamentarios. Se han analizado las derivas hacia el reforzamiento de la «normación gubernativa» (von Bogdandy) tanto como la paulatina erosión de legitimidad en el llamado «Estado pactante» (Grimm) que, como consecuencia del desplazamiento de la discusión con los agentes, en lo fundamental, económicos y de la toma de decisiones a los niveles administrativos, viene experimentando un proceso manifiesto de devaluación, en particular, de los órganos y procedimientos parlamentarios, que en la andadura de la integración europea no sólo no ha tenido freno, sino que incluso puede haberse visto potenciado, en un primer momento, por la insuficiencia de competencias de la Asamblea, pero a partir de su elección directa (1979), la causa no sería tanto ésta, atendido el paulatino reforzamiento de las funciones (presupuesta-



rias, normativas, de control,...) del actual Parlamento Europeo, cuanto la asimetría en el proceso de discusión (o negociación) y adopción de decisiones, pues en tanto los gobiernos se hallan presentes en el Consejo y, con antelación, acompañan las iniciativas de la Comisión en los diversos grupos de trabajo hasta su inclusión en los órdenes del día en el escalón de los representantes permanentes, los Parlamentos, en cuanto tales, desde 1979, están ausentes.

De la incuestionable realidad de una y otra «modulación» son buena muestra los diversos intentos (algunos ya logrados) de articulación interna de instancias y procedimientos de discusión y preparación de decisiones a adoptar en el marco institucional de la UE y, asimismo, de conexión e inserción en el entramado decisorio de la UE de algún tipo de representación o presencia de los entes subestatales dotados de un estatuto constitucional y en el ejercicio de competencias (legislativas) propias. Como, asimismo, lo son los ensayos de imbricación de los Parlamentos en la discusión de los asuntos comunitarios y de la Unión, mediante una serie (diversa) de procedimientos de información que, sin perjuicio de salvedades —en particular, en sistemas de firme tradición parlamentaria—, atendidos los llamamientos que los propios gobiernos se han hecho al respecto, mediante Declaración anexa al TUE, no dejan vislumbrar un remedio eficaz a este desequilibrio.

Ni la actual configuración del Comité de las Regiones (y entidades locales) ha podido frenar la presencia, tolerada ya ex art. 146 Tratado de Maastricht, en los Consejos de la Unión de miembros integrantes de «gobiernos regionales» (p.ej. casos belga, alemán) que, en la medida en que se ejercita, si no añade legitimidad brinda un asidero a la pretensión de otras «Regiones» de defender por sí mismas sus intereses en el Consejo, cuando de competencias exclusivas se trate (la discusión abierta a propósito en España, desde hace años, ha ganado reciente actualidad con ocasión de la controvertida negociación del Concierto económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco; como seguramente tampoco la actual previsión de foros de colaboración interparlamentaria (COSAC, por ejemplo) podrá velar el debate abierto, en la perspectiva de la cita de 2004, a propósito de la eventual inserción de los Parlamentos nacionales en la estructura institucional de la UE. Otra cosa serán las posibles consecuencias que para el futuro de la integración europea pudieran de ello derivarse.

La dificultad de la empresa no es menor. De una parte, a la presencia de los gobiernos nacionales en el Consejo, se vendría a



sumar la de los gobiernos regionales, en el propio Consejo o en una nueva cámara regional (pero la neta diferenciación entre Entidades Locales y Regiones, no sería sino un primer paso, por cuanto aún se habría de diferenciar entre éstas, según dispongan o no de competencias legislativas y aún sería posible seguir afinando, según su respectivo estatuto constitucional, etcétera). De otra parte, a la presencia de representantes electos de los pueblos de los Estados miembros en el Parlamento Europeo, se vendría a sumar una adicional representación de los Parlamentos nacionales (de una Cámara, o de las dos, en su caso) que, o bien habrían de integrar el Parlamento Europeo, lo que elevaría la cifra de representantes a un número próximo al disparate, o bien habrían de formar una segunda Cámara de representantes, como no fuera que, mediante doble mandato se arbitrara la (total o parcial) compatibilidad de los representantes electos en el Parlamento Europeo y en los Parlamentos nacionales, por no referir sino alguna de las hipótesis imaginables.

Por lo demás, este panorama no estaría completo si, al margen de lo anterior, no se tomase noticia de la relevante concurrencia de algunos otros factores, exógenos, de los que la UE recibe impulsos capaces de (re)animar e influir el sentido y la velocidad de la marcha de la integración.

No cabe duda del agotamiento del fichteano Estado comercial cerrado, como la transnacionalización y deslocalización de los factores de producción y la globalización del comercio bien ponen de manifiesto en este tránsito de siglos; como no cabe desconocer tampoco, la reorganización del orden geopolítico mundial que sigue a la obsolescencia de la política de bloques tal y como se había conocido antes de la desintegración de la URSS y la caída del telón de acero, recientemente puesto a prueba a resultas de los criminales atentados terroristas del pasado 11 de septiembre. Se trata, sin duda, de contextos, y acontecimientos, a los cuales no podría haber permanecido ajeno el proceso de integración europea.

Sin que pueda medirse con una vara, lo cierto es que factores tales inciden manifiestamente sobre el proceso de unificación económica y política de Europa operando, sin duda, como acicate no ya sólo para el reforzamiento de la cooperación y la aceleración de la puesta en común de políticas tradicionalmente ligadas a la idea de soberanía estatal (defensa, seguridad, justicia, etcétera), sino también para impulsar las necesarias reformas estructurales en la UE, en la perspectiva de una práctica duplicación del número de sus Estados miembros, la mayoría de los cuales son democracias muy recientes, en presencia de



las cuales, la UE ha querido dotarse de una suerte de *ius cogens* o sustrato constitucional, *conditio sine qua non* de pertenencia a la UE como miembro de pleno derecho.

Ahora bien, qué duda cabe que impulsos tales pueden provocar también efectos perniciosos si, a falta de una doctrina clara, la UE se limita a reaccionar, como suele ser el caso en situaciones críticas, por elevación o mediante repliegue. En efecto, los impulsos exógenos, en cuanto inciden sobre ámbitos no comunitarizados, más allá del reforzamiento de la vertiente intergubernamental, mediante la función directiva del Consejo europeo, comportan un riesgo cierto de deriva directorial que, en lo posible, se ha de evitar mediante usos y prácticas leales con esa comunidad que explica la existencia (del marco institucional único) de la UE.

### ¿CÓMO «CONSTITUIR» EUROPA?

Según queda dicho, la progresiva integración europea hace imposible mantenerse aferrados a la imagen tradicional de unos Estados excluyentes de toda obligación e irradiación *de iure* no autorizada, puesto que el ejercicio comunitario de competencias relativas a un campo material paulatinamente ampliado, vincula tanto a los Estados como a los particulares, lo que significa que los ciudadanos de los Estados miembros han de sujetar su conducta a un complejo de poder público de origen, en parte, estatal y, en parte, común(itario).

Desde esta perspectiva, se comprende mejor cuándo y por qué los Tratados de integración y, en particular, el TCE, superando las tradicionales disquisiciones a propósito de los efectos monista o dualista, han pasado a ser objeto de análisis con ayuda del utillaje conceptual del derecho público estatal y, por lo que ahora importa, del derecho constitucional.

No hay duda de que la directa eficacia de un vasto conjunto de disposiciones está en el origen del rescate del ciudadano que, dejando atrás su descarnada condición de mero factor de producción, ha venido emergiendo hasta hacerse con un lugar al sol. A esta novación del estatuto jurídico de los particulares, del que el TUE ya da cuenta, no ha sido ajeno un activismo jurisprudencial cuyos tiempos el TJ de Luxemburgo ha sabido marcar, tanto mediante la extracción de las disposiciones materiales de rendimientos exegéticos extraordinarios como en virtud de la instrumentalización de los procedimientos establecidos en los Tratados al servicio de una concepción (materialmente) constitucional de los Tratados que, sin perjuicio de su polivalencia (Rodríguez Iglesias), ha conseguido



hacer fungir como una (especie de) Constitución (Frowein, Weiler).

Se entiende que, advertida la funcionalidad constitucional de los Tratados, el paso siguiente haya llevado a plantearse si no es llegado el momento de regular, mediante documento(s) constitución(ales), una realidad funcionalmente constitucional.

La cuestión, así planteada, tiene algo de la inmediatez y contundencia de la divisa o el eslogan y, en ese sentido, tiene la virtualidad de difundir un debate. Ahora bien, por el punto de simplificación que la sencillez del mensaje comporta, es preciso advertir de que, más allá de su significación simbólica, una Constitución descansa siempre sobre un sistema de lealtades, que, al tiempo que permite su desenvolvimiento por los cauces establecidos, es expresivo de un consenso fundante que, sin perjuicio de la postergación de algunas minorías, se entiende como fuente prístina de la legitimidad del sistema.

Cuando de «Constitución» se habla conviene recordar que no toda regulación u ordenación jurídica deviene Constitución; Constitución será sólo aquella parte del orden jurídico de una determinada comunidad que, conforme a su voluntad política, constituye y (de)limita el ejercicio de poder público en su seno, con carácter general y pretensión de complitud, reservándose el título último y la legitimación ordinaria del sistema.

Hablar de «Constitución» supone, en síntesis, hablar de un(os) documento(s) escrito(s), cabeza del orden jurídico, cuyas normas derivadas quedarán sujetas en virtud del principio de jerarquía normativa —cuya vigencia en el plano constituido puede venir modulada, más allá de variantes propias de sendas formas de gobierno, por el principio de competencia—, al extremo de poder ser declaradas inconstitucionales en caso contrario; expresivos de un consenso social básico que establezca los órganos de gobierno y demás instituciones básicas tanto en el plano general como, en su caso, en el plano territorial; que les atribuya competencias no sin delimitar, encuadrar y orientar su efectivo ejercicio, mediante disposiciones de procedimiento, fines u objetivos y límites materiales, de modo que sin agotar las potencialidades de desarrollo político del sistema se configure como su marco estable y permanente, que no cambiante, por cuanto no se trata de un orden inmutable, sino contingente, y si bien no está a disposición del poder constituido, su modificación queda en manos del poder constituyente, del pueblo, de las generaciones vivas que, a condición de no petrificar el siste-



ma, haciendo de la Constitución unas Tablas de la Ley, o por el contrario de no diluirlo, mediante el desconocimiento de la divisoria poder constituyente/poder constituido, disponen del mismo a voluntad.

Y, así, cuando de la «Constitución» de la UE se habla, es preciso advertir, sin caer por ello en la idílica invocación del pueblo (uniforme) que, como tal, es un tanto falaz, que —complejidades al margen— un sistema constitucional no es viable sin un *minimum* de lealtad de sus componentes. En consecuencia, en tanto que no sea realidad fáctica, normalidad en el sentido helleriano, un sentimiento generalizado de pertenencia a la UE, concebida como una comunidad superpuesta, no excluyente, sino comprensiva de la respectiva pertenencia a la comunidad nacional —a su vez, acaso, compatible con lealtades subestatales—, no sólo parece inconveniente sino que es prematuro y, además, arriesgado, pretender la superación de una Unión constitucional (de Estados constitucionales).

La legitimidad de un sistema se funda, más allá de su efectividad en la conducción y regulación del engranaje social, en la confianza que genera en los ciudadanos cuya lealtad permite un funcionamiento regular de las instituciones, sin perjuicio de la ocasional postergación de los propios intereses, de modo que de la discrepancia no surja la discordia y quepa seguir avanzando en el sentimiento de pertenencia a la comprensiva comunidad *in fieri*.

Como bien se comprenderá, es éste un proceso sólo en pequeña medida reductible a la voluntad; antes bien, como del propio término proceso ya se infiere, de una gradual progresión. En otros términos, también en cuestión de legitimidad puede la política del «paso a paso» dar sus frutos pues, por así decirlo, el gradualismo no es (necesariamente) incompatible con la legitimidad. Es más, un título de legitimidad no cambia de un día para otro de mano, como si de la escritura de compraventa de una propiedad se tratase, de modo que pudiese afirmarse que hasta hoy han sido los Estados los «dueños de los Tratados» pero, a partir de mañana, lo será ya el «pueblo europeo». Como es notorio, esto sería puro arbitrio y, al menos, en este campo, no son así las cosas. Las (des)lealtades, ciertamente, se cultivan y fomentan, pero nada más.

En consecuencia, la discusión y debate acerca de la «Constitución de Europa», ya inexcusable, debería situarse en esta perspectiva realista. El proceso que nos espera no es poca cosa. Se trata de una transformación del espacio político euro-



peo que, por cuanto queda expuesto, debiera evitar incurrir en transitados lugares comunes, conscientes todos de lo arduo de una tarea que sólo con atender a la dilatada experiencia (con)federal helvética no es razonable pretender superar con premura.

Es claro que hoy los Estados miembros no pueden pretender para sí la disposición excluyente de los Tratados de integración, por cuanto la UE, de hecho, descansa ya tanto sobre sus Estados miembros como sobre sus (compartidos) ciudadanos; y es, precisamente, en este punto en donde debiera ponerse el énfasis, en el desarrollo de esta doble base de legitimidad de la UE. Pero sin desconocer los condicionantes y equilibrios subyacentes de una Unión tan compleja, que si no son insuperables, son irreducibles a un mero «europeísmo voluntarioso». Al efecto, el método convencional ensayado con ocasión de la elaboración del texto de la Carta de derechos fundamentales de la UE, seguramente sea la mejor garantía; es de esperar, por ello, que el próximo Consejo europeo de Laeken impulse una propuesta semejante.

En todo caso, al mismo tiempo que se acomete el programa previsto para la cita de 2004 la UE debería, pues, plantearse un avance decidido en la articulación de un cuerpo de «doctrina», sentando los criterios que identifiquen, siquiera por exclusión, los límites físicos y geoestratégicos y los contornos culturales (v. gr. identitarios) de la «Europa» de cuya unificación política, a fin de cuentas, se trata. Las perplejidades que, a propósito de esta misma cuestión acertara a esbozar el profesor Rubio Llorente, en el jugoso prólogo de mi libro *Constitución e integración*, se hacen —si cabe— más presentes en la inminencia de un «debate constitucional». Será inexcusable, dejar a un lado los tópicos, si se quiere abordar seriamente la integración en la UE de Turquía, tanto como si se llegara a plantear la de Ucrania o algunas otras ex repúblicas soviéticas (euroasiáticas) o la de la propia Rusia.

En otros términos, la integración en la UE de países (siquiera parcialmente) europeos, ¿es sólo cuestión de adecuación de sus aparatos productivos y de una mínima «congruencia constitucional»? o, acaso, inciden otros factores identitarios (¿lenguas?, ¿religión?, etcétera); o, aun a falta de diferencias sustantivas a la vista de tales criterios, cabría traer a colación otros (¿geográficos o/y geoestratégicos?). Es inexcusable, por ello, aun a riesgo de provocar algunos recelos e incluso resentimientos, que en el espacio público europeo se reflexione seriamente acerca los criterios de la «europeidad» política.



En otra escala, pero igualmente precisa, es la reflexión que se anuda a presencia de una diversidad de estándares, manifiesta ya en una Unión de quince miembros, que se verá obviamente incrementada a resultas de la ampliación al Este de Europa que va a tener lugar en los próximos años. Si dicha complejidad fuese manejable únicamente con ayuda de las disposiciones transitorias y de coyuntura, ninguna repercusión extraordinaria tendría la ampliación, más allá de la reestructuración de las instituciones y procedimientos, ya de por sí significativa. Ahora bien, la propia experiencia comunitaria, manifiesta ya en el proceso de culminación del mercado único y de configuración de la UE, muestra una tendencia a la integración asimétrica, ya sea mediante cooperación reforzada, ya sea en virtud de cláusulas de opción o de excepción, o de cualquier otro modo, que, como consecuencia de su ampliación, podría tender a afianzarse como un elemento estructural y, en consecuencia, a generalizarse en relación con otros ámbitos de competencia. La cantidad no es irrelevante, pero la calidad es esencial. La mejor integración es la que integra a más, pero sólo a condición de que los integre mejor, es decir, de que realmente los integre. Al efecto, es acuciante la necesidad de emprender una política cultural ambiciosa que contextualice y nutra la futura andadura de la integración.

Sentado lo anterior, aún es preciso enfatizar que la de la «constitucionalización de Europa» no es cuestión que sólo tenga que ver con el avance hacia una «Constitución (formal) de la UE», pues guarda asimismo relación con la indicada superación de las manifiestas carencias de normatividad que durante el proceso de la integración vienen soportando las Constituciones de los Estados miembros, de un modo que sería impensable fuera del vasto consenso político que —salvedades al margen— acompaña la integración.

La pérdida de significación paulatina de las competencias de dirección económica y monetaria, así como la creciente formalización de la independencia (soberana) de unos Estados, que renuncian a determinados tipos de armamento y se sujetan a planificaciones de la extracción de recursos que la internacionalización, no ya sólo de la economía, ha traído consigo en los últimos decenios, como también el desplazamiento del centro de gravedad de los procesos decisorios en el interior de los Estados, dejan latente una cierta comprensión, más o menos consciente, aunque parezca paradójico, de la «normalidad» de unas carencias de normatividad que, en casos como el de España, no son únicamente la consecuencia de un proceso silente de (des)constitucionalización en el plano superpuesto de la integración europea, en la medida en que un fenómeno (en algún



sentido) semejante viene caracterizando el proceso de descentralización política conducente a un Estado de Comunidades Autónomas de potencialidades no agotadas.

Desde esta perspectiva ordinamental, de algún modo conscientes de los límites del derecho y de su instrumentalidad al servicio de objetivos valiosos, como el de la renovada integración de la pluralidad territorial *ad intra* y *ad extra* y el de la novedosa integración en una comunidad superpuesta, acaso se valore más la experiencia —que, en otros ordenamientos descentralizados, pero menos complejos que el nuestro, como el alemán, queda un tanto velada— de la coexistencia de un soporte de legitimación y lealtad en el doble plano autonómico y general que, mediante la superación del tradicional estatuto de extranjería que la ciudadanía europea comporta y el paulatino enriquecimiento de un estatuto jurídico que la Carta de derechos fundamentales de la UE de alguna manera (des)cifra, bien puede hacerse extensivo al espacio político de la UE.

Con todos los riesgos que una visión tan instrumental del derecho (constitucional) conlleva, por lo que ahora importa, parece claro que, desde la perspectiva que nos es propia, la dislocación de la nacionalidad y el régimen de ciudadanía entre nosotros no lastra políticamente el debate del modo en que lo hace, por ejemplo, en el caso alemán (Böckenförde, Grimm, Kirchhof). Ahora bien, en vista del contraste que una y otra apreciación del alcance que sobre la pervivencia de la comunidad nacional puede llegar a tener la progresión integradora en el nivel superpuesto, ciertamente cabe preguntarse si el grado de flexibilidad hacia la integración superpuesta no guardará una relación de proporcionalidad con el de fortaleza/labilidad de la respectiva comunidad nacional.

Sea como fuere, a condición de no sobrepasar el límite de resistencia que, como todo cuerpo, también el orden constitucional presenta, no es del todo inconveniente huir de la perfección y como la experiencia —en este caso, también alemana, como el tránsito hacia una «plena constitucionalización» mediante sucesivas reformas de la (supervisada) Ley Fundamental de Bonn, bien pone de manifiesto— nos enseña, se habría de huir de fáciles minusvaloraciones de los textos «provisionales» y/o «transitorios» que, en su acomodación a circunstancias cambiantes, tanto por vía de exégesis como a través de su modificación, posibilitan transiciones difíciles en una prudente equidistancia de maximalismos.

Ello, no obstante, a fin de evitar perplejidades al jurista persa que ocasionalmente nos visita y, en todo caso, para rescatar al



conjunto de los mortales del peligro de caer sin remedio en la esquizofrenia jurídica —por apelar a la figurada expresión de Rubio Llorente—, es preciso reflexionar sobre el mejor modo de acometer la tarea de enfrentar la pérdida de normatividad de las constituciones de los Estados miembros de la Unión.

Al tiempo que lo anterior y de manera más visible, la tarea inmediata que la andadura de la integración nos demanda pasa por la imperiosa necesidad de avance en el perfeccionamiento de los Tratados, mediante la separación del grano y de la paja, es decir, mediante la creación de un Tratado que, dejando para textos anexos y complementarios elementos innecesarios en un texto de corte constitucional, se constriña a la expresión de los elementos o atributos, específicos o característicos, de la singularidad de la Unión Europea.

Si bien es cierto que la «Constitución de Europa» debe esperar la llegada del pueblo europeo —como consecuencia de una solidaridad de hecho más extendida, si no generalizada, más allá de relevantes aspectos de la dirección económica, a campos que en los últimos diez años se hallan en tránsito de la cooperación, más o menos reforzada, hacia la integración en un proceso que sería insensato acelerar en exceso— no lo es menos que la «constitucionalización» de la forma política propia de la UE no tiene por qué esperar. Así pues, se hace inexcusable, y está sobre la mesa, que mediante clarificación del orden competencial y de su estructura institucional y, en relación con ello, del sistema de fuentes, en virtud de la inserción de un catálogo de derechos y libertades fundamentales como el «arbitrado» en la Carta de derechos fundamentales de la UE no sólo como mediato referente de interpretación del derecho derivado sino como su inmediato parámetro de control y, desde luego, mediante una simplificación de los Tratados comunitarios y de la Unión, en la línea de algunos de los proyectos ya avanzados (así, en particular, el elaborado por el Instituto universitario europeo) se deje traslucir con toda evidencia la existencia de un orden político superpuesto, cuya legitimidad descansa sobre los Estados miembros y sobre los ciudadanos (de los Estados miembros que, en su condición de tales, lo son al tiempo) de la Unión.

En la tarea, pues, de constituir la Europa del futuro, de momento, se trata, nada más (y nada menos) que de afianzar una «Unión constitucional» de Estados (constitucionales). Después, ya se verá. □



# REGIONES Y UNIÓN EUROPEA: ¿DÓNDE ESTÁN LOS LÍMITES?

José M<sup>a</sup> de Areilza Carvajal (\*)

El medio siglo transitado de integración europea ha afectado de modo radical a la forma del poder en sus Estados miembros. Hoy en día, el debate más peliagudo sobre el déficit democrático de la Unión Europea no es aquel en el que se cuestionan las credenciales democráticas de la toma de decisiones en Bruselas. La discusión más difícil es la que se pregunta sobre los límites materiales a las competencias europeas y por qué se deciden tantos asuntos en Bruselas.

Estos dos debates, pero de modo especial el segundo, afectan seriamente a las llamadas regiones políticas europeas. En esta categoría se pueden incluir todas las de España, Alemania, Bélgica, Austria y tal vez algunas británicas. Dichas regiones han reaccionado de modos diversos ante la pérdida de poder consustancial a la integración europea. El propósito de estas páginas es hacer una reflexión provisional sobre el significado y los límites de la relación «Regiones políticas-Unión Europea», con el fin de poner de manifiesto las bases endebles del discurso nacionalista sobre el horizonte europeo del País Vasco.

Por lo general, la movilización de regiones políticas europeas para tener voz en Bruselas o fijar límites a la actuación comunitaria ha tenido un carácter defensivo. Los efectos de la progresiva centralización de poder en el plano europeo se traducen en la pérdida efectiva de competencias regionales y las Regiones se movilizan para conservar lo que es suyo. Sin embargo, el nacionalismo vasco ha entendido el desarrollo de la integración europea como una oportunidad de trascender los límites fijados por la Constitución y sus Estatutos de Autonomía y de adquirir más poder, en

## INTRODUCCIÓN

**Las Regiones en la Unión Europea pueden encontrar voz no sólo en el Comité de las Regiones, limitado por la diversidad de sus componentes, sino con su representación propia e informal ante Bruselas y a través de procedimientos más eficaces de formación de la voluntad estatal. Éstos pueden llevar a representantes autonómicos a formar parte de la delegación de cada Estado miembro en el Consejo de Ministros de la Unión, pero sabiendo que los beneficios de una representación uniforme estatal superan con mucho a sus inconvenientes. Sin duda, donde más ganan las regiones políticas es con la limitación de competencias comunitarias.**

(\*) Profesor de Derecho Comunitario y Director del Área Jurídica del Instituto de Empresa.



una relación directa con las instituciones europeas. De este modo, en sus intentos de articularse como sujeto político en la Unión Europea no hay sólo una reclamación de respeto a la división de poder en sentido vertical dentro de su Estado miembro, sino también había una aspiración a trascender este diseño constitucional.

## **LOS LÍMITES DEL COMITÉ DE LAS REGIONES**

El dato de partida que condiciona por completo la relación Regiones políticas-Unión Europea es la diversidad en el grado de descentralización política en los quince Estados miembros. Cualquier medida que se tome desde la Unión Europea para dar voz a las regiones en las instituciones comunitarias debe incluir a unidades muy distintas entre sí, algunas de ellas meros departamentos administrativos. Por ello, el mínimo común denominador sobre el que basar la organización de una Europa de las Regiones es muy bajo o a veces inexistente.

Es decir, la diversidad de soluciones constitucionales en el plano nacional se transforma en el plano comunitario en una solución uniforme, la creación y el desarrollo del Comité de las Regiones. De hecho, hasta la negociación del Tratado de Maastricht las regiones en el ámbito europeo eran entidades geográficas y las instituciones comunitarias las tenían en cuenta sólo a efectos estadísticos o administrativos. Con la ratificación del nuevo Tratado en 1993, todas las regiones de los entonces doce Estados miembros pasaron a ser entidades representativas de intereses específicos en el plano europeo, en el seno del Comité de las Regiones, de acuerdo con una distribución proporcional de miembros según el peso demográfico de cada Estado, con una cierta corrección en aras de la igualdad. En este Comité estaban representadas también las entidades locales de los Estados miembros. Sus funciones eran (y son) meramente consultivas. En 1993 se limitaron a algunos ámbitos de legislación comunitaria de evidente interés regional o local.

La creación del Comité se debió a la movilización dentro de sus Estados miembros de algunas regiones políticas, de modo especial las alemanas y belgas y el País Vasco y Cataluña. Todas ellas sentían que su vaciamiento de competencias por efecto de la integración no sólo favorecía a las instituciones comunitarias, sino indirectamente a sus gobiernos centrales, representados de modo central en la comunidad política europea, en la que de algún modo recuperaban competencias cedidas por las constituciones nacionales a sus Regiones.

La reforma del Tratado de la Unión Europea en Amsterdam en 1997 reforzó el Comité de las Regiones en tres direcciones,



incluyendo en los casos de consulta obligatoria las materias de empleo, asuntos sociales, medio ambiente y transporte, otorgando independencia organizativa al Comité y codificando y mejorando su diálogo con el Parlamento Europeo. No obstante, esta negociación intergubernamental negó el *ius standi* del Comité o de sus miembros al Tribunal de Justicia de la CE, incluso en la fórmula limitada a proteger sus prerrogativas.

En la última reforma de las reglas del juego europeo, hace un año en Niza, el Comité de las Regiones vio elevado su número de representantes hasta 350, con el fin de tener en cuenta las próximas ampliaciones y adquirió nuevos poderes consultivos en el área de coordinación de normas sobre seguridad social, con el fin de facilitar la libre circulación de trabajadores. También se dispuso que los futuros miembros del Comité deben ser cargos electos y que su presencia en el Comité terminará cuando expire su mandato electoral.

Aun así, la evolución futura del Comité de las Regiones tiene claros límites. El Comité sólo puede actuar con una única voz, que nunca recogerá las profundas diferencias entre sus componentes. El crecimiento del número de regiones y entidades locales representadas, como efecto de la ampliación, diluye aún más las posibilidades de representar los matices y las diferencias en su seno. La mayoría de los que serán pronto nuevos Estados miembros no tienen regiones con poderes legislativos, lo cual disminuye las posibilidades de otorgar capacidad legislativa al Comité y sitúa aún más en posición minoritaria a las Regiones alemanas, belgas, austriacas y españolas, muy distintas entre sí de todos modos. Por si fuera poco, la toma de decisiones comunitaria se complicará con las ampliaciones futuras, que pueden elevar a más de treinta el número de Estados miembros. La tendencia de los gobiernos centrales al notar su infra-representación en Bruselas no será la de fomentar el fortalecimiento del Comité de las Regiones, sino de asegurarse que sus actuaciones no complican aún más la toma de decisiones.

Otras vías alternativas a la institucionalización regional en la Unión Europea son la presencia informal e influyente de estas Regiones directamente en Bruselas o en la representación de su Estado miembro en la Unión Europea.

La representación propia e informal de cada Región ante las instituciones europeas tiene límites jurídicos, comunitarios y estatales muy claros, pero funciona muy bien en algunos casos. Su éxito suele depender de criterios aleatorios, como los medios a

## **ALTERNATIVAS AL COMITÉ DE LAS REGIONES**



su alcance, el capital humano y la capacidad de relación con la propia representación nacional en Bruselas. La informalidad de estas actividades o el uso de técnicas de *lobby* que a veces se asocian sólo con actores privados, no nos debe hacer pensar que no puede haber una representación efectiva de cada región política.

Pero por lo general, también para las regiones políticas, los beneficios de una representación uniforme estatal en la UE superan con mucho a sus inconvenientes. Así se puede argumentar al menos en el caso español: después de quince años de integración, nuestro país tiene un poder de iniciativa y de bloqueo en el Consejo de Ministros de la Unión Europea y, en general, una capacidad de negociación y un prestigio muy superior a la de Estados pequeños o recién llegados a la Unión, y por supuesto que cualquiera de las Regiones en su representación informal ante la UE. La prueba no sólo está en los resultados de las conferencias intergubernamentales, de Maastricht a Niza, o en los distintos paquetes financieros aprobados en los últimos quince años, sino también en el día a día de los procesos legislativos comunitarios, donde se cuenta con España como quinto Estado miembro en peso político y económico de la Unión. Como el Reino Unido e Italia, por diversas razones, no están siempre en la primera división europea, España además puede jugar bazas muy interesantes concertándose con Francia y Alemania.

No obstante, el PNV reclama desde hace tiempo una representación directa en el Consejo de Ministros de la Unión Europea cuando se legisle sobre materias de su competencia, que no estarían bien defendidas por el Gobierno español. El PSOE en su reciente «giro federalista», ha apoyado la evolución hacia un modelo parecido al alemán y el gobierno popular, aún contrario a las tesis federales socialistas, ha indicado que podría aprobarse en esta legislatura una Ley inspirada en la concertación alemana, que permite a representantes de los *Länder* convertirse en la voz de Alemania en el Consejo de Ministros de la UE.

Y es que en España, nacionalistas y no nacionalistas empiezan a estar de acuerdo en que los actuales procedimientos de conferencias sectoriales y de coordinación de intereses regionales y arbitraje estatal son mejorables, teniendo en cuenta el impacto cada vez mayor de las decisiones de Bruselas sobre competencias autonómicas. Claro que la inspiración en Alemania tiene sus límites: en dicho sistema, todos los *Länder* tienen los mismos poderes y la Cámara Alta o *Bundesrat* funciona bien para fijar posiciones comunes.



En todo caso, a lo máximo que puede aspirar un representante autonómico es a presidir una delegación española, con instrucciones de negociación y de voto consensuadas con el resto de las Autonomías y con el Gobierno español, que conforme a la Constitución tiene el monopolio de la representación exterior y debe arbitrar las diferencias.

Además, para evolucionar hacia una representación de España en el Consejo de Ministros de la UE por consejeros autonómicos en algunos temas, es preciso que exista antes una lealtad constitucional entre las Regiones y el Estado semejante a la que se da en Alemania. Sobre todo en el caso del País Vasco, falta esta lealtad como punto de partida, dada la actitud de la directiva nacionalista entre hostil y ambigua hacia el Estatuto de Guernica y de desafío permanente a la Constitución española.

La otra manera de interpretar la reivindicación nacionalista de representación directa en la Unión Europea es tomarse en serio su objetivo de constituir un Estado vasco y especular sobre cómo podría formar parte este nuevo Estado de la Unión Europea. Los nacionalistas vascos, catalanes y gallegos han hablado recientemente de una figura inexistente en derecho comunitario, la «ampliación interna», para facilitar la permanencia en la Unión Europea de una región política escindida de un Estado miembro.

En un ensayo reciente, Andrés Ortega y yo hemos negado que sea posible una consecución fácil y rápida de este fin (*Claves de razón práctica*, nº100, 2000). La integración europea no favorece las escisiones, ya que van en contra de los fines de la Comunidad. El territorio escindido tendría que hacer frente al doble veto del Estado sucesor, primero para poder constituirse en Estado y luego para poder adherirse a la Unión, ya que en ningún caso permanecería automáticamente en ella, sino que formalmente tendría que ingresar. La escisión es en sí muy difícil: jurídicamente, no hay posibilidad de escisión unilateral en una situación pacífica. Si se consigue, la escisión no lleva a la permanencia en la Unión, porque sólo a través de la adopción por el nuevo territorio de la forma de Estado se puede plantear su relación plena con la UE. Si se diese el caso de que el territorio escindido se constituyera en nuevo Estado, con el beneplácito del Estado de origen y de los demás Estados miembros que lo reconocen, lo que se plantea jurídicamente es una adhesión, al ser una modificación sustantiva de los Tratados. En la hipotética negociación aparece un cúmulo de serios problemas institucionales (cuántos votos en el Consejo, cuántos diputados europeos) y de acceso a políticas europeas del nuevo



## LA CREACIÓN DE LÍMITES A LAS COMPETENCIAS COMUNITARIAS

Estado candidato. También planea el riesgo de contagio en otros Estados miembros que temen escisiones en su territorio. Todo ello refuerza la tesis de que con las escisiones, todos pierden, empezando por el propio territorio escindido.

La alternativa más evidente para respetar los poderes y las diferencias entre Regiones de uno y otro Estado miembro es la creación de límites más estrictos a las competencias comunitarias.

Ante la expansión continuada de competencias comunitarias, las Regiones alemanas decidieron contribuir a que su Gobierno federal propusiera en las sucesivas reformas de los Tratados límites más estrictos a la acción comunitaria. Primero lo hicieron a través de la inclusión en Maastricht del principio de subsidiariedad y sus desarrollos posteriores, luego limitando las materias comunitarias que pasan de decidirse por unanimidad a someterse a la regla de mayoría cualificada y, desde hace un par de años, intentan limitar las competencias europeas a través de la inclusión en el Tratado de un catálogo de competencias semejante al que contiene la Ley Fundamental de Bonn.

En efecto, los *Länder* alemanes contribuyeron en Maastricht a la codificación del principio de subsidiariedad en el artículo 3b del nuevo Tratado, como un doble límite jurídico y político al ejercicio de competencias comunitarias compartidas con los Estados miembros. En derecho comunitario, dicho principio se aplica sólo entre la Comunidad y sus Estados, respetando la división de poderes interna de cada miembro de la Unión, conforme a sus constituciones. Pero en los últimos diez años a las Regiones alemanas les parecen adecuados todos los diques de contención posibles a la expansión continuada de competencias comunitarias. Según han confesado, en nombre de la subsidiariedad les gustaría renacionalizar algunas políticas comunitarias y no tener que financiarlas, poder otorgar más subsidios y ayudas de Estado a sus empresas y hacer regulaciones técnicas propias con tal de que no sean «grandes obstáculos» al mercado interior.

El Tribunal Constitucional alemán hizo una advertencia clara en su famosa Sentencia Maastricht de 12 de octubre de 1993 sobre la necesidad de encontrar límites a las competencias comunitarias en nombre de la subsidiariedad. Pero el Tribunal de Justicia de la CE, con buen sentido, ha dejado traslucir en sus contadas aplicaciones del principio que se trataba sobre todo de una cuestión política, a decidir por las tres instituciones comunitarias con poderes legislativos. El desarrollo del principio ha sido



sobre todo político y se ha concretado en una autolimitación por parte de la Comisión Europea, primero en época de Jacques Santer y ahora de Romano Prodi, ambos incapaces de parar la progresiva nacionalización de su institución, que ha culminado en la reforma de Niza.

En la negociación de Amsterdam en 1996-97, las regiones belgas trataron de que se incluyese a las regiones políticas en el funcionamiento del principio de subsidiariedad, sin éxito, y tuvieron que conformarse con una declaración política anexa al nuevo Tratado, sólo suscrita por Alemania y Austria.

Otra manera que idearon los *Länder* para limitar los poderes comunitarios y lograr el respeto de las competencias regionales fue evitar el que muchas materias comunitarias pasasen de decidirse por unanimidad a hacerlo por mayoría cualificada. Así, en la negociación final de Amsterdam, el canciller Kohl, cediendo a las presiones regionales, sorprendió a propios y extraños con su negativa a pasar a mayoría cualificada un buen número de materias. En todas ellas, los *Länder* tenían competencia exclusiva o compartida.

En la siguiente negociación del Tratado, esta vez en Niza, los *Länder* alemanes consiguieron que Alemania pusiera encima de la mesa un nuevo modelo de reparto de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros. No se aprobó, pero Alemania ha conseguido que se reexamine en una nueva reforma del Tratado en 2004.

De este modo, en el diseño de una Europa federal a medio plazo que esbozó el 12 de mayo de 2000 el actual ministro de Asuntos Exteriores alemán, la propuesta más nítida es una clara delimitación en el Tratado de las de competencias comunitarias y nacionales, mediante la redacción de listas, un elemento constitucional ajeno a la experiencia comunitaria y de tipo esencialista, incluso anacrónico, pues evoca un federalismo dual que de hecho no se da en ningún sistema político contemporáneo con una división de poderes vertical.

En mi opinión, de poco sirve la elaboración de listas de competencias, europeas y estatales para resolver el problema de limitar las competencias comunitarias al gusto de todos. Las listas de competencias comunitarias y nacionales serían muy difíciles de redactar de modo que obtuviesen el consenso de todos los Estados miembros. La tradición constitucional de muchos Estados miembros es del todo ajena a la proyección europea de un modelo concreto de reparto de competencias, el alemán.



Aunque se consiguiese insertar dichas listas en los Tratados, quedarían pronto periclitadas, por las decisiones del proceso político comunitario y del Tribunal de Luxemburgo a la hora de interpretarlas. El debate sobre lo que significa este reparto material de competencias enseguida se transformaría en un debate sobre quién debe interpretar dicho catálogo y conforme a qué intereses. La presión sobre el Tribunal de Justicia por parte de algunos Estados miembros y posiblemente de algunas regiones para que limitase las competencias comunitarias en nombre del catálogo, sería mucho más decidida. Se politizaría aún más la difícil tarea judicial de encontrar límites materiales a la acción de las instituciones europeas y de establecer que es el propio Tribunal de Luxemburgo el que decide quién decide.

Por otra parte, dada la interdependencia entre políticas comunitarias, nacionales y regionales, la Unión debe preservar su flexibilidad para actuar cuando sea necesario. Las listas introducirían rigidez y mermaría la eficacia de la Unión para responder con rapidez a expectativas legítimas de muchos ciudadanos europeos, lo cual dañaría más su ya maltrecha legitimidad.

Por último, la elaboración de listas de competencias complicaría el debate interno de algunos Estados miembros en los que hay una división vertical del poder político, como es el caso de España. Las regiones con pretensiones separatistas aprovecharían tanto el debate de elaboración de listas como la posible inclusión de las mismas en los Tratados para hacer avanzar sus objetivos, sin usar los cauces previstos actualmente en las constituciones nacionales o respetar los límites que fijan las mismas.

## CONCLUSIONES

La Unión Europea es una Unión de Estados y, en general, la integración europea en España ha servido para fomentar la integración nacional y permitir al Gobierno central presentar a la ciudadanía un proyecto sugestivo de vida en común: formar parte plenamente de la Europa democrática y próspera. No sólo eso: la disciplina jurídica y económica comunitaria limita los excesos tanto del nacionalismo estatal como del regional. Sin embargo, cuantas más cosas haga la UE futura, más dificultad tendrá un Estado miembro para impedir que algunas de sus regiones políticas busquen, como sea, tener más voz en la Unión.

De este modo, en el debate sobre el futuro de la Unión Europea que culminará con la reforma de los Tratados en 2004, el Gobierno español debería contribuir a limitar las competencias

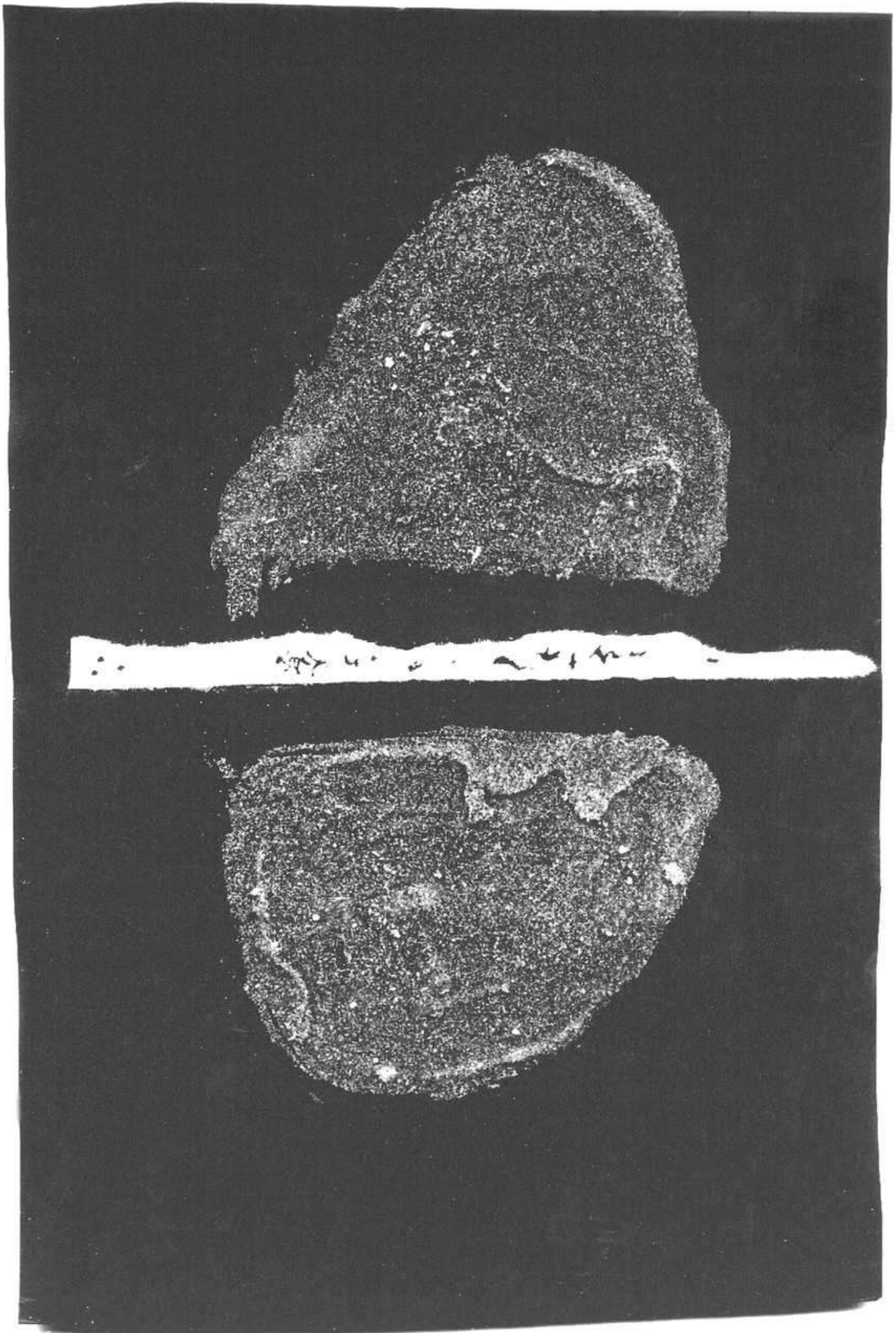


comunitarias, preservando la flexibilidad del sistema actual y sin caer en el error de elaborar un sistema de listas competenciales. La mejor manera de hacerlo es mantener su actitud precavida sobre la generalización de la toma de decisiones por mayoría cualificada en el pilar comunitario y negociar sólo caso por caso este cambio de las reglas del juego, que favorece la expansión acelerada de competencias de la Unión.

Un camino falso para limitar la expansión de competencias en el proceso político comunitario es la actual nacionalización encubierta de la Comisión y del Parlamento Europeo por los gobiernos nacionales, para controlar mejor a estas dos instituciones supranacionales desde las capitales nacionales. Está demostrado que los propios gobiernos de los Estados miembros tienen en muchas ocasiones incentivos para expandir las competencias comunitarias y por lo tanto, no se les puede encomendar sólo a ellos la tarea de decidir cuándo una acción es necesaria —lo importante es el procedimiento para hacerlo y los pesos y contrapesos a los que se ven sometidos. Asimismo, se deben aplaudir y fomentar los esfuerzos recientes del Tribunal de Justicia de la CE por volver a encontrar un límite jurídico a las competencias comunitarias.

En definitiva, las Regiones en la Unión Europea pueden encontrar voz no sólo en el Comité de las Regiones, limitado por la diversidad de sus componentes, sino con su representación propia e informal ante Bruselas y a través de procedimientos más eficaces de formación de la voluntad estatal, que pueden llevar a representantes autonómicos a formar parte de la delegación de cada Estado miembro en el Consejo de Ministros de la UE. Pero donde más ganan las regiones políticas es con la limitación de competencias comunitarias. En este sentido, se trata de reformar con lucidez la Unión Europea para no tener que reformar con agitación a sus Estados miembros. □





*Residuos*



# UN ESTADO AUTONÓMICO EN LA UNIÓN EUROPEA

Jasone Astola Madariaga (\*)

La Constitución española de 1978 abordó, junto con las dos republicanas, la tarea de descentralizar políticamente el Estado, reconociendo y garantizando en el art. 2º el derecho de las nacionalidades y regiones a su autonomía, así como la solidaridad entre todas ellas. La Constitución intenta así solucionar un problema que ha perseguido a España desde que, en 1812, decidió convertirse en un Estado constitucional, es decir, el problema de su vertebración territorial.

Al art. 2º acompaña todo un Título, el VIII, que prevé los mecanismos para poner en marcha el mencionado derecho a la autonomía, y en este Título se difumina la distinción entre nacionalidades y regiones, de tal manera que el nivel de autonomía de aquellos territorios que se constituyan en Comunidades Autónomas (CCAA) dependerá, en última instancia, de la voluntad de sus ciudadanos.

A las previsiones para descentralizar políticamente el territorio español no se unieron otras que garantizasen la presencia de las CCAA en los órganos que deciden la política general del Estado. La Cámara de representación territorial prevista en el art. 69 de la Constitución, el Senado, es más provincial que autonómica, por ejemplo. Y esta falta de previsión ha hecho posible que la descentralización política territorial no se haya reflejado ni en los órganos centrales del Estado, ni en la forma en que éstos adoptan sus decisiones.

Los problemas que hubiese podido presentar esta ausencia se han visto, sin duda, incrementados desde el momento en que el Reino de España decidió incorporarse a la Unión Europea.

(\*) Profesora Titular de Derecho Constitucional, Universidad del País Vasco.

## INTRODUCCIÓN

**La Constitución no prevé expresamente a quién corresponde la decisión y la representación de la posición que España defenderá en las instituciones comunitarias y esta ausencia de previsión hace posibles diferentes interpretaciones. Aquí se propone, en consonancia con el modelo asimétrico constitucional, un sistema de codecisión en las instancias comunitarias, que no de colaboración o coordinación, respecto a las competencias específicas de las nacionalidades afectadas.**



## LAS RELACIONES ESTADO-UNIÓN EUROPEA

Una de las características del sistema jurídico comunitario es que es un sistema autonormador, es decir, no funciona como tradicionalmente han funcionado los sistemas internacionales, a través de tratados que regulan enteramente un tema, sino que los Tratados comunitarios, denominados derecho originario comunitario, sirven únicamente para que los Estados cedan a las instituciones comunitarias el ejercicio de una serie de competencias que, posteriormente, serán desarrolladas por éstas, elaborando así lo que se denomina derecho derivado comunitario. Así pues, los Estados miembros utilizan un instrumento jurídico propio del derecho internacional, el Tratado, para ceder el ejercicio de competencias propias a las instituciones comunitarias pero, una vez ratificado éste, se pasa a una nueva fase, la del desarrollo de dichas competencias que, por el contenido de las mismas, deja de estar en el ámbito del derecho internacional y pasa a convertirse, desde nuestro punto de vista, en un nuevo y *sui generis* desarrollo constitucional.

Por eso puede resultar clarificador analizar separadamente estos dos momentos: 1) el momento de la negociación, firma y ratificación de los Tratados comunitarios; y 2) el momento de la elaboración y la ejecución del derecho derivado.

## NEGOCIACIÓN, FIRMA Y RATIFICACIÓN DE LOS TRATADOS

En los primeros años de andadura constitucional el art. 149.1.3 de la Constitución española (CE), que establece que las relaciones internacionales son una competencia exclusiva de los órganos centrales del Estado, era interpretado de una manera absoluta.

Esta interpretación tenía su base constitucional en el mencionado art. 149.1.3, en el art. 97 que establece que el Gobierno español dirige la política exterior, en los arts. 93 y 94 que reconocen la participación de las Cortes Generales en la aprobación de los Tratados internacionales y en el art. 63.2 que señala que será el Rey quien otorgue el consentimiento de España para obligarse internacionalmente.

Los Estatutos de Autonomía, por su parte, únicamente han previsto la capacidad de petición de las Comunidades Autónomas (CCAA) al Gobierno español para que firme un Tratado, o la posibilidad de recabar información de éste, cuando el Tratado se refiera a un tema de «interés» autonómico.

Este sentido absoluto del término relaciones exteriores era el que utilizaba el Tribunal Constitucional (TC) español para emitir sus sentencias, como muestra nos sirve la Sentencia 137/1989, de 20 de julio (STC), en la que se entendió inconsti-



tucional un Convenio de cooperación firmado por la Consejería de Organización territorial de la Junta de Galicia y la Dirección General de Medio Ambiente del Gobierno danés cuyo objetivo era mejorar el estado de las rías gallegas. Pues bien, el TC consideró que en este Convenio la Junta entraba en relaciones internacionales y no tenía competencia para ello.

El art. 93 de la CE, en relación con el art. 97 (el que establece que el gobierno dirige la política exterior), prevé la manera de formalizar la adhesión de España a las entonces Comunidades Europeas, así como la manera de ratificar todo Tratado que implique una nueva cesión de competencias a la actual Unión Europea (UE) y el procedimiento previsto es el siguiente: «Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución».

Pues bien, con estas previsiones constitucionales el Gobierno español negoció el Tratado de adhesión y ha seguido negociando los siguientes Tratados, que posteriormente han sido autorizados por las Cortes Generales para su ratificación, mediante las correspondientes Leyes Orgánicas, desde aquella primera 10/1985, de 2 de agosto para la adhesión hasta la reciente Ley Orgánica 3/2001, de 6 de noviembre, que autoriza la ratificación del Tratado de Niza.

En la Constitución no está prevista la participación de las CCAA en este proceso, y esta carencia fue objeto de discusión cuando las Cortes elaboraron la Ley Orgánica de ratificación del Tratado de Adhesión pero, al no llegar a ningún acuerdo para subsanarla, se optó por posponer esta cuestión a un desarrollo ulterior.

En cualquier caso, la negociación, firma y ratificación de estos Tratados sería parte del *ius contrahendi* que, siguiendo la jurisprudencia del TC, es una competencia exclusiva de los órganos centrales del Estado (STC 165/1994 de la que hablaremos más adelante con mayor profundidad), por lo que, hoy por hoy, las CCAA, en todo lo que afecta a la negociación de los Tratados comunitarios, no podrían más que establecer contactos con el Gobierno español para hacerle llegar sus opiniones que, en este caso, no serían vinculantes.

Como hemos dicho, una vez ratificados los Tratados comunitarios, el sistema constitucional español acepta una nueva manera de ir desarrollando sus competencias, ya que serán las instituciones comunitarias las que regulen esas materias, a través del derecho comunitario derivado.

## **ELABORACIÓN Y EJECUCIÓN DEL DERECHO DERIVADO**



Esta nueva situación jurídica, que se abre tras la ratificación del Tratado de adhesión, podía ser interpretada de muchas maneras, entre ellas la de dar al bloque de constitucionalidad, es decir, a toda la normativa básica del orden constitucional español, una dimensión comunitaria. Así, al organizar la presencia de España en la Unión, se hubiesen seguido los mandatos del derecho interno, siendo los titulares internos de cada competencia los que definiesen la posición que España mantendría en las instituciones comunitarias, representasen a España y ejecutasen el derecho comunitario. Por ejemplo, la agricultura es una competencia exclusiva de las CCAA, según sus Estatutos; pues bien, al convertirse en una competencia comunitaria (arts. 32 y siguientes del Tratado de la Comunidad Europea), se hubiese podido entender que fuesen las CCAA quienes definiesen la posición española en agricultura, quienes representasen a España cada vez que se discutiesen materias agrícolas y quienes ejecutasen la normativa comunitaria elaborada como desarrollo de esa competencia.

Para el derecho comunitario (art. 203 del Tratado de la Comunidad Europea), el Consejo está compuesto por un representante de cada Estado miembro de rango ministerial con la facultad de comprometer al gobierno de dicho Estado; corresponde, por tanto, a cada Estado decidir a quién manda al Consejo (a un ministro del gobierno central o un consejero autonómico en nuestro caso) y al resto de los órganos que ayudan al Consejo a tomar sus decisiones (Comité de Representantes Permanentes, grupos de trabajo, etcétera). El derecho comunitario tampoco define quién es el encargado de su ejecución en cada Estado miembro. Aunque el único responsable del incumplimiento del derecho comunitario sea el gobierno de cada Estado, a tenor del principio de autonomía institucional, cada sistema constitucional decide qué autoridad nacional es la responsable de la ejecución.

Por lo tanto, el sistema comunitario no impide hacer la interpretación que hemos hecho de nuestro bloque de constitucionalidad. Ahora bien, como hemos dicho, al no existir una regulación expresa en nuestra Constitución podía haber otras interpretaciones y, de hecho, las ha habido.

## **LA EJECUCIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO**

En el momento de la firma del Tratado de adhesión del Reino de España a las entonces Comunidades Europeas, la única previsión constitucional que existía para saber quién era competente en la ejecución del derecho comunitario era la segunda parte del art. 93: «Corresponde a las Cortes Generales o al



gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión».

Así pues las Cortes Generales, haciendo uso de su capacidad de delegar en el gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley (art. 82.1 de la Constitución) dictan aquella primera ley 47/1985, de 27 de diciembre, de bases para la aplicación del derecho comunitario, en la que delegaban al gobierno la ejecución del derecho comunitario, sin hacer ninguna mención a las CCAA y a sus competencias. Por lo tanto, los órganos centrales del Estado, fundamentalmente el gobierno, se apropiaron por esta vía de la ejecución de una serie de materias que, según el reparto interno de competencias, no eran de su titularidad. En definitiva, los órganos centrales del Estado utilizaron «la garantía del cumplimiento» como argumento para conseguir «la titularidad en el cumplimiento».

Este hecho produjo una intensa discusión doctrinal sobre el sentido jurídico de la palabra competencia que aparecía en el art. 93 de la CE, hasta que el TC zanjó el debate en el Fundamento Jurídico (FJ) 3 de la STC 80/1993, de 8 de marzo, cuando aclaró que este artículo no puede tener una incidencia interna que «venga a alterar la distribución de poderes entre el Estado y las CCAA operada por el bloque de Constitucionalidad» ya que no constituye «un título competencial autónomo a favor del Estado, sino que, ineludiblemente, ha de serlo por conexión con las competencias exteriores del Estado».

Un poco más tarde, en el FJ 2 de la STC 141/1993, de 22 de abril, el TC estableció que en principio, las CCAA trasponen, desarrollan y ejecutan la normativa comunitaria cuando son competentes en razón de la materia, al decir que «la ejecución del derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostenta la competencia según las reglas de derecho interno, puesto que no existe una competencia específica para la ejecución del derecho comunitario».

Pero estas afirmaciones resultaron mitigadas por el FJ 3 de la STC 79/1992, de 28 de mayo, según el cual, en principio, los órganos centrales del Estado pueden ejecutar el derecho comunitario: 1) cuando sean normas básicas de ordenación del sector; 2) cuando la existencia de una regulación común esté justificada por razones de coordinación entre las actividades del Estado central y de las CCAA; y 3) cuando lo hagan con carácter de derecho supletorio y en los supuestos en que hubiera competencias concurrentes «porque, a falta de la consiguiente



actividad legislativa o reglamentaria de la Comunidad Autónoma, esa normativa estatal supletoria puede ser necesaria para garantizar el cumplimiento del derecho derivado europeo».

La base jurídica para los dos primeros casos está en el art. 149.1.13 de la CE que da al Estado competencia exclusiva en «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» y el tercer caso encuentra su razón de ser en el art. 149.3 *in fine* que dice que «el derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las CCAA» y en «la garantía del cumplimiento» del art. 93.

En la práctica han sido los órganos centrales del Estado, y especialmente el gobierno, los que han utilizado más veces que los órganos autonómicos del Estado las posibilidades abiertas por la interpretación del TC, dando un, constitucionalmente discutible, amplio contenido a las palabras «bases y coordinación» y a la supletoriedad, por lo que mucha de la ejecución del derecho comunitario ha sido central en lugar de autonómica, con la aquiescencia de la mayor parte de las propias CCAA.

Ahora bien, esta amplia interpretación ha ido variando. En cuanto al contenido de las «bases» y de la «legislación básica», el Consejo Territorial del PSOE, en su reciente propuesta encaminada a federalizar España, ha llamado la atención sobre el hecho de que debe clarificarse el alcance de la legislación básica para que ésta respete las competencias autonómicas. Es, sin duda, interesante esta nueva visión del partido que, cuando ocupó el gobierno de la nación, fue el que instauró la amplia interpretación de estos términos, frente a las protestas de aquellos que entendían que tal interpretación atentaba el reparto competencial. En cuanto al contenido de la supletoriedad, éste podría variar a la luz de la STC 118/1996 de 27 de junio, cuyo Fundamento Jurídico (FJ) 6 establece que «el Estado no puede dictar normas con eficacia meramente supletoria, en materias sobre las que carece de todo título competencial; el legislador estatal no puede apoyarse en la regla de la supletoriedad para dictar tales normas, por no constituir una cláusula universal atributiva de competencias»; idea que es repetida en el FJ 12 de la STC 61/1997 de 20 de marzo: «(...) es evidente que el Estado no puede dictar normas supletorias al carecer de un título competencial específico que así lo legitime».

No han faltado autores que defienden que estas sentencias no deben tener incidencia sobre el derecho supletorio del Estado en el ámbito de la ejecución del derecho comunitario, utilizando el argumento de que las conexiones entre el art. 93 y el art. 149.1.3, utilizadas por el TC tanto en la STC 80/1993, FJ 3,



como en la STC 141/1994, constituyen un título competencial suficiente para que el Estado dicte cuantas normas supletorias estime convenientes.

Aunque, a nuestro modo de ver, estas posiciones doctrinales olvidan el FJ 4 de la STC 165/1994 de 26 de mayo, cuando dice que «el desarrollo del proceso de integración europea ha venido a crear un orden jurídico, el comunitario, que para el conjunto de los Estados componentes de las Comunidades Europeas puede considerarse a ciertos efectos como interno», y el FJ 2 de la STC 146/1996, que establece que la ejecución del derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostente la competencia según las reglas del derecho interno, puesto que «no existe una competencia específica para la ejecución del derecho comunitario» (en el mismo sentido entre otras SSTC 236/1991, FJ 9 y 79/1992, FJ 1).

Una vez enunciados los argumentos, la realidad dependerá de cuál sea el que utilice la mayoría de los agentes jurídicos y en este sentido debemos tener en cuenta que la situación anterior a estas sentencias contaba con el beneplácito de la mayoría de la doctrina y de las CCAA. Como ejemplo nos sirve lo que sucedió tras la STC 61/1997, que declaraba inconstitucional la Ley del Suelo, porque las Cortes, órgano central del Estado, habían regulado un tema en el que no eran competentes, simplemente para hacerlo derecho supletorio. Pues bien, la Comunidad Autónoma de Cantabria, en una ley de artículo único asumió como propia la legislación «supletoria» del Estado declarada inconstitucional. Es decir, muchas CCAA y gran parte de la doctrina constitucional española habían entendido que la frase del art. 149.3 se refería a todos los casos, de tal manera que el Estado central podía seguir regulando todas las materias, aún sin ser de su competencia, para que esta regulación sirviese a las CCAA que, siendo formalmente competentes, no desarrollasen materialmente dicha competencia.

Hubiese sido lógico pensar que la asunción de una competencia por parte de las CCAA llevaba aparejados deberes jurídico-constitucionales que habría que exigirles. Un proceso formal hacia una mayor autonomía, a través de un continuo incremento de competencias que, una vez asumidas, van a ser desarrolladas, materialmente, a través de la legislación (supletoria) del Estado central, podría parecer una perversión del sistema autonómico establecido en la Constitución, pero no ha sido así como se ha entendido. Precisamente, la mayoría de la doctrina constitucional española y de los órganos autonómicos ha entendido como parte de su autonomía el decidir sobre si desa-



## **AUTORIDADES AUTONÓMICAS Y ESPACIO TERRITORIAL COMUNITARIO**

rrollan sus competencias, o bien asume como propia la legislación de las Cortes Generales elaborada como derecho supletorio. Esta interpretación generalizada ha propiciado que la batalla por la emulación en el nivel de competencias, iniciada por muchas CCAA, fuese una batalla a medias, ya que sabían que su afán de asumir competencias no implicaba desarrollarlas, si ése no era su deseo.

Hasta el momento, por tanto, a pesar de las declaraciones en contrario del TC, la pertenencia del Reino de España a la UE ha supuesto un corrimiento de competencias a favor de los órganos centrales del Estado en lo que se refiere a la ejecución del derecho comunitario, y este hecho, insistimos, ha contado con la anuencia de gran parte de las CCAA.

El siguiente aspecto que merece ser analizado es qué sucede con las CCAA en el espacio territorial de la Unión Europea y para ello necesitamos saber cómo entiende el derecho constitucional español las relaciones entre las autoridades nacionales y las comunitarias.

Aquella primera interpretación absoluta que se daba a la competencia en relaciones exteriores del Estado central fue poco a poco mitigándose. El contenido de esta evolución aparece recogido en la STC 165/1994 de 26 de mayo. Esta sentencia resolvió un conflicto positivo de competencias entre el Gobierno central y vasco, por el texto del Decreto 89/1988 de este último, en el que el Gobierno vasco regulaba la apertura de una oficina en Bruselas. El Gobierno español entendió que el vasco no tenía competencia para hacerlo y llevó el conflicto ante el TC. Seis años más tarde el TC dirimió el conflicto, aceptando la existencia de competencia del Gobierno vasco. Los Fundamentos Jurídicos 4 y 5 de esta sentencia son especialmente interesantes porque, además de recoger toda la jurisprudencia anterior en el mismo sentido, sientan las siguientes bases:

- 1) Que las CCAA tienen autonomía política para gestionar sus intereses (SSTC 4/1981 y 25/1981) y que el desarrollo de sus competencias tiene una proyección internacional sobre la que el art. 149.1.3 únicamente puede considerarse un límite.
- 2) Que el derecho comunitario debe considerarse, a ciertos efectos, como derecho interno en los Estados miembros.
- 3) Que no se puede identificar cualquier actuación internacional de las CCAA con el concepto «relaciones internacionales».



les» (SSTC 153/1989, FJ 8º y 80/1990, FJ 3º), porque ello implicaría una reforma del reparto constitucional de las competencias (SSTC 54/1990, 76/1991 y 100/1991).

- 4) Que las relaciones internacionales contempladas en el art. 149.1.3 son las relaciones que bajo el derecho internacional tienen los sujetos internacionales, es decir, que es competencia exclusiva del Estado central el *ius contrahendi* (el poder de firmar Tratados) y el *ius legationis* (la representación exterior del Estado); es decir, el poder de comprometerse internacionalmente y la responsabilidad internacional del Estado (SSTC 137/1987, 153/1989 y 80/1993).

La misma STC 165/1994 deja claro el marco en el que las CCAA pueden llevar a cabo acciones con trascendencia internacional: 1) cuando sean necesarias o, al menos, favorecedoras para el desarrollo de las competencias que tienen asumidas; 2) cuando no entren en el espacio jurídico del *ius contrahendi*; 3) cuando no tengan efectos sobre la política internacional decidida por el Estado central; y 4) cuando no creen responsabilidades para el Estado ante otros Estados, órganos transnacionales u órganos internacionales. Si las CCAA respetan estos límites, están legitimadas para tener relaciones internacionales.

Algunos años antes de que en España se decidiera como jurídicamente posible esta capacidad internacional de las CCAA en el ámbito de sus competencias, en Europa, más exactamente en el Consejo de Europa, se había visto esta necesidad y contando con las resistencias de los poderes centrales se llegó a un acuerdo que, curiosamente, se presentó en Madrid el 21 de mayo de 1980 para su firma. Nos referimos al Convenio-marco europeo de cooperación transfronteriza, que entró en vigor el 22 de diciembre de 1981, tres meses después del depósito de la cuarta ratificación, según su art. 9.2. El objeto de este Convenio era y es el de facilitar y promover la cooperación entre colectividades y autoridades territoriales dependientes de dos o más Estados, así como la conclusión de acuerdos entre ellas, en el marco de sus competencias (art. 2.1), siempre que así lo autoricen acuerdos interestatales (art. 3, prfo. 2º), es decir, Tratados firmados por los gobiernos centrales de los territorios a los que pertenezcan dichas colectividades o autoridades.

Mientras el Consejo de Europa intentaba facilitar las relaciones transfronterizas de los entes subestatales, por las mismas fechas, el TC español en la STC 35/1981, de 14 de junio mantenía que la competencia exclusiva del Estado contenida en el art. 149.1.3 impedía no sólo que las CCAA pudieran asumir



esta materia, sino que pudieran orientar su autogobierno en razón de una política acerca de ella. Con estas posiciones oficiales se entiende que, a pesar de la entrada en vigor del Convenio-marco, tras ser ratificado por Alemania, Dinamarca, Noruega y Suecia, España ni siquiera lo firmase hasta el 1 de octubre de 1986. La ratificación fue algo posterior, el 24 de agosto de 1990, y entró en vigor el 25 de noviembre del mismo año, precisamente, poco después de que el TC, tímidamente, en el FJ 4 de la STC 137/1989 de 20 de julio, apuntase que, aunque la Constitución no lo prevea, tampoco impide la cooperación entre el Estado central y las CCAA se proyecte a las relaciones internacionales mediante estructuras adecuadas. En esta sentencia el voto particular del magistrado Eugenio Díaz Eimil, al que se adhirieron los magistrados Tomás y Valiente, de Vega Banayas y Rodríguez-Piñero Bravo Ferrer, llamaba la atención sobre las consecuencias de la rígida y expansiva interpretación del art. 149.1.3, que llevaba a ignorar la realidad de la internacionalización de las relaciones de fomento y colaboración entre organismos públicos de distintos Estados.

Este retraso inicial de las autoridades centrales españolas en ratificar el Convenio-marco se mantiene en la actualidad, ya que hoy en día existen dos protocolos anexos en vigor (el primero desde el 1 de diciembre de 1998 y el segundo desde el 1 de febrero de 2001), los cuales ni siquiera han sido firmados por España, mientras Estados constitucionalmente unitarios como Suecia u Holanda no han tenido problemas para ratificarlos.

En resumen, actualmente, el contenido de las relaciones exteriores del art. 149.1.3 se restringe al *ius contrahendi* y al *ius legationis*; por lo tanto, las CCAA pueden llevar a cabo acciones de trascendencia internacional cuando sean necesarias o favorezcan el desarrollo de las competencias que tengan asumidas. Así pues, las CCAA pueden abrir oficinas en el exterior y pueden firmar convenios con otras Regiones siempre que el objeto del convenio sea de competencia autonómica y que haya un Tratado firmado entre el Gobierno español y el gobierno del Estado al que pertenece la región. Eso sí, según el Real Decreto 1317/1997 de 1 de agosto, sobre la comunicación previa a la Administración General del Estado y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza de CCAA y Entidades Locales con entidades territoriales extranjeras, se necesita que el Estado central autorice la firma de ese convenio.

Desde que se abrió esta posibilidad las CCAA han hecho uso de la misma, de tal manera que, actualmente, existen más convenios transfronterizos con Regiones de otros Estados que conve-



nios en el mismo sentido entre CCAA —unos diez son los convenios interautonómicos firmados desde 1978, frente a más de 5000 firmados entre el Gobierno central y gobiernos autonómicos—. Esta falta de cooperación interautonómica cuenta con un ejemplo bastante curioso: El Gobierno navarro decidió romper un Convenio de cooperación entre Euskadi, Navarra y Aquitania (Euskadi y Aquitania lo firmaron en Burdeos el 3 de octubre de 1989, posteriormente se unió Navarra el 13 de febrero de 1992 y el 24 de enero de 2000 el Gobierno foral decidió salir del Convenio), para no tener que cooperar con el Gobierno vasco, de tal manera que hoy existen dos Convenios independientes: 1) el nuevo convenio entre Navarra y Aquitania (publicado en el BOE nº 217 de 9 de septiembre de 2000) y 2) el viejo Convenio entre Euskadi y Aquitania.

Si hasta ahora hemos visto la interpretación que se ha hecho de las previsiones constitucionales sobre la firma y ratificación de Tratados comunitarios y sobre la ejecución del derecho comunitario, a continuación abordaremos un aspecto que no cuenta, como hemos señalado, con ninguna previsión constitucional: nos referimos a la participación de las CCAA en la formación de esa voluntad única que España defenderá ante y en las instituciones comunitarias.

Cuando España ratificó el tratado de adhesión a las entonces Comunidades Europeas, no previó ningún mecanismo jurídico para asociar a las CCAA a todos los cambios internos que la nueva situación traería aparejados. No se utilizó el reparto interno de competencias como el marco jurídico para determinar la presencia de las CCAA en la nueva etapa. Y, al dejar a un lado la vía jurídica, se optó por la vía política de la negociación y el acuerdo.

Antes de entrar a ver la historia de esta negociación queremos aclarar el contenido jurídico de los conceptos que se utilizan para hablar de las relaciones entre órganos centrales y órganos autonómicos: 1) la colaboración, que tiene un sentido de contribución o asistencia a tareas que primariamente corresponden a otro o en las que el colaborador no es protagonista; 2) la cooperación, que supone que las partes están en pie de igualdad jurídica; y, por último, 3) la coordinación, que es, a la vez, un principio de organización con el que se quiere garantizar un resultado (la coherencia y eficacia de un conjunto institucional) y una competencia genérica o específica conducente a este resultado. Por lo tanto, la cooperación es un concepto que

## **LAS CCAA Y LA VOLUNTAD ESPAÑOLA ANTE LA UE**

## **INTERPRETACIÓN ACTUAL**



implica igualdad jurídica entre cooperantes, mientras que la colaboración implica participar en una actividad ajena, a la que se está vinculado, pero sin ser protagonista.

Hecha esta aclaración, diremos que el primer proyecto de Convenio entre el Gobierno de la nación y las CCAA sobre cooperación en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas fue aprobado por el Consejo de Ministros el 19 de diciembre de 1985 (presentado por Felix Pons, entonces ministro de Administración Territorial) y no fue aceptado por las CCAA. En este proyecto se preveía la existencia de un organismo de cooperación de estructura permanente, constituido por todas las CCAA, y la existencia de un Observador y de un Observador adjunto de las CCAA, que formarían parte de la representación permanente de España ante la Unión, aunque su asistencia a las reuniones auspiciadas por el Consejo sólo sería posible con la autorización del representante permanente de España. Ahora bien, en este proyecto a pesar de utilizarse la palabra cooperación se pensaba, más bien, en un organismo de colaboración, ya que las CCAA en ningún momento decidían ni codecidían la postura española.

Cataluña redactó un texto alternativo en el que se planteaba una representación asimétrica de las CCAA en la que denominaba Delegación de las CCAA para Asuntos Europeos, compuesta por seis miembros (tres representantes de las CCAA históricas y los otros tres elegidos por las restantes catorce). Las decisiones de esta Delegación debían ser vinculantes para el Gobierno y sus representantes debían asistir a todas las reuniones de las instituciones comunitarias cuando se tratasen asuntos de su competencia. Aquí sí se hablaba de cooperación pero el texto fue rechazado por las mismas CCAA, que no tenían ningún interés especial en crear ni estar en ningún organismo pero que se resistían a que hubiese otras que lo constituyesen.

El segundo proyecto elaborado por el Gobierno, que estaba redactado para abril de 1986, no llegó a remitirse a las CCAA por producirse la disolución de las Cortes Generales.

En febrero de 1987, el entonces ministro para las Administraciones Públicas, Joaquín Almunia, presentó ante la Comisión Mixta Congreso-Senado un nuevo proyecto de Convenio y en abril de 1989, en otra comparecencia del Ministro ante la misma Comisión, se decidió abandonar la vía del Convenio. Esta decisión dejaba sin contenido una moción parlamentaria aprobada 15 de febrero del mismo año, en el debate sobre el



estado de la nación, en la que se instaba al Gobierno a buscar un mecanismo de relación con las CCAA en temas comunitarios.

Abandonada la vía del Convenio, sólo quedaba la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE), integrada en el seno del Ministerio de Administraciones Públicas, y que reunía a representantes del Ministerio de Administraciones Públicas, del Ministerio de Asuntos Exteriores y de los Departamentos o Consejerías de las CCAA que se ocupaban de cuestiones europeas, que fue puesta en marcha a finales de 1988.

Tras cuatro reuniones de la CARCE (16 de marzo y 3 de julio de 1989, y 21 de mayo y 29 de noviembre de 1990) se adoptan dos acuerdos importantes: la regulación de la intervención de las CCAA en las actuaciones del Estado tanto en procedimientos precontenciosos ante la Comisión como en los asuntos relacionados con el Tribunal de Justicia que afecten a sus competencias, y el acuerdo referido al acceso de las CCAA a la base de datos de la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas para informar de todos los proyectos de ayudas públicas de las CCAA.

Entre noviembre de 1990 y el 4 de diciembre de 1991 no se celebró ninguna reunión y, precisamente, en este tiempo se estaba reuniendo la Conferencia Intergubernamental que preparaba el Tratado de Maastricht, Tratado que creó el Comité de las Regiones, a pesar de la inacción de los representantes españoles.

El 28 de febrero de 1992 se suscriben los Acuerdos Autonómicos donde se decide que la CARCE es «el instrumento donde debe seguir articulándose, desde una perspectiva general, la participación de las CCAA» en los asuntos relacionados con la Comunidad Europea y que para ello deberá institucionalizarse dicha Conferencia Sectorial y perfeccionar sus métodos de trabajo. El 29 de octubre de 1992 se adopta en el seno de la Conferencia el acuerdo de institucionalización de la misma suscrito por la Administración del Estado y las CCAA excepto la del País Vasco. Un Acuerdo de la Conferencia de 14 de junio de 1994 amplía su ámbito temático al tratamiento de las actividades en el exterior de las CCAA y en particular de las relacionadas con el Consejo de Europa que afecten a sus competencias. Los ámbitos temáticos anteriores eran: 1) la información a las CCAA y la discusión común sobre el desarrollo del proceso de construcción europea; 2) el tratamiento y resolución con arreglo al principio de cooperación de aquellas cuestiones de alcan-



ce general o contenido institucional relacionados con la Comunidad Europea; y 3) el impulso y seguimiento del progresivo desarrollo del esquema de participación, tanto en la fase descendente como ascendente, de las CCAA aplicable, a través de la respectiva Conferencia Sectorial o instrumento equivalente, en cada una de las políticas comunitarias que afecten a las competencias de aquéllas. La Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) suscribió estos acuerdos el mismo día que se constituyó la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la CAPV para asuntos relacionados con la Comunidad Europea, el 30 de noviembre de 1995.

En el BOE nº 229 de 21 de septiembre de 1996 se publica el Real Decreto 2105/1996, de 20 de septiembre, por el que se crea la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la UE, ocupada por un diplomático de carrera y no por un funcionario autonómico. El camino para llegar a tal decisión se inició el 12 de enero de 1995, en una reunión informal de coordinadores de asuntos europeos de las CCAA, que se llevó al texto del Acuerdo PP-CiU tras las elecciones de marzo de 1996, en el punto referido a la UE, estableciendo que «quedará igualmente articulada una representación autonómica en las delegaciones españolas ante los Comités y grupos de trabajo de la Comisión europea en lo que respecta a asuntos propios de las Comunidades Autónomas».

También fue el punto 11.8 del mismo Pacto de Gobernabilidad PP-CiU realizado tras las elecciones de marzo de 1996, el antecedente de la ley 2/1997, de 13 de marzo, que es finalmente la que regula la CARCE.

Como apoyo a la CARCE, un Acuerdo de 30 de noviembre de 1994, derogado por la Ley 2/1997, preveía la creación de 18 conferencias sectoriales para la participación interna de las CCAA en los asuntos comunitarios europeos: 1) la Agencia Española de Cooperación Internacional, 2) la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural, 3) la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales, 4) la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales, 5) el Consejo General de la Ciencia y la Tecnología, 6) la Conferencia Sectorial de Consumo, 7) la Conferencia Sectorial de Cultura, 8) la Conferencia Sectorial de Educación, 9) la Conferencia Sectorial de Industria y Energía, 10) la Conferencia Sectorial de Infraestructuras y Ordenación del Territorio, 11) la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, 12) la Conferencia Sectorial de Pesca Marítima, 13) el Consejo



de Política Fiscal y Financiera de las CCAA (regulado por la LOFCA), 14) la Comisión Nacional de Protección Civil, 15) el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (creado por la Ley 14/1986 General de Sanidad), 16) el Consejo Asesor de Telecomunicaciones, 17) la Conferencia Nacional de Transportes y 18) la Conferencia Sectorial de Turismo.

A éstas deben añadirse: el Consejo Superior de Tráfico y de la Seguridad Vial (creado por la Ley 18/1989 de bases sobre Tráfico, Circulación de vehículos a motor y Seguridad Vial), la Conferencia Sectorial de Comercio Interior, el Consejo Nacional del Agua, el Consejo de Universidades (creado por la Ley 11/1983 de Reforma Universitaria, que integra también a los rectores de Universidad), la Conferencia Sectorial de la Mujer y la Conferencia Sectorial de la Pequeña y Mediana Empresa. Aunque estas últimas, según el Informe sobre la participación de las CCAA en los asuntos comunitarios europeos a través de las conferencias sectoriales, 1997-1999 del Ministerio de Administraciones Públicas, de 26 de mayo de 1999, no están relacionadas en el Anexo del Acuerdo de 1994, «porque su constitución se ha producido con posterioridad a dicha fecha; o, en algún caso, porque no fueron adecuadamente tenidas en cuenta en dicha relación».

Pues bien, los resultados del trabajo de la CARCE y de las demás conferencias sectoriales son vistos de manera diferente por los protagonistas. Mientras que para el Gobierno y bastantes CCAA resulta suficiente este entramado, algunas CCAA opinan que no han sido órganos de cooperación, sino meros órganos de colaboración, y ni siquiera en todos los casos, por lo que una y otra vez insisten en la ineficacia del sistema. Estas Conferencias son convocadas por el Ministro correspondiente y algunos no las convocan. La ministra de Sanidad, en su comparecencia del 6 de noviembre pasado ante la Comisión de Sanidad del Congreso, por ejemplo, consideró un «error» personal el no haber convocado a las CCAA para consultarles el contenido del pacto para la contención del gasto farmacéutico y hemos de señalar que el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, ése que no fue convocado, es la conferencia sectorial que mejor funciona.

Los demás Estados compuestos de la Unión europea han buscado su propio modelo para hacer participar a sus regiones en el proceso de decisión interno e incluso, en algunos casos, para que sean autoridades regionales las que representen al Estado en las instituciones comunitarias. Y hemos de señalar que no hay dos modelos iguales, es decir, cada Estado ha buscado el



que mejor se adapte a su realidad jurídico-política. En Bélgica, las Regiones y las Comunidades deciden y representan al Estado en los temas de su competencia. En Alemania, se decidió en 1992 sustituir un modelo disperso de participación de los *Länder*, parecido al actual español, por uno concentrado, a través del *Bundesrat*. El art. 52 de la Ley Fundamental de Bonn (LFB) ha creado una «Cámara Europea» que puede adoptar decisiones vinculantes para el Senado en materia comunitaria, cuando éstas afecten a competencias de los *Länder*, y esta situación se ve reforzada por el nuevo art. 23 de la LFB que constitucionaliza tanto el derecho a la información de los *Länder*, como su participación en el Consejo en representación de la RFA, cuando la normativa comunitaria afecta sustancialmente sus poderes legislativos exclusivos. Los *Länder* austriacos intentan llegar a posiciones comunes en los temas de su competencia para vincular al representante austriaco que negociará en la Unión. En Italia existe una conferencia Estado-Regiones, creada por Decreto del Presidente en 1983 y constituida definitivamente por la ley 400/1988, que tras todos estos años de funcionamiento no ha llegado a ser nada más que un instrumento de mediación sobre las decisiones del ejecutivo relativas a competencias regionales, sin convertirse, por tanto, en un órgano dirigido a permitir la participación de las Regiones en la formación del *indirizzo* político del gobierno. Tanto Portugal como el Reino Unido permiten a veces a los representantes de sus regiones autónomas acudir al Consejo y a los grupos de trabajo, cuando el tema afecta directamente a sus intereses.

### **EL PUNTO DE VISTA DE LAS CCAA**

El debate sobre la conveniencia o no de la participación de las CCAA en la formación de la voluntad del Estado está estancado y las partes utilizan una y otra vez los mismos argumentos, que podemos resumir con las intervenciones que hubo en la reunión del pleno de la CARCE del 28 de noviembre de 2000, cuando se abordó el tema de la participación de las CCAA en las formaciones sectoriales del Consejo de la Unión Europea. El ministro de Administraciones Públicas, Jesús Posada Moreno, dijo que no era partidario de esta intervención, mientras la opinión del Consejero del País Vasco era que las CCAA deberían estar presentes en todo el proceso de formación de la decisión española y que no están, y el de Cataluña matizó que la no participación autonómica podía suponer que el Estado había usurpado las competencias autonómicas. Por su parte, el Consejero de Andalucía propuso que la futura Ley de Cooperación articulase los mecanismos de participación autonómica en los asuntos comunitarios, y el de la Rioja recordó que estamos en un Estado unitario en cuanto a su formación de la voluntad



externa e internacional y que no todas las Comunidades estaban de acuerdo en el grado de celeridad para resolver este problema.

Un año antes, en septiembre de 1999, una propuesta de posición común autonómica sobre las bases de la participación de representantes de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea, aprobada en Barcelona, tuvo un valor meramente testimonial porque 3 CCAA declinaron su apoyo en el último momento (los coordinadores de asuntos europeos de Valencia, Murcia y Cantabria, alegaron, que no tenían el «peso» suficiente para poder vincular en ese sentido a su Comunidad Autónoma). Y sin unanimidad el Gobierno podía, como hizo, no responder a tal propuesta.

En estos ejemplos podemos apreciar una diferencia de criterios y de prioridades, hecho que puede darnos una clave importante para entender el tema que hemos abordado en estas páginas. Las CCAA, cada vez más similares en cuanto a su nivel competencial, tienen criterios diferentes respecto al contenido que debe tener su autogobierno. Estaríamos ante una situación en la que, utilizando las palabras del senador Cardona y Vila, en su intervención ante la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado, celebrada el 12 de junio de 2001 con motivo de la comparecencia del ministro de Administraciones Públicas, «resulta que aquellas Comunidades Autónomas que sólo buscaban en la Transición, en la fase preconstitucional, una descentralización administrativa, hoy manifiestan su satisfacción casi sin límites, mientras que, por el contrario, aquéllas que aspiraban al autogobierno y que en el fondo fueron las que motivaron la actual estructura autonómica, muestran su insatisfacción y se ven mermadas en su nivel de autogobierno».

Esta diversidad en el sentir de las CCAA se constata en otros hechos. Hasta el momento, los avances formales que ha habido para favorecer la participación de las CCAA en las decisiones de Estado se deben a actuaciones políticas encabezadas por partidos nacionalistas o por órganos autonómicos con mayorías nacionalistas. Así, los compromisos adquiridos en virtud del Acuerdo de Investidura y Gobernabilidad firmado entre el Partido Popular y Convergencia i Unió en la primavera de 1996 para garantizar la investidura de José María Aznar, propiciarán la ley 2/1997 de 13 de marzo y la apertura de cincuenta y cinco Comités de trabajo (de los más de 300 existentes) de la Comisión para representantes autonómicos. La decisión de qué cincuenta y cinco fue enteramente del Gobierno central, sin tener en cuenta el reparto de competencias. Las CCAA, por su parte,



en febrero de 1997, llegaron a un acuerdo sobre su participación en los mismos, también sin criterios jurídicos. El número de comités de los que se responsabiliza cada una es diferente: mientras Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha o Navarra intervienen en un comité, el País Vasco interviene en más de diez. El sistema general es que dos CCAA repartan la participación en un mismo comité por periodos de dos años, aunque hay excepciones, de tal manera que una única CA tiene la representación en algunos comités: Madrid en el Comité permanente «Directiva de ascensores», Valencia en el Comité permanente «Directiva de Máquinas» o el País Vasco en el Comité permanente «Directiva Aparatos de Gas».

Los acuerdos de 4 y 25 de marzo de 1998 de la Comisión Mixta Congreso-Senado para la UE y del Pleno del Congreso de los Diputados, respectivamente, llamando al replanteamiento del modelo de participación de las CCAA en los asuntos de la UE y la participación de representantes autonómicos en las sesiones del Consejo, se debieron a una proposición no de ley y a una moción formuladas por los nacionalistas vascos, cuyo antecedente era una resolución del Parlamento vasco reclamando mayor presencia de las CCAA en la Unión Europea, a consecuencia de una proposición no de ley presentada el 4 de diciembre de 1997 por los grupos parlamentarios Euzko Abertzaleak, Socialistas vascos y Eusko Alkartasuna. La proposición no de ley rechazada en el Congreso el 26 de septiembre de 2000, sobre la participación de las CCAA en la delegación del Estado en el Consejo de la UE, fue presentada por los grupos parlamentarios catalán (CiU) y vasco (EAJ-PNV).

Toda iniciativa de aumento de participación de las CCAA en las tareas del Estado ha partido, hasta el momento, de partidos de ideología nacionalista ubicados en dos CCAA: Cataluña y el País Vasco. El resto de las fuerzas políticas, especialmente las mayoritarias en el resto de las CCAA, no han mostrado por ahora un interés especial en el asunto. Incluso en el reciente giro federal del PSOE no se considera la posibilidad de que los consejeros autonómicos puedan acudir al Consejo. Por lo tanto, las CCAA y los partidos políticos que reivindican la participación son minoritarios, por lo que deben esperar a coyunturas políticas favorables para conseguir cualquier paso adelante que, además, puede ponerse en entredicho cuando cambia tal coyuntura.

Como hemos visto, la necesidad de participación de las CCAA en la formación de la voluntad del Estado es vivida de una manera diferente por sus protagonistas. Podríamos decir que



las posiciones son asimétricas y, en cambio, las soluciones (políticas) que se barajan nunca tienen en cuenta esta diferencia, sino que, inexorablemente, caminan hacia fórmulas uniformadoras, simétricas, sin hacerse eco y, por tanto, vertebrar la asimetría existente, tanto jurídica como política. Y en eso reside, precisamente, la razón básica del estancamiento.

Al no contar con ningún artículo que se refiera a este asunto, no nos queda más que utilizar analógicamente los principios expresados en la Constitución y en la jurisprudencia del TC. Por lo tanto, podríamos entender que la cesión del ejercicio de competencias que hace España a las instituciones de la Unión no repercute en la titularidad de las mismas, que sigue correspondiendo a aquellos que la ostentan, según el reparto interno de competencias. Por lo tanto, como muchas veces ha reiterado el TC, la adhesión no debería suponer un vaciamiento de las competencias autonómicas, sino un cambio en su manera de ser desarrolladas. En consecuencia, podría ser discutible, constitucionalmente hablando, que el Gobierno español hiciese uso de competencias de las que, materialmente, carece y se considere la institución que define y defiende la posición española en el seno de las instituciones comunitarias, únicamente porque el art. 97 de la Constitución establece que dirige la política interior y exterior.

Constitucionalmente, sería posible pensar que las CCAA pueden codecidir con el gobierno la posición de España ante la UE en las materias en las que son competentes. Y, si así lo acuerdan, puedan ser ellas las que representen a España en todo el proceso de formación de la voluntad comunitaria (Consejo, COREPER, grupos de trabajo...), exclusivamente o acompañadas o acompañando al Ministro correspondiente, con el objetivo de defender mejor sus intereses.

Esta interpretación llevaría a que la organización de órganos interautonómicos se basase en materias de competencia y no se hiciera indiscriminadamente, como se ha hecho hasta el momento. Es decir, podrían crearse órganos interautonómicos por materias y por competencias en las materias. Incluso, para no obligar a las CCAA que no tienen interés (como hemos visto) su presencia en dichos órganos podría no ser obligatoria. Y, de esta forma, podríamos distinguir diferentes tipos de órganos.

- 1) Sobre una materia de competencia exclusiva de las CCAA, se reunirían las CCAA con competencia exclusiva y el

## **OTRA INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN**



Ministro correspondiente. En ausencia de unanimidad deberían buscarse fórmulas para establecer una posición común: se podría utilizar el modelo comunitario de mayorías cualificadas haciendo un reparto de votos entre CCAA según el peso del producto o servicio del que se trate en su economía. En este órgano debería definirse tanto la posición española como la representación.

- 2) Sobre materias de competencias concurrentes, podría haber diferentes criterios:
  - a) Si los órganos centrales del Estado tienen la competencia legislativa, correspondería al Gobierno la decisión y la representación, habiendo oído a las CCAA con competencias ejecutivas.
  - b) Si los órganos centrales del Estado sólo tienen competencia en legislación básica o en las bases y la normativa comunitaria que se discute va más allá: tanto la posición española como la representación española deberían ser decididas entre los órganos centrales y autonómicos competentes del Estado, buscando fórmulas para tomar decisiones en el caso de que no haya unanimidad.
- 3) En las materias de competencia exclusiva de los órganos centrales del Estado, al Gobierno corresponden la decisión y la representación.

En la medida en que la Constitución no hace más mención que la del art.93 a la integración de España en la UE, puede interpretarse que en los demás aspectos de esta integración funciona el bloque de constitucionalidad, es decir, cada instancia decide en el ámbito de sus competencias.

Una de las dificultades que se esgrimen para poner en marcha un sistema que permita la participación de las CCAA estriba en el carácter de las negociaciones en el seno del Consejo, ya que muchas veces las decisiones se toman por paquetes, de tal manera que un Estado cede en una materia para conseguir mejores resultados en otra. Este hecho permite decir que es necesaria una gran coordinación entre los representantes españoles y que por eso es mejor que sea únicamente el Gobierno el que decida. Pues bien, esta coordinación creemos que puede asegurarse posibilitando la presencia de ambos niveles de gobierno (autonómico y central) en las delegaciones españolas.



Un desarrollo concreto de la interpretación que hemos propuesto es el que hicieron las CCAA con competencia en materia de Administración de Justicia (Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia, Navarra, Comunidad Valenciana y País Vasco), hace algo más de dos años. Estas CCAA, con diferentes partidos en sus gobiernos, crearon una Comisión de coordinación, que habitualmente reunía a los Consejeros con responsabilidades en la materia que, el 20 de octubre de 2000, en su reunión de Sevilla, adoptó una serie de acuerdos para ser comunicados al Ministerio y ser incorporados al Pacto de Estado por la Justicia. Estas reuniones no tuvieron contestación por parte de las demás CCAA sin competencias en la materia.

Ahora bien, estamos hablando de una interpretación posible y no de la actual. Con la interpretación actual el Gobierno español podía, como hizo, hacer caso omiso de los acuerdos adoptados por estas CCAA, como se evidenció en la comparecencia del ministro de Justicia, Ángel Acebes, ante la Comisión de Justicia e Interior del Congreso de los Diputados el 14 de febrero de 2001. En esa intervención, como le recordó la diputada Lasagabaster, sólo recogía el contenido del pacto sobre la Justicia entre el PP y el PSOE omitiendo toda sugerencia de las CCAA, gobernadas algunas de ellas por estos partidos.

Los órganos que hemos propuesto tienen diferencias importantes con las actuales conferencias sectoriales: 1) los miembros no son todas las CCAA, sino sólo las competentes que tengan interés en participar; 2) el miembro del Gobierno español es uno más; 3) deciden la posición y la representación española cuando sean competentes.

Esta fórmula permite que las CCAA puedan mantener sus diferentes ritmos sin que ninguna acelere o frene el proceso, ya que en todo caso, el miembro del Gobierno español asegura la presencia de los intereses autonómicos que no estén presentes por sí mismos.

La situación jurídica que se ha creado en España tras su pertenencia a la Unión ha supuesto una auténtica mutación constitucional, ya que ha generado múltiples cambios que no se reflejan ni en el texto constitucional ni en el bloque de constitucionalidad:

- La competencia en agricultura, cuyo desarrollo actualmente está en manos de las instituciones comunitarias y es, en muchos casos, ejecutada por los órganos centrales del Esta-

## **REFLEXIONES FINALES**



do, sigue figurando como exclusiva de las CCAA en nuestro bloque de constitucionalidad;

- Los órganos centrales del Estado, sin tener en cuenta ni su competencia, ni el grado de esta competencia en una materia, son quienes definen la posición que España mantendrá en la misma, la negocian en las instituciones comunitarias a través de sus funcionarios e incluso pueden regular (supletoriamente) su ejecución, amparándose en el hecho de ser los únicos garantes de la correcta ejecución del derecho comunitario.
- Las CCAA, por su parte, ven cómo se vacían de contenido sus competencias, especialmente las exclusivas, y el único mecanismo que tienen para «dar su opinión», las Conferencias Sectoriales, dependen en su convocatoria de un Ministerio.

Nos encontraríamos, por tanto, con todas las condiciones creadas para poner en marcha un nuevo proceso constituyente, fundamentalmente, por aquello de adecuar el derecho a la realidad.

Para enfrentar este proceso deberíamos preguntarnos si el Estado de las Autonomías, en el que se ha convertido España tras la Constitución de 1978, quiere convertirse en un Estado autonómico, es decir, en un Estado que en la formación de su voluntad única cuente con las Comunidades Autónomas; en un Estado en el que el principio de autonomía sea parte integrante del principio de unidad y sea asumido y defendido por todos los poderes del Estado, tanto centrales como autonómicos; un Estado en el que los órganos autonómicos sean órganos del Estado español y que a ellos corresponda jurídicamente tomar las decisiones del Estado español en el ámbito de sus competencias, cooperar con los órganos centrales del Estado en el ámbito de las competencias compartidas y colaborar en el ámbito de las competencias exclusivas de éstos (y viceversa).

Y la respuesta a esta pregunta, a la luz de la experiencia de los últimos años, no es la misma en todos los casos. Existe una mayoría que no parece que quiera dar ese paso porque está de acuerdo en que sean los órganos centrales del Estado los que se ocupen de fijar la posición española y de negociar-la y de ejecutar el derecho comunitario; en que las fórmulas para asociar a las CCAA al proceso de decisión interno sean simétricas, con presencia de todas, sin tener en cuenta sus competencias en la materia ni su interés en la participación; y en que éstas sean fórmulas de colaboración o de coordinación, y no tanto de cooperación.



Únicamente dos CCAA (en distintos grados y con distintos planteamientos) reivindican continuamente fórmulas de codecisión, así como su presencia en los órganos comunitarios cuando éstos decidan temas que afectan a sus intereses y éstas son, precisamente, las que motivaron la organización autonómica del Estado español.

Por lo tanto, si partimos del principio de que es la mayoría la que decide el sistema, no habría nada más que decir. La mayoría está bien como está. El sistema es mejorable pero funciona convenientemente, incluso hay oposición por parte de esa mayoría a tener más protagonismo en el desarrollo del Estado de las Autonomías: recordemos que las mencionadas SSTC 118/1996 de 27 de junio y 61/1997 de 20 de marzo, que tenían como resultado el de obligar a las CCAA a desarrollar legislativamente sus competencias, fueron entendidas, en muchos casos, como un atentado a la propia autonomía.

Ahora bien, si se pretende articular un sistema que, básicamente, satisfaga a todas las CCAA y que, finalmente, consiga esa vertebración pacífica de las regiones y nacionalidades que integran la nación española, habrá que tener en cuenta tanto la posición de la mayoría como la de la minoría y una manera de hacerlo es buscando soluciones asimétricas.

Por eso, por el momento, no nos parece acertado el modelo de Estado federal; es decir, un modelo basado en el alemán, con un Senado, como el *Bundesrat*, que se convertiría en la Cámara de las Autonomías, a través del que éstas participarían en la formación de la voluntad única del Estado, asegurando constitucionalmente su intervención, en asuntos de su competencia. Y no nos parece acertada esta fórmula porque España ideológicamente no es federal y, precisamente por eso, nos podríamos volver a encontrar repitiendo los problemas de la vertebración de la diferencia en el nuevo modelo de Estado.

Optaríamos por un modelo propio, al que podemos denominar modelo autonómico asimétrico, una de cuyas posibles vertebraciones podría ser la que hemos expuesto en el punto anterior. Desde nuestro punto de vista, buscando esa adecuación entre derecho y realidad, el problema que todavía no se ha resuelto es el de la organización de la diferencia, de la asimetría existente y, por eso, buscar fórmulas simétricas que impliquen, a la postre, la creación de estructuras que no funcionan por la falta de voluntad de unos miembros que, además de no haberlas pedido, no ven su necesidad, no lo resolvería. Por eso pensamos que habría que empezar por asumir y organizar la asimetría existen-



te y este camino podría llevar a un modelo simétrico, cuando todas o la mayoría de las CCAA tengan esa voluntad.

La tarea no es fácil, la gestión de la diversidad resulta más complicada que la gestión de la uniformidad. Pero vertebrar unidad y autonomía de una manera solidaria es, en último caso, el mandato que subyace en el art. 2 de la Constitución. La solidaridad, en su aspecto de solidaridad política, podría permitir que las diferentes maneras de entender la organización del poder en España pudiesen tener, al menos, el mismo valor y pudiesen ser discutidas e incluso puestas en práctica para llegar, finalmente, a esa organización territorial del poder que satisfaga, básicamente, a todos sus integrantes. □

## BIBLIOGRAFIA

---

Aja, Eliseo

— (1999), *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza, Madrid, 1999.

Fariñán Gilbert, Juan Manuel

— (2000), *Reflexiones en torno al Tratado de Amsterdam y el futuro de la Unión Europea*, Comares, Granada.

Jiménez Asensio, Rafael

— (2001), *La ley autonómica en el sistema constitucional de fuentes del derecho*, Marcial Pons, Madrid.

Pérez Clavo, Alberto (coord.)

— (1997), *La participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado*, Tecnos, Madrid.

Pérez Tremps, Pablo (coord.)

— (1998), *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona.

Tajadura Tejada, Javier

— (1998), *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, Comares, Granada.

— (2001), *Informe Comunidades Autónomas 2000*, Instituto de Derecho Público, Barcelona.



# LA PARTICIPACIÓN DE LAS REGIONES EN EUROPA

Gracia Vara Arribas (\*)

Desde la adhesión de España a las Comunidades Europeas en el año 1986, se han ido estableciendo una serie de procedimientos, más o menos formalizados, que garantizan la existencia de distintos niveles de representación de las Regiones en Bruselas tanto en la fase ascendente de formación de la voluntad al interior del Estado Español, como en la fase descendente de aplicación de la normativa comunitaria.

Algunos Estados miembros, federales o con fuerte descentralización, han ido adaptando sus leyes básicas para garantizar que los intereses regionales pudieran ser defendidos de manera adecuada en el seno de la Unión. Las reivindicaciones realizadas desde algunas CCAA en esta línea no han estado ni están en la actualidad exentas de polémica.

Este artículo recoge algunas de las cuestiones que por su actualidad están siendo discutidas en estas fechas (diciembre 2001) en el marco del debate comunitario y español sobre la cuestión de la participación regional en asuntos europeos. Y para ello da cuenta del debate habido en el seno de un Seminario que tuvo lugar en Barcelona un día antes de la Cumbre de Laeken —el día 13 de diciembre— sobre *La participación de las Regiones en Europa*, organizado por el Institut d'Estudis Autònoms de la Generalitat de Catalunya y por la Fundació Pí Sunyer. El Seminario aspiraba a reunir importantes políticos de la Administración autonómica y central así como a representantes del mundo académico, aspiración parcialmente truncada por la convocatoria de última hora de parte de los ponentes invitados a la Conferencia Sectorial de Asuntos Europeos.

---

(\*) Profesora del European Institute of Public Administration.

## INTRODUCCIÓN

**Se trata de ofrecer un estado de la cuestión acerca de la participación regional en asuntos europeos, según un Seminario celebrado en Barcelona en diciembre y a la vista de las conclusiones de la cumbre de Laeken. El momento actual parece ser el de una regresión en la posición de la Administración central, pero de otro lado se constata una falta de acuerdo entre las Comunidades autónomas acerca de la posición a adoptar al respecto.**



El Seminario se preparó de manera estructurada y ambiciosa. Su concepción y diseño, contaron con el apoyo académico de Enoch Albertí y Eduard Roig, catedrático y profesor respectivamente de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona. Fruto de su trabajo fue el documento previo que se repartió a todos los ponentes en un intento de centrar las principales cuestiones del debate, y constituir un punto de partida de la discusión.

El documento se ordenó en bloques análogos a los que estructuraron la jornada, a saber: 1) la participación regional en la Unión Europea, un análisis comparado; 2) la organización interna de las CCAA en los asuntos europeos; y 3) la participación autonómica a través del Estado.

Este artículo recoge las partes del Seminario que por su contenido y actualidad pueden resultar de mayor interés para los lectores.

## **EL LIBRO BLANCO SOBRE BUEN GOBIERNO Y LA PARTICIPACIÓN REGIONAL**

La Comisión Europea presentó el *Libro Blanco sobre Buen Gobierno* en el verano del 2001 en el marco del proceso de reforma iniciado por la Comisión Prodi tras el fracaso de la Comisión Santer. Dicho documento enfatiza el desarrollo de mecanismos de consulta por parte de la Comisión en el momento previo a la elaboración de sus proyectos normativos. Un lugar destacado entre los interlocutores de estas consultas lo ocupan las autoridades regionales de los países miembros, especialmente las regiones con poderes legislativos.

El Seminario del 13 de diciembre contó con la presencia, en representación de la Comisión, de José Candela, consejero de la Secretaría General de la Comisión Europea, y uno de los miembros del equipo encargado de la elaboración del *Libro Blanco sobre Buen Gobierno*. Manifestó que la participación de las Regiones en Asuntos Europeos es un aspecto esencial de la reforma del gobierno de Europa, apuntando que hasta ahora en la participación en el debate, la presencia de España no ha sido todo lo amplia que hubiera sido de desear.

Candela afirmó que se ha visto de manera clara la necesidad de una Constitución Europea para acabar con la crisis institucional actual, así como dar respuesta a la creciente presión de la sociedad civil. Destacó que hasta ahora la gran impulsora del tema regional europeo ha sido y sigue siendo la Comisión Europea, y el *Libro Blanco* continúa esta línea.

Son tres los informes del *Libro Blanco* que abordan el tema regional en sí mismo: el informe sobre la descentralización; el



que aborda la dimensión territorial del gobierno europeo y el informe sobre la aplicación del derecho comunitario europeo (1). De los tres se han deducido importantes conclusiones: del primero, la idea de la flexibilidad en la aplicación de las normas; del segundo, las ventajas de la aplicación de la política de cohesión al conjunto de las políticas, trascendiendo al ámbito estricto de la financiación; y del tercero, la conclusión de que la deficiente aplicación del derecho comunitario en Europa se debe principalmente a la insuficiente capacidad de coordinación, en el ámbito central de los Estados, de la capacidad legislativa de las Regiones.

Cohesión, eficacia y coordinación son los tres parámetros del *Libro Blanco* en favor de un claro protagonismo de las Regiones y ciudades en las políticas de la Unión Europea.

Una aportación del *Libro Blanco* destacada por Candela fue la idea de los Contratos Tripartitos surgida de los tres grupos de trabajo. A su entender, es una idea novedosa e importante ya que supone la aplicación modulada de una norma en un territorio, solucionando así muchas de las aspiraciones de las Regiones. Se tratará de un contrato firmado por la Comisión, el Estado y la Región, describiendo las acciones a las que se comprometen los signatarios sobre las normas con impacto territorial.

Este contrato conlleva dos riesgos, a saber, la vulneración del principio de aplicación uniforme del derecho comunitario, y el riesgo de que se creen regiones de dos categorías, con los peligros que eso encierra para una adecuada cohesión económica y social. Pero a juicio del ponente dichos riesgos no impedirán el éxito de estos contratos.

Desde la adopción del *Libro Blanco sobre Buen Gobierno* en julio del 2001, hay dos Servicios trabajando en la idea de los Contratos Tripartitos y se espera que se firme el primero de ellos en materia de medio ambiente a mediados del año 2002.

El 28 de mayo de 2001 se firmó en Bruselas la Declaración política de siete Regiones constitucionales sobre «El refuerzo del papel de las Regiones constitucionales en el seno de la Unión Europea». Las regiones con poderes legislativos han venido reivindicando una mayor presencia en los centros de

## **LAS DEMANDAS DE LAS REGIONES CONSTITUCIONALES**

(1) Todos estos informes son accesibles a través de la página *web* de la Comisión: [www.europa.eu.int/comm](http://www.europa.eu.int/comm)



poder de Bruselas. El Comité de las Regiones ha dejado de constituir el organismo representativo de sus intereses, ya que dada la actual composición y mecanismos de votación las regiones con poderes legislativos no se encuentran adecuadamente representadas y consideran que la defensa de sus intereses en dicho ente pasa por una profunda reforma del mismo.

Las llamadas Regiones constitucionales han acogido con satisfacción el debate en curso sobre el futuro de la Unión, que hace indispensable la implicación de todos los niveles de poder subestatal, incluidas las regiones con poder legislativo. En el marco del Seminario celebrado en Barcelona, Joaquim Llimona, Director General de Relaciones Exteriores de la Generalitat de Catalunya, sostuvo que el interés de la Comisión en las Regiones como puente facilitador de una mejor aplicación de sus políticas ha sido siempre evidente. Destacó que algunas Regiones europeas poderosas han logrado acuerdos recientemente de notable importancia. Así, por ejemplo, ante la presión de los *Länder* alemanes durante la Cumbre de Niza, se aceptó la pronta convocatoria de una nueva Conferencia Intergubernamental (CIG) que incluya una adecuada división de competencias Europa-Estados miembros.

La reforma a abordar durante la próxima CIG nos da la percepción de que estamos ante una última oportunidad, ya que será más difícil cualquier cambio en materia de participación regional cuando tengamos una Europa de veinte o más Estados miembros.

Desde las regiones con poderes legislativos se está intentando realizar una serie de demandas más concretas que repercutan en la eficacia del edificio comunitario. Cuando la ejecución de las políticas corresponde a los entes regionales y éstos no pueden participar en la decisión sobre dichas políticas, se produce una situación compleja de gestionar y de explicar. Entienden que corresponde en primer término a los Estados miembros asociar estrechamente a sus respectivas Regiones en este proceso de discusión sobre el futuro de la Unión. Y puesto que la participación de las Regiones en el proceso europeo de toma de decisiones está llamada a aumentar la legitimidad democrática de la Unión Europea, resulta también necesario que ésta reconozca, en su funcionamiento, el papel específico de las Regiones. Las regiones con poderes legislativos han reivindicado que tanto en la Cumbre de Laeken como en la próxima CIG, se tenga en cuenta el déficit de participación regional en el proceso de toma de decisiones en Europa.



Una serie de Comunidades Autónomas españolas han venido alzando su voz en los últimos tiempos, no sólo en favor de una mejoría de los procedimientos internos de participación en la formación de la voluntad del Estado Español en asuntos europeos, sino también en lo que se refiere a la participación directa en las instituciones comunitarias.

En el contexto del Seminario que venimos analizando se dio un somero repaso al desarrollo de los diferentes mecanismos de participación consolidados a lo largo de nuestra ya dilatada experiencia:

- La Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, fruto de los acuerdos del año 1992 entre el Gobierno y el Partido Popular.
- El Acuerdo de Participación Interna (API) del año 1994 que desde el punto de vista de su desarrollo y aplicación dista mucho de ser satisfactorio, aun reconociéndole que en su nacimiento supuso un gran avance.

Durante el Seminario, los diferentes representantes de las Comunidades Autónomas presentes se mostraron de acuerdo en que el API y la creación de la Conferencia, como órgano de cooperación multilateral entre el Estado y las Comunidades Autónomas a fin de articular la participación de éstas en los procesos comunitarios europeos, fueron dos buenos instrumentos, pero que en la actualidad no están dando los resultados esperados.

Hasta ahora existe una gran disparidad en el funcionamiento de las diferentes Conferencias Sectoriales. La estructura de que disponen estas Conferencias —son grupos de trabajo formados con Jefes de Servicio, o Comisiones de Directores Generales— hace que sean órganos de segundo nivel cuya labor es ir avanzando y allanando el camino de las reuniones del pleno. Hay Conferencias Sectoriales con nivel técnico que funcionan muy bien, pero a menudo cuando llega al pleno se impone otra decisión.

Mediante el API de 1994, se establece un procedimiento marco que debe ser adaptado e instrumentalizado en cada una de las Conferencias Sectoriales. Pero de la práctica se desprende que esto no se ha hecho, y los ponentes en el Seminario estuvieron de acuerdo en que la voluntad política de la Administración central en este ámbito ha estado ausente, no sin matizar que las CCAA también han tenido responsabilidad en que ese sistema de participación en la fase ascendente no haya cuajado y no se



garantice el que las competencias sean respetadas. El Acuerdo del año 1994 establece que cuando haya una iniciativa legislativa de la Comisión, basta con que una sola Comunidad Autónoma quiera tratar el tema en el pleno para que sea deliberado entre el Gobierno central y las CCAA. Tampoco ha habido una iniciativa de las CCAA de exigir a la Administración que se incorpore al orden del día.

¿Por qué? A juicio de Marfil, en 1994 cuando se aprueba el API, había una satisfacción generalizada sobre el acuerdo alcanzado, pero no hubo una labor de concienciación dirigida hacia las diferentes Consejerías para que lo aplicasen. En la Comisión de Coordinadores se decidió que habría dos grupos de trabajo para seguir cinco Conferencias Sectoriales, pero esos grupos de trabajo no se constituyeron. Es decir, se aprobó algo siguiendo el modelo alemán pero no se concienció ni asesoró suficientemente a las Consejerías para que se aplicara el acuerdo marco en las diferentes Conferencias Sectoriales. En su opinión, debería conseguirse el Acuerdo de Participación Interna funcionase y para ello hay que instaurarlo en las diferentes conferencias sectoriales.

- La figura del Consejero Autonómico creada por Real Decreto en el año 1996, también ha sido objeto de numerosas críticas, a pesar de ser otro logro importante. Se reconoció en el Seminario la importancia de su papel en el traslado de información de la Representación permanente de España en Bruselas (REPER) a las oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas, pero se reiteró el déficit de legitimidad por cuanto el nombramiento del Consejero carece de la participación de las mismas.
- La participación en los Comités de la Comisión. En la reunión del pleno de la Comisión de Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE) del 12 de junio de 1996, se acordó la participación autonómica en los Comités de la Comisión. En julio de 1996 un grupo de trabajo comunicó a los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Administraciones Públicas (MAP) la distribución final de la Representación Autonómica en cincuenta y cinco Comités elegidos por la Administración central.

Desde los inicios de este acuerdo se vio la necesidad de establecer unas normas de funcionamiento, un Reglamento que sentase los parámetros para la elaboración de la posición común. En esta línea se presentó un proyecto de Reglamento, pero no fue aprobado por el Estado central, hecho que motivó



que se diera comienzo a los trabajos sin normas previamente establecidas.

En noviembre del 2000 la Comisión de Coordinadores de Asuntos Comunitarios decidió que debía constituirse un Grupo de Trabajo para la aprobación de las normas de funcionamiento de la participación autonómica en los Comités de la Comisión y la ampliación del número de Comités. En el momento de la redacción de este artículo se está trabajando en el establecimiento del reparto de los Comités ampliados entre las CCAA.

En la reunión celebrada en Sevilla el 8 de marzo del 2001, se acordó que desde Andalucía se solicitaría al resto de las Comunidades que informaran sobre en qué comités querían participar. Existe ya una propuesta elaborada para la Administración del Estado. Galicia, Castilla-León, Andalucía y el Gobierno central han avanzado ya en el desarrollo de unas normas mínimas de funcionamiento sobre el procedimiento de trabajo, de quién convoca, y otros aspectos. Ahora está pendiente el llegar a un acuerdo sobre aquellos comités que han sido demandados por más de una Comunidad Autónoma. Se confía en que a principios del año 2002 se pueda presentar una propuesta consensuada por todas las CCAA a la Administración central.

La reciente decisión del Gobierno de enterrar cualquier forma de representación de las autonomías en los Consejos de Ministros de la Unión Europea (reunión de la Conferencia Sectorial para Asuntos Europeos de 13 de diciembre de 2001) ha crispado a algunas de las Comunidades Autónomas que venían reivindicando dicha representación con mayor fuerza.

Las CCAA han reivindicado desde hace años la puesta en práctica de una sencilla ecuación: transferencia de poder en favor de la Unión a cambio de participación en la toma de decisiones, como la única regla válida para que la integración no suponga, al final de su camino, una auténtica mutación constitucional, con el efecto de reapoderamiento o nueva centralización de la decisión política en el Estado español.

Dicho argumento se ha desarrollado, además de en el contexto de participación que hemos venido analizando en este artículo, en el contexto de representación en el Consejo de Ministros de la UE sobre la base del art 203 del Tratado de Amsterdam: «El Consejo estará compuesto por un representante de cada Estado miembro de rango ministerial facultado para comprometer al gobierno de dicho Estado miembro». Algunas CCAA reivindi-

## **REPRESENTACIÓN AUTONÓMICA EN EL CONSEJO DE LA UNIÓN**



can su derecho a formar parte de la Delegación española en el Consejo de Ministros de la UE y durante el Seminario que venimos describiendo se trató en detalle esta cuestión.

Por parte de Montserrat Riba i Cunill, Directora del Área de Europa de la Dirección General de Relaciones Exteriores de la Generalitat de Catalunya, se defendió que en los supuestos de asimetría competencial entre CCAA, estuvieran representadas por el representante autonómico en la Delegación española aquellas Autonomías que lo desearan, mientras que aquellas que prefiriesen estarlo por el Estado central pudieran acogerse a dicha opción.

A juicio de la Regina Mañueco, vocal asesora jurídica de la Secretaría de Estado de Asuntos Europeos, la interpretación que desde algunas Regiones se ha venido haciendo del art. 203 no es correcta, ya que el mismo recoge la participación en el Consejo de Ministros y no en las Delegaciones. Según su interpretación, el Estado entiende que para la mejor defensa de los intereses autonómicos hay que mejorar los mecanismos por los que se configura la voluntad del Estado al interior del mismo, y que la presencia en el Consejo será siempre a través de un representante del Estado y no de sus Autonomías.

En el año 2000 el Gobierno abrió un proceso de debate a fin de resolver la demanda existente en numerosas Comunidades Autónomas sobre su presencia en Europa, incluida la participación en los Consejos de Ministros de la UE. En ese contexto, el pasado 27 de noviembre se presentó una propuesta concertada entre las diferentes CCAA en el Grupo de Trabajo de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, en la que se defendía la presencia de un representante de las CCAA en los Consejos de Ministros de la UE dentro de la Delegación española, que estaría presidida por el Ministro de turno. Dicha propuesta, que en un inicio no obtuvo una reacción negativa por parte de la Administración central, hizo que las CCAA albergaran una esperanza hacia un avance en la materia. Pero las esperanzas se han visto rotas cuando el pasado 13 de diciembre se cerró con carácter indefinido la posibilidad de la participación autonómica en los Consejos de Ministros de la UE.

Un segundo documento presentado con el consenso de todas las CCAA durante dicha reunión, también fue rechazado. Se trataba de un documento muy moderado que recogía la petición de participación en el debate sobre el futuro de la Unión que abría la Cumbre de Laeken, un diálogo entre el Gobierno y las



CCAA para conformar la posición del Estado español en el marco de las negociaciones del nuevo Tratado y un impulso hacia una participación y representación directa y activa de las Comunidades en el sistema institucional de la Unión Europea (sin mencionar ningún organismo concreto). La declaración, a pesar de su deliberada moderación, no ha prosperado.

El Ministerio de Administraciones Públicas (MAP) defiende su tesis de que «mientras en los Estados Federales se parte de un principio de soberanía compartida entre la federación y sus miembros, en el caso español se parte de un principio distinto que se encuentra recogido en la Constitución, en la que se afirma que la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan todos los poderes del Estado». Se atribuye pues al Gobierno central la representatividad del Estado en exclusiva. Para que haya, pues, representación autonómica, sólo cabría la reforma de la Constitución. Esta tesis es contraria a la manifestada en numerosos foros por parte de quienes sostienen que no es necesaria dicha reforma.

La negativa expresada en el seno de la Conferencia Sectorial de Asuntos Europeos del pasado día 13 de diciembre, se reafirmó durante la Cumbre de Laeken. Atrás quedan los tiempos en que las Cortes instaban al Gobierno a iniciar una reflexión sobre los mecanismos adecuados para hacer efectiva la participación, pidiendo al Gobierno que permitiera la presencia de un representante de las CCAA en las reuniones del Consejo de Ministros cuando se vean afectadas competencias de las CCAA.

El pleno de la Conferencia para Asuntos Europeos, en enero del 2000 creó un grupo de trabajo para analizar la mejora del funcionamiento de las Conferencias Sectoriales y estudiar qué otros mecanismos serían de utilidad para mejorar la participación. Al tiempo se creó otro grupo sobre los comités de la Comisión.

El primer grupo está constituido por el Estado, y las CCAA de Madrid, La Rioja, Extremadura, y Cataluña, y por primera vez en diversas reuniones se han elaborado documentos que enumeraban qué problemas técnicos veía cada parte en torno a estos mecanismos. Se realizó un análisis de las Conferencias Sectoriales y se estaban analizando las cuestiones relativas a la participación en el Consejo de Ministros. Por primera vez se sentaban a una mesa conjunta para examinar la articulación de este sistema. Ahora y tras la negativa del Gobierno central, algunas autonomías se están planteando el dejar estos organismos de coordinación.



## LA CUMBRE DE LAEKEN

La Declaración de Niza sobre el futuro de la Unión (Declaración 23 del Tratado de Niza, pendiente de ratificación), imponía como condición previa a cualquier cambio en la arquitectura de la Unión la de establecer «un debate más amplio y profundo sobre el futuro de la Unión Europea» y asentaba la necesidad de la apertura de una nueva Conferencia Intergubernamental en el año 2004. También en Niza se establecía que los parámetros sobre cómo ese debate debía ser organizado deberían ser fijados en el Consejo Europeo de diciembre de 2001 (la también llamada Cumbre de Laeken).

El debate versará sobre los importantes temas que en el 2004 deben encontrar una solución, tales como el establecimiento de una Constitución para Europa o la simple unificación y simplificación de los Tratados existentes; la definición de competencias en manos de la Unión y las que permanecen en manos de los Estados miembros; el carácter de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión, y otros muchos.

El Seminario que analizamos en el presente artículo se celebró un día antes de que los Jefes de Estado y de Gobierno se reunieran en Laeken para aprobar las conclusiones de la Presidencia belga ostentada durante el segundo semestre del 2001. En la fecha de la redacción de este artículo, las Conclusiones de la Presidencia ya han sido publicadas, por lo que no podemos por menos que recoger someramente el contenido que de las mismas es de interés en el contexto del tema que tratamos.

En el anexo uno de las Conclusiones de la Presidencia se recoge el capítulo sobre «El futuro de la Unión Europea-La declaración de Laeken». Este documento supone la convocatoria de una Convención que reúna a los principales participantes en el debate sobre el futuro de la Unión, y nombra como presidente de dicha Convención a Giscard d'Estaing, y a Amato y Dehaene como Vicepresidentes. La Convención, que iniciará sus trabajos el 1 de marzo de 2002, constará de quince representantes de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, de treinta miembros de los Parlamentos nacionales, de dieciseis miembros del Parlamento Europeo y de dos representantes de la Comisión. Los países candidatos participarán también en los Trabajos de la Convención.

Se invitará en calidad de observadores a tres representantes del Comité Económico y Social y a tres representantes de los interlocutores sociales europeos. Seis representantes del Comité de las Regiones (que el Comité designará de entre las regiones, las



ciudades y las regiones con competencia legislativa) así como el Defensor del Pueblo.

En relación con los representantes a designar por el Comité de las Regiones, es de destacar que se haya recogido expresamente a las regiones con competencia legislativa. Es un logro fruto de las reivindicaciones de éstas, aunque no se ha recogido expresamente su deseo de que sean tres los miembros que el Comité de las Regiones nombre procedentes de dichas regiones con competencias legislativas.

El modelo de la Convención para la preparación de los trabajos sobre el futuro de la Unión Europea no es nueva. Ya para la preparación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea se convocó una Convención plural, que ha demostrado ser eficaz en su método de trabajo y democrática y transparente en su modelo de participación.

El proceso de adhesión de España a la Unión Europea ha sido largo e inconcluso. Paralelamente a una notable evolución social, económica y jurídica del efecto de integración europeo, en el plano político la evolución está siendo más lenta de lo deseable.

## CONCLUSIONES

Por una parte, es de celebrar el impulso que desde la Comisión se quiere dar a la participación regional, si bien el *Libro Blanco sobre Buen Gobierno*, aun suponiendo una puerta abierta, plantea en muchos aspectos más interrogantes que respuestas. La propuesta esbozada durante los trabajos preparatorios del *Libro Blanco* sobre una posible obligatoriedad de la consulta a las Regiones por parte de los Estados miembros en aquellas áreas de su competencia, no es clara, presenta dificultades de control, y además no fue finalmente recogida en la versión final del *Libro Blanco*.

En cuanto a la participación interna en la formación de la voluntad del Estado, parece que hay acuerdo en que lo más oportuno, dada la coyuntura política actual, es la buena aplicación —eficaz y eficiente— del Acuerdo Marco de 1994.

Y en cuanto a la denominada prolongación natural de la participación regional en la formación de la voluntad del Estado, la participación en el Consejo pasa por un momento de esterilidad política. Son muchos los foros que en torno a este tema se han venido celebrando en los últimos tiempos, y la conclusión una vez más vuelve a ser similar a las anteriores: la actual ralentización de la evolución hacia una más activa participación de las Regiones en



los asuntos europeos se debe a un problema de voluntad política que requiere un cambio de percepción, desde la Administración central, de las consecuencias que una mayor participación regional conllevaría, y un necesario cese de la desconfianza mutua que en estos momentos previene cualquier avance.

Pero es que además, incluso en las propuestas más audaces, como la de Cataluña, numerosas cuestiones de importancia siguen sin resolver. Partiendo de la situación de asimetría existente entre las regiones españolas no se han resuelto —ni debatido en extensión y profundidad— entre las propias CCAA los problemas que se pueden plantear y ni se ha llegado a un acuerdo respecto a los mismos. Y sin acuerdo entre las CCAA, las dificultades planteadas desde la Administración central se hacen insoslayables, al carecer desde las Regiones de soluciones específicas a cada problema, soluciones que podrían facilitar el diálogo.

El actual periodo de regresión en la participación de las Regiones españolas en asuntos europeos tendrá unas consecuencias cuyo alcance es, hoy, aún imprevisible. Podríamos no obstante aventurarnos a vaticinar que cualquier solución pacífica pasa por una fuerte alianza entre las Autonomías, que posibilite una voz única y moderada frente a la Administración central que allane el camino hacia nuevos avances. Por su parte, la propia dinámica del proceso de integración europea, con la Convención en marcha para la preparación de la próxima CIG, puede cambiar progresivamente el tono del debate actual en el Estado español. □



# EL DISCURSO DE LA INSATISFACCIÓN

Patxo Unzueta (\*)

El debate sobre autogobierno celebrado en el Parlamento vasco a fines de octubre de 2001 ha dado ocasión al nacionalismo de reiterar en sede parlamentaria algunos de los lugares comunes incorporados últimamente a su discurso como si se tratase de evidencias sociales. La necesidad de encontrar un equilibrio entre el mantenimiento de las posiciones de poder (que ejerce desde hace dos décadas merced al Estatuto de Gernika) y el soberanismo sobrevenido que adoptó en Estella, explica ese artificioso discurso cuya conclusión es que existe una insatisfacción de los vascos con su grado actual de autogobierno. En este artículo se discuten algunos de esos tópicos, intentando separar el grano de la paja en torno a las siguientes cuestiones: si es cierto que la autonomía plasmada en el Estatuto de Gernika fue un mínimo condicionado por las circunstancias de la Transición, y que hoy existe una demanda social mayoritaria en favor de su superación; si incluso ese mínimo está en peligro por la existencia de una involución centralista; si tiene sentido la propuesta de superar el marco actual mediante el expediente de la autodeterminación, y si dicho expediente es compatible con la lógica del sistema autonómico.

Cuando se aprobó el Estatuto de Gernika, en octubre de 1979, los nacionalistas mostraron su satisfacción: el resultado colmaba sus aspiraciones, e incluso las superaba para los supervivientes de la generación de los años 30; y se daba por supuesto que esa aprobación suponía el reenganche del PNV al consenso constitucional. El razonamiento implícito era que el nacionalismo había tenido que abstenerse de votar la Constitución porque no había garantías de un reconocimiento de la singularidad vasca

**EL ESTATUTO DE  
GERNIKA:  
¿UNA RESPUESTA  
ADECUADA A LAS  
ASPIRACIONES DE  
LOS VASCOS?**

---

(\*) Publicista.



—de que el Estado de las autonomías fuera algo más que descentralización administrativa—, pero que el texto de Gernika demostraba el acierto de haber jugado la baza autonómica y rechazado la rupturista de la autodeterminación, esa virguería marxista defendida en el debate constitucional por Letamendía. Algunos nacionalistas (Garaikoetxea muy especialmente) añadían, sin embargo, que faltaba la prueba del desarrollo del Estatuto, y pedían una interpretación generosa, abierta, de su contenido.

Fue el propio Garaikoetxea quien enseguida comenzó a hablar de Estatuto de mínimos, y en esa teoría se ha mantenido. Hace poco declaraba que en el Estatuto «ya hubo mucha renuncia por nuestra parte», un «gran ejercicio de responsabilidad» y de «pragmatismo» para evitar el descarrilamiento del «marco democrático». Pero «ese peligro de involución parece desterrado», por lo que es «hora de buscar una renegociación del autogobierno». Se trata de una visión muy subjetiva, que, como mínimo, prescinde de la opinión e intereses de la mitad no nacionalista de la población. Lo aprobado no era lo mínimo aceptable por el nacionalismo, ni la media entre sus aspiraciones y las de los no nacionalistas (que contaban con un peso electoral similar al suyo), sino algo que se acercaba al óptimo nacionalista. Los no nacionalistas aceptaban una autonomía muy amplia en aras de la convivencia: para contentar a la otra parte, que era la que llegaba en posición de agraviada por el franquismo. Entre cero y diez, el Estatuto de Gernika no está en el punto cinco sino, digamos, en el 8, muy cerca del programa máximo nacionalista. Una vez que se reconoce la financiación propia (vía Concierto), más allá sólo queda la independencia. Y el obstáculo para alcanzarla no es en primer lugar el marco jurídico-político (Constitución y Estatuto), sino la pluralidad de la sociedad, en la que coexisten diversas formas de vivir la condición de vasco.

Sin embargo, el nacionalismo, incluso el más moderado, tiende a plantear como imprescindible un nuevo consenso situado más allá del Estatuto. Antes era para integrar a ETA. Tras el fracaso de Lizarra no se emplea ese argumento, pero se mantiene la conclusión, sin justificarla. Ese fue el mensaje del *lehendakari* en el debate parlamentario sobre el autogobierno de fines de octubre: el Estatuto ha dejado de ser un punto de encuentro; hay que hacer posible un nuevo consenso situado en algún punto entre Gernika y Lizarra. El eje del acuerdo viene a ser la bisectriz entre los programas del PNV y Batasuna: reconocimiento de Euskal Herria como sujeto político, derecho de autodeterminación a ejercer ya se verá cómo y cuándo —de momento, consulta sobre la consulta—, presencia directa en las instituciones



europas, etcétera. La postura del portavoz de Eusko Alkartasuna fue más directa: el nuevo consenso debe plantearse en torno a la autodeterminación (aunque sin por ello renunciar a «agotar las posibilidades» del Estatuto). Hay en ese planteamiento una inversión de la lógica democrática. Lo lógico sería plantear un programa claramente independentista y si obtiene la mayoría que se considere necesaria, proponer un cambio del marco político; pero se procede al revés: alcanzar un consenso, se supone que con los partidos no nacionalistas, para la ruptura del marco, aunque no haya una mayoría independentista. Si se hace así es porque se sabe que hay más gente dispuesta a aceptar la autodeterminación —algo que suena bien: derecho a decidir, dar la palabra al pueblo, etcétera— que partidaria de la separación. La deliberada confusión, en la que se mueve Madrazo como pez en el agua, respecto al significado de la autodeterminación permite mantener un pie a cada lado.

La apelación al nuevo consenso ha entrado a formar parte también de un cierto discurso intelectual, digamos, vasquista. El ex rector de la Universidad del País Vasco (y ex senador del Frente Autonómico) Gregorio Monreal sostenía recientemente la necesidad de «un nuevo acuerdo» que permita, en base a la disposición adicional sobre los derechos históricos, «un nuevo encaje con España» que «valga para quince, veinte o venticinco años». Lo llamativo es que esa opinión se inscribe en unas declaraciones muy mesuradas, críticas con las fórmulas autodeterministas y en las que, muy cuerdamente, se propone dejar las «decisiones definitivas» [sobre el estatus del País Vasco en relación a España] «para la generación siguiente, cuando haya paz». Pero se mantiene, sin argumentarla, la conclusión según la cual es necesario un nuevo marco, o ampliar el actual con más competencias o mayor reconocimiento de la singularidad vasca. Se da por supuesto que es una exigencia social, debida a un aumento del sentimiento nacionalista en estos años de autogobierno.

Sin embargo, los resultados electorales no confirman esa presunción, aunque algunos comentaristas parezcan darla por supuesta. En algún caso hay una abierta falsificación. Una tal Monserrat Galcerán, que firma «en representación del Foro de Madrid por la Paz», afirmaba en un artículo aparecido casi simultáneamente en los diarios *Gara* y *Deia* bajo el título «En Euskadi, como en Irlanda, éste es el momento», que, tras la «victoria del PNV», la «mayoría absoluta» de su gobierno le «faculta para tomar medidas en consonancia con sus propuestas electorales». Es cierto que Ibarretxe pretende gobernar como si tuviera mayoría absoluta, cambiando las reglas del juego si es preciso (según se ha visto en el debate sobre los Presupuestos



de 2002), pero es falso que el PNV, o la coalición PNV-EA, o el gobierno PNV-EA-IU tengan tal mayoría. El grupo parlamentario del PNV tiene 26 diputados en un parlamento de 75, PNV-EA agrupan a 33 diputados, y el tripartito (con los tres de Madrazo) a 36, dos por debajo de la mayoría absoluta.

Los resultados electorales no indican un aumento del voto nacionalista, sino todo lo contrario. Las elecciones del 13 de mayo de 2001 han sido las autonómicas 1) con más alta participación de entre las siete celebradas hasta el momento (79%); 2) aquellas en las que es menor el porcentaje de voto nacionalista respecto al total (42,8%); y 3) aquellas en las que es menor el porcentaje de voto radical respecto al total de voto nacionalista (19%). Esto último admite diferentes interpretaciones, pero excluye la de que la alternativa a una mayoría nacionalista moderada no sería una mayoría no nacionalista sino una nacionalista radical. Ese análisis pudo ser verosímil en 1980, cuando HB fue la segunda fuerza en votos y escaños en las elecciones autonómicas; pero ahora es la cuarta.

El voto PNV-EA de 2001, ¿puede considerarse independentista o al menos soberanista? El programa con el que ganó Ibarretxe contenía una mención a la autodeterminación, pero con referencia a la fórmula aprobada en 1990 por el Parlamento vasco (por iniciativa sobre todo de Euskadiko Ezkerra) y que plantea ese derecho como un «proceso dinámico, gradual y democrático integrado por el conjunto de decisiones que el pueblo vasco adopte», partiendo siempre de la legitimidad del Estatuto de Gernika como «punto de encuentro de su voluntad democrática» y a desarrollar desde sus instituciones. Es decir, algo muy diferente al planteamiento rupturista que propugna la supresión del marco autonómico e identifica autodeterminación con un acto por el que se elige patria en términos excluyentes: en un referéndum cuyo ámbito sería, en la versión de Batasuna, el de las comunidades vasca y navarra más el País vasco-francés. Por otra parte, Ibarretxe ganó con un mensaje moderado y se abstuvo durante la campaña de realizar la más mínima mención a la autodeterminación. Es bastante arriesgado, por tanto, deducir que, si bien el voto explícitamente rupturista de Batasuna se había reducido a la mitad, los 600.000 votos que agrupó Ibarretxe eran de apoyo implícito a la autodeterminación o a la independencia.

Eso no significa que no se detecte, como efecto del giro político del PNV, cambios en la percepción de la autonomía y la independencia por parte del electorado nacionalista. A fines de los años 80 eran abiertamente partidarios de la independencia el 26% de los votantes del PNV (y el 37% de los de EA), y par-



cialmente favorables el 17%. En vísperas de las autonómicas de 2001 se pronunciaba genéricamente a favor de la independencia el 53% de los votantes del PNV (y el 59% de los de EA). En el conjunto de la población, sin embargo, el porcentaje de partidarios de la independencia (33%) se mantiene en la franja —entre un cuarto y un tercio— que vienen registrando todas las encuestas desde hace veinte años. La radicalización ideológica de la dirección nacionalista habría, por tanto, otorgado plausibilidad al objetivo independentista entre los electores nacionalistas, pero no en el conjunto de la población vasca. Incluso parece darse, si se consideran los votantes que en 1989 eran parcialmente partidarios de la independencia, cierto retroceso de lo que podríamos llamar independentismo potencial. Seguramente eso explica el aumento de los que no se pronuncian. Y a falta de datos más recientes, resulta significativo que, según una encuesta realizada por J.I. Ruiz de Olabuénaga en 1986, si la opción se planteaba entre autonomía e independencia (y no entre sí o no a la independencia), el 70% se pronunciaba por la autonomía y sólo el 21% por la otra posibilidad.

No hay datos objetivos, por tanto, para considerar que existe una demanda por parte de la mayoría de la población a favor de sustituir el consenso forjado en torno al Estatuto por otro más próximo a la independencia. Ello es más evidente si se consideran los territorios vascos por separado. En Álava, y no digamos Navarra o en el País vasco-francés, la demanda de independencia es mínima.

La singularidad del Estatuto vasco de 1979, que superaba en grado de autonomía al de Cataluña, por ejemplo, fue en buena medida un efecto del chantaje implícito (y a veces explícito) según el cual era imprescindible satisfacer rápidamente las aspiraciones nacionalistas para dejar sin argumentos a ETA. El planteamiento se revelaría absurdo, porque ETA no mata o deja de matar porque el Gobierno vasco tenga más o menos competencias. Pero el PNV ha sacado ventajas de esa dialéctica. En cada momento, había una reivindicación pendiente considerada imprescindible para acercar el fin del terrorismo. Unas veces se trataba de hacer que el Gobierno aceptase una determinada interpretación del contenido del Estatuto (en relación a la gestión económica de la Seguridad Social, por ejemplo, o a las competencias de la Ertzaintza en materia antiterrorista) y otras, de añadir alguna reivindicación sobrevenida (Banco Público Vasco). La abstención nacionalista en el referéndum de 1978 (reinterpretada como «rechazo vasco a la Constitución»), apartada tras la aprobación de Estatuto, fue de nuevo movilizadora a favor de esas demandas. La existencia entre 1993 y 2000 de gobiernos sin mayoría, necesitados de pactar con las minorías



nacionalistas, dio ocasión para subir un grado las contrapartidas exigidas, que se plasmarían (en la Declaración de Barcelona, 1998) en la inclusión de referencias a eventuales reformas de los Estatutos o de la Constitución en clave confederal. La idea de España como confederación de naciones que pudieran desligarse cuando quisieran es una invitación al suicidio del Estado. Es más o menos lo que sugiere la fórmula de federalismo de libre adhesión que se han sacado de la manga los teóricos de Izquierda Unida, pero no parece probable que sea el propio Estado quien asuma alegremente ese destino.

La formulación más vacía de todas es esa de que el Estatuto está «agotado» (porque ya no queda gran cosa que transferir, y lo que queda, Madrid se niega a cederlo). Como si la autonomía sólo tuviera sentido para arrancar competencias y no para ejercerlas. A veces se invoca como prueba complementaria de ese agotamiento el hecho de que el Estatuto sea hoy defendido por el PP, reticente o contrario en su día. Sin embargo, lo que prueba esa adhesión es la vitalidad, no el agotamiento, y mucho menos la insuficiencia, del Estatuto como marco de convivencia entre vascos; es decir, entre vascos nacionalistas y no nacionalistas.

### ¿HAY UNA REGRESIÓN AUTONÓMICA?

Los nacionalistas lo vienen sosteniendo desde hace años, con diversos pretextos. Como planteamiento general resulta absurdo. Euskadi disfruta de la autonomía más amplia de cualquier país europeo, según reconoció Arzalluz en su día (antes de descubrir al Telesforo Monzón que llevaba dentro). El hecho de que partidos no nacionalistas se llamen a sí mismos autonomistas y defiendan el Estatuto de Gernika como su propio programa es la garantía máxima de continuidad del régimen autonómico en Euskadi. No es necesario que gobiernen los nacionalistas para que se financien con fondos públicos las *ikastolas*, ondee la *ikurriña* o se mantenga el Concierto económico. Son los nacionalistas quienes cuestionan esa evidencia, en parte por prejuicios ideológicos: la condición para admitir como genuinamente vascas las instituciones autonómicas es que las dirijan ellos. Cuando, por el contrario, la posibilidad de un Gobierno autonómico vasco no nacionalista es la prueba que le falta por superar al País Vasco para ser considerado una nación moderna (es decir, plural).

Los motivos aducidos ahora para diagnosticar una «regresión autonómica sin precedentes» son la parálisis de las transferencias (incluyendo la negativa del Gobierno a aceptar la propuesta de Ibarretxe de crear una comisión de alto nivel para negociarlas) y la actitud de los dos grandes partidos sobre la renovación de los organismos institucionales.



La cuestión de las 37 transferencias pendientes lleva rodando muchos años. Lo relevante es el énfasis con que vuelve a plantearse. En mi opinión, ese énfasis tiene que ver con las dificultades del PNV para desengancharse del soberanismo de Lizarraga. El planteamiento algo infantil de Ibarretxe parece ser el de emplazar en términos dramáticos al Gobierno central (cumplimiento íntegro del Estatuto ya), de forma que si Madrid no cede, el *lehendakari* quedaría liberado de cualquier compromiso anterior y legitimado para plantear la superación del Estatuto mediante una consulta de autodeterminación o algún otro expediente rupturista. Se trata de un movimiento destinado a intentar satisfacer a la vez a los votantes moderados, autonomistas, y a los nuevos votantes independentistas arrebatados al mundo radical. Emilio Guevara demostró muy convincentemente (en su enmienda a la ponencia oficial del PNV en su última Asamblea) la incoherencia de justificar la reclamación de superación del Estatuto por los incumplimientos del Gobierno central respecto a su desarrollo. Algunos traspasos no se han producido porque el nacionalismo gobernante ha preferido mantener todo el paquete pendiente antes que ir cerrándolos uno a uno. En todo caso, ya en 1994 el *burukide* Juan María Ollora había admitido que el proceso de transferencia de competencias estaba prácticamente culminado, y que sólo quedaba el problema del INEM, el de la Formación Ocupacional y el del Régimen económico de la Seguridad Social. «Las demás son aire», dijo.

Un terreno en el que sí podrían tener sentido las reivindicaciones nacionalistas es el de la representación en las instituciones europeas. La integración de España en la UE, con posterioridad a la aprobación del Estatuto, ha implicado modificaciones en el reparto de competencias entre los tres niveles de poder (europeo, español, vasco), afectando en ocasiones a competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma. Ello plantea el problema de cómo garantizar la representación y defensa de esas competencias (como la plasmada en el Concierto Económico) ante las instituciones europeas. La discusión sobre esa cuestión —a la luz de la experiencia de Alemania, por ejemplo, donde los representantes de los *Länder* pueden asumir la representación federal en una determinada cuestión que les afecte especialmente— es inseparable de la de la lealtad constitucional: sin ella no tiene sentido la presencia de la parte en nombre del conjunto. Los nacionalistas lo plantean de manera confusa, reclamando una representación directa (como un Estado miembro) cuando se discutan asuntos que afecten a competencias exclusivas. Es algo que no parece tener encaje en una estructura que agrupa a Estados. En todo caso, un debate sobre fórmu-



las de participación en la UE, por incómodo que pueda resultar para los gobernantes, resulta más racional que el agónico-existencialista sobre la soberanía y el ser para decidir, que no lleva a parte alguna. Uno de los objetivos del invento autonómico es favorecer la traducción del malestar anímico (incluyendo los prejuicios y obsesiones) de los nacionalistas en reivindicaciones concretas, atendibles y compatibles con la continuidad del sistema constitucional. No son aceptables aquellas demandas que desaten dinámicas de agravio comparativo imposibles de detener; sí lo son, en cambio, las que refuercen su participación en la política común, como la corresponsabilidad fiscal o la presencia en los organismos institucionales.

Sobre esto último acaba de plantearse el problema de la ausencia entre los miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) de candidatos avalados por los nacionalismos catalán y vasco. Se trata en mi opinión de un error político del PP y PSOE, sin que la sospecha de que Arzalluz prefería jugar la baza del victimismo pueda considerarse una atenuante (sino más bien lo contrario). El sistema autonómico pretende estimular la participación de los nacionalistas en la vida política española: en las instituciones comunes y también en proyectos colectivos (Juegos Olímpicos, por ejemplo) que favorezcan la integración política y, digamos, afectiva. En el terreno institucional, los nacionalistas se han movido siempre entre las ventajas del intervencionismo y la tentación abstencionista. Esta tentación es más intensa en el nacionalismo vasco que en el catalán. La exclusión, por primera vez, de un candidato avalado por el PNV de entre los vocales del CGPJ elegidos por el Parlamento favorece a los sectores de ese partido más reticentes a la participación en la política española (a los Egibar contra los Arregi/Guevara). Es un factor político a tomar en consideración. Pero hay también razones de principio: aunque sean minoritarios en el Parlamento común, los nacionalistas vascos y catalanes suelen ser mayoritarios en las asambleas de sus respectivas Comunidades Autónomas. Sería un contrasentido aplicar sin más el criterio numérico y alegar que PP y PSOE tienen derecho a repartirse los cargos institucionales puesto que agrupan a cerca del 90% de los escaños. Tal criterio supone una invitación objetiva a que los nacionalistas limiten su participación electoral al ámbito de su nacionalidad. El acuerdo político, y precisamente entre PP y PSOE, debería suplir la ausencia de normas que garanticen, al modo de los sistemas federales que cuentan con una segunda cámara territorial, la representación de esas minorías en los órganos institucionales comunes.



Voces muy respetables se han pronunciado recientemente por acabar con la ambigüedad que ha permitido al nacionalismo acoger en su seno indistintamente a independentistas y autonomistas. Sectores del PSOE vasco consideran que, si bien la autodeterminación es una opción peligrosa, e inconveniente en la medida en que dividiría de manera artificiosa a la sociedad vasca, «no hay forma de cerrar la puerta a una consulta si el Gobierno vasco sigue en sus trece» (Jesús Eguiguren). El escritor José Miguel de Azaola, que ya hace muchos años criticó que el nacionalismo vasco hubiera preferido la unidad en la confusión a la clarificación de posiciones (en su congreso de reunificación de Vergara, en 1930) considera ahora que ha llegado el momento en que «es inevitable decidirse». El tiempo en que «cabía decir: por de pronto, autodeterminación; después, ya veremos, toca a su fin». Sin embargo, la conclusión a la que llega Azaola es ilógica: «Hace falta que los vascos respondamos cuanto antes a la pregunta de si nos inclinamos por formar una unidad nacional unida al resto de España o deseamos la independencia» (...). «Hágase patente de una vez la incompatibilidad entre fueros e independencia (...) porque los primeros exigen la renuncia a la segunda, y no hay vuelta de hoja».

Desde luego, la salida autonómica, con el refuerzo de la constitucionalización de los derechos históricos, abre vías para una autonomía singular, pero seguirlas cierra la de la independencia, y también la de la autodeterminación. Por ello, lo que debería deducirse del razonamiento de Azaola (y del de Eguiguren) no es que haya que consultar a la población, sino que los nacionalistas tienen que aclararse. Hay un 40% de ciudadanos, votantes del PP y PSOE, que lo tienen claro: están en contra de la independencia y a favor de la autonomía. Hay un 10% que vota a HB (ahora Batasuna) y también lo tiene claro: quiere la independencia. El problema es ese otro 40% de electores que votan al PNV (ahora PNV-EA) y entre los que hay independentistas y autonomistas. Sería en su propio partido donde el *lehendakari* tendría que convocar un referéndum. No entre los vascos sino entre los nacionalistas vascos. Naturalmente, si no lo hace es porque eso dividiría a la comunidad nacionalista, poniendo en peligro su mayoría.

El diario *Deia* del 7 de octubre pasado titulaba en primera página, junto a una foto de Ibarretxe: «Ningún demócrata puede afirmar que consultar a la sociedad es antidemocrático». Dos páginas más adelante, el mismo diario titulaba a cuatro columnas: «La Ejecutiva del PNV apoya la central de Boroa y desestima el referéndum». Y en la página 12, y de nuevo junto a una

## LA REIVINDICACIÓN DE LA AUTODETERMINACIÓN: ¿UNA SALIDA VIABLE?



foto del *lehendakari*: «Sólo el PP habla de un referéndum por la autodeterminación».

La segunda de esas noticias se refería al conflicto planteado entre la dirección del PNV en la localidad de Amorebieta, partidaria de convocar un referéndum en el pueblo sobre la instalación en el mismo de una planta eléctrica, y la dirección nacional de ese partido, que considera que una consulta como la propuesta «dividiría a los vecinos». El portavoz del Gobierno vasco, J.J. Imaz, argumentó que, así planteada, la cuestión se convierte en «una decisión maniquea, de sí o no». Son los mismos argumentos que desde hace años invocan los partidos no nacionalistas (y algunas personalidades nacionalistas del sector autonomista) para oponerse a un planteamiento autodeterminista de la cuestión vasca. Que establecería una división cortante en la población pese a su carácter artificioso: resulta absurdo obligar a elegir patria en términos excluyentes a personas que comparten casi todo, que incluso son miembros de una misma familia, pero divergen en su mayor o menor inclinación independentista. Absurdo cuando existe un sistema ya probado que permite la convivencia entre nacionalistas y no nacionalistas, independentistas y autonomistas, sin desgarros dramáticos para nadie. Y que es capaz de recoger el pluralismo realmente existente mejor que una consulta a cara o cruz.

La reforma pretendida por el PNV era formulada recientemente por el diputado Anasagasti de la siguiente manera: «Que en la disposición adicional se introduzca la posibilidad de convocar un referéndum. No es tan difícil, ¿no? Es cuestión de coger papel y lápiz y de buena voluntad». Ahí es nada: capacidad para convocar una consulta unilateral sobre la continuidad o ruptura de la vinculación de los territorios vascos con el Estado español. La pregunta de Ibarretxe («¿Qué hay de malo en ello?») resulta casi cínica a la vista de lo ocurrido en Yugoslavia, por ejemplo. Pero sin acudir a precedente tan siniestro, parece evidente que entrar en esa dinámica de desafío expreso a la Constitución supone apostar sobre seguro a la liquidación del Estado autonómico. Para existir, ese sistema requiere un mínimo de lealtad. Sería ingenuo ignorar que al día siguiente de que se celebrase en Euskadi un referéndum, aunque sólo fuera consultivo, o incluso informativo, pretensiones similares surgirían por doquier. Ningún sistema político podría resistir semejante tensión desestabilizadora. La idea según la cual el proceso se controlaría estableciendo garantías (como la exigencia de mayoría cualificada para ser efectiva la independencia, como dice la famosa sentencia del Tribunal Supremo de Canadá, o el de no plantear la cuestión sin un compromiso de auto-



disolución de ETA, etcétera) sonaría a música celestial si un día llegase a realizarse tal consulta. Si el resultado fuera un 51% a favor de la separación, por ejemplo, y por mucho que se recordase la doctrina canadiense, los independentistas consideraría llegado el momento de la ruptura; y ETA interpretaría ese resultado como la legitimación de su violencia pasada y una invitación a reanudarla —es decir, a eliminar a los refractarios— hasta que se declarase el Estado vasco independiente. □

— «Virguería marxista»: expresión de Xabier Arzalluz a propósito de la autodeterminación en una entrevista aparecida en *Egin* el 8-9-1978.

— Declaraciones de Garaikoetxea: *El Mundo*, 28-10-01.

— Equilibrio de fuerzas en vísperas de la aprobación del Estatuto: Elecciones Generales 1977: nacionalistas: 34,5%, no nacionalistas: 49,78%. Elecciones Generales 1979: nacionalistas: 49,48%, no nacionalistas: 42,99%. En promedio de ambas elecciones: nacionalistas: 42,0%; no nacionalistas: 46,3%.

— Gregorio Monreal: entrevista con Alberto Surio. *Diario Vasco*, 6-12-01.

— Artículo de Montserrat Galcerán: *Gara*, 1-11-01.

— Evolución del voto nacionalista en las Elecciones Autonómicas: 1980, total nacionalistas (PNV+HB+EE): 63,5%; 1984: 63,9%; 1986 (PNV+EA+HB+EE): 67,2%; 1990: 65,1%; 1994 (PNV+EA+HB): 56,5%; 1998: 54,6%; 2001 (PNV-EA +EH): 52,8%. Porcentaje de voto HB en total de voto nacionalista: 1980: 28%; 1984: 23%; 1986: 26%; 1990: 26%; 1994: 29%; 1998: 32%; 2001: 19%.

— Declaración sobre la Autodeterminación aprobada por el Parlamento Vasco el 15 de febrero de 1990: reproducida en *El País*, 7-7-01.

— Actitudes ante la independencia. a) a fines de los años 80. En el conjunto de la población: acuerdo total: 26%; acuerdo parcial: 14% (suma: 40%). Desacuerdo total: 29%; desacuerdo parcial: 8% (suma: 37%). No sabe/no contesta: 7%; entre los votantes del PNV: acuerdo total: 26%; acuerdo parcial: 17% (suma: 43%); desacuerdo total: 25%; desacuerdo parcial: 9% (suma: 34%). No sabe/no contesta: 5%. Fuente: encuestas realizadas entre 1987 y 1989 (con una muestra de 12.098 individuos) por el Gabinete de Prospección Sociológica de Gobierno Vasco, publicada en A. Gurruchaga, A. P. Agote y A. Unceta: *Estructura y procesos sociales en el País Vasco* Tomo 1, págs. 417 y 419. b) En 2001.

## REFERENCIAS



En el conjunto de la población: partidarios de la independencia: 33%; contrarios: 38%. No sabe/no contesta: 29%. En el electorado del PNV: partidarios: 50%; contrarios: 22%. No sabe/no contesta: 24%. Fuente: Encuesta del CIS (muestra de 2.482 individuos), enero-febrero 2001.

- Cita de Arzalluz («Sobre el papel, hoy no existe en Europa una autonomía del nivel del Estatuto de Gernika, cosa que digo también en honor de quienes ayudaron a hacerlo»), en *Perspectivas de futuro del nacionalismo vasco*, conferencia pronunciada en Bilbao el 27-6-85. Reproducida en un folleto publicado por Eusko Gaztedi de Bizkaia, 1985.
  - Enmienda de Guevara: «Enmienda a la ponencia política que presenta el afiliado Emilio Guevara Saleta. Juan María Ollora: Los problemas de Euskadi. Las soluciones del PNV», en *Un futuro para Euskadi*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao, 1994, pág. 35.
  - Jesús Eguiguren: *Diario Vasco*, 14-10-01.
  - José Miguel de Azaola: «Quosque tandem...», *El Correo*, 5-10-01.
  - Anasagasti: *El Correo*, 14-10-01.
-



# BABEL COMO ESPERANZA

Iñigo Gurruchaga (\*)

En la noche del 28 de noviembre, el célebre programa de la BBC, *Question Time*, que ha perdido popularidad desde que las cámaras de televisión entraron en el Parlamento británico, recuperó parte de la vitalidad perdida al reunir en torno a una mesa a políticos y comentaristas que normalmente no se espera ver reunidos en público codo con codo en torno a una mesa. Estaban, entre otros, el ministro Principal de Irlanda del Norte, David Trimble y el consejero de Educación del Gobierno autonómico, Martin McGuinness.

El programa de televisión mantiene su formato inalterable desde sus días de gloria. El público del anfiteatro creado al efecto pregunta a los políticos y comentaristas cuestiones de la actualidad, el moderador las reparte entre sus invitados y el público tiene oportunidad de comentar las respuestas escuchadas. Obligados a responder sobre la posibilidad de que el gobierno de Tony Blair aumente los impuestos para sufragar los costes de la reforma de la sanidad pública británica, sobre los últimos acontecimientos de la guerra en Afganistán o sobre su película preferida, los políticos de Irlanda del Norte, donde se celebraba el debate, aparecían bajo una luz diferente a la que les enfoca cotidianamente. Pero no pudieron escapar tan fácilmente del sino que les persigue. Muy pronto, McGuinness explicó que, a su juicio, la cuestión importante sobre los impuestos es que su nivel dependa ahora del Gobierno de Londres y no de un gobierno para toda Irlanda. Pronto también, la guerra en Afganistán se convirtió en una agria disputa sobre si McGuinness tenía derecho a decir nada cuando en su biografía como miembro del IRA—llegó a negar que nunca perteneciese al Consejo Militar del IRA— se cuentan tantos crímenes. Y

## INTRODUCCIÓN

---

(\*) Periodista.



David Trimble tuvo que recordar a los partidarios de Ian Paisley que le tildaban de traidor desacreditado que él es el político unionista más votado en la provincia.

Irlanda del Norte ha dado pasos gigantescos para la disminución de la violencia. Esto es un hecho innegable, que sólo pueden contradecir con vago fundamento quienes, como Paisley o, especialmente, el intelectual irlandés Connor Cruise O'Brien, tan apreciado por nuestro Jon Juaristi, han criticado el proceso de paz como un vertiginoso camino de deterioro del Estado de derecho, que conducirá finalmente a una crisis global de legitimidad de las instituciones y a una violencia mayor.

Pronosticar certezas en el futuro es tarea que se escapa al común de los humanos. Por eso, abrazando la sobriedad, que no debe confundirse con la modestia, es posible decir que, a día de hoy, el proceso de paz en Irlanda está cumpliendo con éxito las expectativas que creó en su nacimiento. Existen dos bases en las que asentar la afirmación y una pendiente y grave incertidumbre que podría invalidarla.

La primera base del balance exitoso es la reducción drástica de la violencia. Para quienes desean la paz y la libertad, la ausencia de crímenes no puede ser una cuestión de cálculo político. Es hoy un hecho innegable que las cifras de muertos en Irlanda del Norte, o en Inglaterra y Europa perpetradas por facciones de aquel conflicto, son incomparablemente menores que en el pasado. Conflictos como el de los niños de la escuela de la Santa Cruz, en el norte de Belfast, no pueden oscurecer el dato de que la única muerte causada por ese desastre fue la de un joven lealista a quien explotó en las manos la bomba que había preparado para lanzar contra la policía o contra la marcha de padres y niños. La disputa no ha provocado represalias criminales del IRA en el distrito y el conflicto ha sido contenido y parcialmente diluido. El tiempo del *tit for tat*, del crimen sectario de las diferentes facciones, no ha regresado ni en el norte de Belfast ni en las últimas ediciones del otro desastre de la civilidad descompuesta, el de las marchas de Drumcree. La drástica atenuación de la violencia sólo puede favorecer el progreso de la política democrática, aunque ésta, como en el programa de televisión mencionado, verse a menudo sobre cuestiones tan abstractas e inasibles como las que formaban la atmósfera política en los años de plomo.

La segunda base en la que se asienta el éxito del proceso de paz ha pasado parcialmente inadvertida en medio del monumental enredo que acompañó a la reconstrucción del Gobierno autonómico y el inicio simbólico del desarme del IRA. Que el proceso



de paz haya avanzado casi siempre entre el acuerdo y el abismo ha creado una niebla que a menudo impide ver con nitidez lo que ha ocurrido en la isla de Irlanda, desde 1997, en la continuidad de votos en los referendos sobre el Acuerdo de Viernes Santo y en la Asamblea autonómica de Belfast. Tras siglos de división y ochenta años de disputa constitucional entre el Estado británico y el irlandés y entre las dos comunidades de Irlanda del Norte que profesan su adhesión a uno u otro Estado, una mayoría muy sustancial de ciudadanos de Irlanda está respaldando el mismo entramado constitucional. Esa mayoría sustancial engloba a la aplastante mayoría nacionalista y a una mayoría, al menos simple, de la población unionista. Ocurrió en el referéndum sobre el Acuerdo de Viernes Santo en Irlanda del Norte y de manera abrumadora en el referéndum celebrado en la República de Irlanda sobre la reforma de los artículos de su constitución que reclamaban la soberanía republicana sobre los condados del Norte. Y ha ocurrido en la Asamblea durante la elección de Trimble. Como el enredo y las trampas para sortearlo surgieron del campo unionista, no se ha observado con nitidez que la elección de Trimble y de su segundo, el nacionalista Marc Durkam, ha contado con el apoyo de todos los votos nacionalistas.

El balance en términos históricos es indudablemente positivo para quienes tienen como ideales el buen gobierno democrático y la continuidad política de los pueblos. Ha quedado reconstituida una autonomía norirlandesa que el IRA y el Sinn Fein nunca quisieron, que ahora reconocen y que respaldan con su voto. David Trimble encabeza un gobierno comprometido con poner en común junto a los gobernantes de Dublín algo que no es sólo un afán nacionalista sino también una creación del sentido común, la cooperación de todas las instituciones de gobierno de la isla de Irlanda en la administración de los asuntos de toda la isla. Y, finalmente, el Gobierno de Dublín, hoy en manos del más ferviente partido del tradicionalismo nacionalista irlandés en la segunda mitad del siglo XX, abraza la idea de cooperación con el Gobierno británico y con las instituciones autonómicas creadas en el Reino Unido, poniendo fin a la fase histórica en la que el acento del nacionalismo irlandés se ponía en la separación absoluta del Estado irlandés con respecto al Estado vecino. La población respalda con su voto, con mayorías sustanciales, los movimientos de convergencia multilateral de las instituciones. Quien menosprecia esto, menosprecia a los irlandeses y a los británicos.

La incertidumbre sobre la estabilidad de estos movimientos sociales e institucionales que asientan la paz y la democracia en Irlanda procede del IRA y puede tener derivaciones profundas en el estado de las cosas en el seno de la comunidad unionista.



¿Qué ha ocurrido en octubre para que David Trimble, Tony Blair y los partidarios del proceso de paz acepten la excepcionalidad constitucional de Irlanda del Norte, con sus gobiernos forzosamente compartidos, sus registros parlamentarios de acuerdo con la adscripción religioso-política? Ha ocurrido, en el plano de las cosas materiales, muy poca cosa.

Un general canadiense retirado y dos asistentes cuyo nombre no puede recordar la inmensa mayoría de la población, han afirmado que el IRA ha iniciado la destrucción de sus armas. No han dicho cuántas armas han destruido y, en entrevistas privadas, después ofrecidas para consumo público, se han limitado a confirmar que se trata de algo más que una onza de explosivos y una bala. No ha existido por parte del IRA una declaración inequívoca del adiós definitivo a las armas. Tampoco se ha ofrecido un programa de destrucción de armamento con plazos establecidos. Por tanto, puesto que la esfera de lo material es tan pequeña, es posible deducir que Trimble y Blair consideran el gesto de desarme —que, sin duda, ha ocurrido— como algo de tal importancia simbólica como para hacerles pensar que no existe vuelta atrás posible y que el liderazgo de Gerry Adams conduce ya inexorablemente a Sinn Fein hacia la política y al IRA hacia su paulatina extinción.

La perversión moral del proceso de paz se mantiene. Adams puede seguir exigiendo al gobierno de Blair que reforme la policía a su gusto o que proceda de tal o cual manera en la retirada del Ejército británico, porque, si no lo hace, el IRA no avanzará en el desarme y, aunque no exista amenaza de regreso inmediato a las armas, puede congelar sus iniciativas de tal modo que la credibilidad de Trimble o de Blair sea directamente afectada. Esta es una «perversión moral» que se arrastra desde los prolegómenos del proceso de paz y a la que el propio Blair contribuyó de manera decisiva.

En la Declaración de Downing Street, se ofrecía una negociación constitucional con afán de consenso a todos los partidos de Irlanda del Norte y se decía a los partidos asociados con paramilitares que podrían participar en la negociación siempre que pusieran fin a la violencia. Quienes emprenden o respaldan ahora en España un camino de combate al terrorismo que niega la posibilidad de un proceso de paz entenderán la trama incoherente que encierra esta propuesta. Se ofrecía en la Declaración la oportunidad de participar en la negociación constitucional a partidos reconocidos por la ley y ostentadores de cargos públicos que se juzgaban ligados «inextricablemente», en expresión de Blair que el firmante de la Declaración, John Major, enun-



ciaba de manera similar, a las organizaciones terroristas. Se exigía a un partido legal condiciones que debía cumplir un grupo ilegal. Major recuperó aparentemente la delineación de los perfiles de la ley cuando exigió, tras la tregua primera del IRA, que el abandono de las armas fuese, de forma verbal y pública, permanente; y luego, cuando aceptó, memorablemente, como «hipótesis de trabajo», que así lo era, exigió el desarme. Así se llegó, con el IRA frustrado en su acceso a la negociación constitucional y con su actividad terrorista reanudada, hasta las elecciones de 1997, que dieron la aplastante victoria a Tony Blair. Quien renunció a la exigencia de desarme previo —John Major jamás le ha criticado por ello— y aceptó la presencia de Gerry Adams en la mesa de negociación del Acuerdo de Viernes Santo, mientras el IRA mantenía las armas. El último en aceptar el doble juego político-militar del republicanismo irlandés ha sido Trimble, quien, al aceptar que el anuncio del general De Chastelain es materia suficiente para que él presida un gobierno en el que Martin McGuinness ocupa la cartera de Educación, declara que se conforma con palabras y con gestos para satisfacer lo que parecía un ansia de rectitud moral: no se puede gobernar con quien tiene un ejército privado, no se puede equiparar la actuación de policías y ejército reglados por la ley democrática con el IRA, que hace tan poco tiempo mataba niños mediante la colocación de bombas en calles comerciales de Inglaterra.

Entre la doblez moral del proceso de paz en Irlanda del Norte, regido por el pragmatismo de las circunstancias y crecido en la creencia del compromiso de Adams y McGuinness de conducir al IRA hacia la paz, y la negativa, de afán —sólo afán— más honorable de quienes se niegan a visitar, en España o en Irlanda, el barrizal de los «procesos», hay otros caminos. Pero esos quedaron sumergidos en la nada en Irlanda del Norte hacia 1992. Y ya no son nada. ¡Que los historiadores los rescaten del olvido!

El idealmente indeseable estado de cosas en la evolución del proceso de paz irlandés tiene repercusiones directas sobre el problema más agudo al que se enfrenta hoy la política de Belfast. Se trata de lo que empieza a denominarse como «alienación unionista», la incertidumbre que obliga a dejar como pendiente el juicio final del proceso de paz. Una parte sustancial del electorado unionista, que no puede enteramente identificarse con el sectarismo desnudo de Ian Paisley, siente que el avance del proceso de paz le aleja de sus referencias culturales e históricas, que la política de Londres y, ahora, de Trimble, ha permitido que McGuinness sea el responsable de la educación de sus hijos, sin haber proferido una palabra de petición de per-



dón a las múltiples víctimas que causó su disparatado y trágico activismo durante más de veinte años, que se equiparen las decisiones de la policía reglada con las del IRA. Ese profundo desencanto no puede, por ser tan extenso, permanecer soterrado, reprimido, sin que afloren tensiones graves que amenacen la estabilidad del Gobierno autonómico. Estamos hablando de la mitad de la población protestante de Irlanda del Norte y de la posibilidad de que esa fuerza social encuentre su representación en el partido de Paisley, en el que es conveniente recordar que existen políticos, como Paisley, puramente sectarios, y otros, crecidos en el sectarismo, pero que, a lo largo de su biografía política —Robinson, Campbell— han mostrado capacidad para indagar las posibilidades de una Irlanda del Norte sin el longevo Paisley.

Hay motivos, aún especulativos, para pensar que el comportamiento del IRA y de Gerry Adams en los meses próximos favorecerá una disminución aún mayor de su amenaza militar y, quizás, avances sustanciales en el desarme que, no parece difícil pronosticar, nunca será ni completo ni enteramente convincente.

Lo interesante de la evolución de los próximos meses es que el estímulo para que esto ocurra está en la política. La isla de Irlanda se enfrenta a dos elecciones en los próximos 18 meses. Antes del verano, habrá elecciones en la República. El sistema electoral del parlamento dublinés, *Dail*, ha arrojado con regularidad en las dos últimas décadas gobiernos de coalición. Y el Sinn Fein de Gerry Adams llegará a las elecciones con la posibilidad de convertirse en el partido llave para la formación de un Gobierno en Dublín. Quizás también, y cómicamente, para la gobernabilidad de la Unión Europea, porque el Sinn Fein es la fuerza más poderosa de la coalición que logró, en un peripatético referéndum, rechazar la ratificación del Tratado de Niza, sobre el que hay que celebrar un nuevo referéndum, que muy bien podría celebrarse al mismo tiempo que las elecciones generales. El partido Fianna Fail, del actual Primer ministro, Bertie Ahern, no puede dar lecciones de desarme a Gerry Adams. Él es parte de la tribu de descendientes directos de Eamon De Valera y nadie recuerda que el IRA de De Valera, perdedor de la guerra civil irlandesa, jamás entregase o destruyese sus armas. Ahern ya ha dicho que se convertiría en «el hazmerreír de Europa «si gobernase en coalición con un partido, como Sinn Fein, con su «estructura actual». Lo dijo antes de que el general canadiense anunciase el inicio simbólico del desarme y, si llegan más símbolos por ese camino, Fianna Fail podría sentirse perfectamente legitimado para formar un



gobierno de coalición con el Sinn Fein de Gerry Adams, a quien el fin del ostracismo y la publicidad recibida durante el proceso de paz casi garantizan los mejores resultados de su historia reciente en las elecciones de la República.

El Sinn Fein de Gerry Adams podría ser entonces el único partido de la isla de Irlanda con un pie en las dos Irlandas: en las consejerías del Ejecutivo autonómico y británico del Norte y en el Gobierno republicano de Dublín. Adams ofrecería a sus seguidores la confirmación de que lo prometido se cumple. La unidad de Irlanda ya avanza por la fuerza de la política; no es ya necesario lo que él ha definido en los últimos meses como «republicanismo de la fuerza física».

Quedarían pocos meses entonces en este cálculo especulativo entre las celebraciones republicanas de Dublín y la apertura de un proceso electoral en Belfast, donde, en las últimas elecciones generales, Sinn Fein ya se convirtió en el primer partido nacionalista, por encima del socialdemócrata y laborista de John Hume. El asentamiento de Sinn Fein en la política y la imagen de su nuevo poder, con plaza de gobierno en Dublín, ofrecería a los católicos nacionalistas de Irlanda del Norte un atractivo quizás no despreciable para el cumplimiento de sus aspiraciones profundas.

Es este un horizonte posible que se divisa hoy en la isla de Irlanda. Y en el Norte, el unionismo está roto entre un Trimble, con escaso tiempo para asentar el trabajo de sus instituciones y que ha aceptado finalmente la doblez moral del proceso de paz, y un unionismo alienado, que sigue con entusiasmo o con reserva desgarrada la estela de Paisley.

¿Producirán los próximos meses estabilidad o tensión? ¿Podremos olvidarnos de las continuas peripecias del proceso de paz en su avanzar hacia la cima y frente al abismo? Mientras el avance político de Sinn Fein aleja el horizonte de la guerra, la alineación unionista tendrá que enfrentarse a compartir gobierno con un republicanismo político que amenaza con ser hegemónico.

Quizás David Trimble será capaz de ofrecer en los meses de gobierno que le quedan el embrión de una comunidad autónoma integradora de las adhesiones del Norte, que se siente cómoda con lo británico y, al mismo tiempo, se suma gozosa a la construcción de una isla mejor para todos sus habitantes, en el norte y en el sur. Quizás Gerry Adams, Bertie Ahern y Marc Durkam pueden crear el embrión de un nacionalismo irlandés



que celebra la especificidad del Norte, que les liga a una isla vecina cuya lengua utilizan con gusto y a la que les une hondamente geografía, historia y cultura. Quizás.

En *Question Time*, poco después de que David Trimble retase la alienación del unionismo «payslita» afirmando que las cosas de Irlanda del Norte están mejor que en el pasado, Martin McGuinness intervino para decir que estaba en desacuerdo con David Trimble, porque a su juicio Irlanda del Norte estaba mejor que en el pasado. Apareció fulgurante en aquel momento catódico y nocturno la promesa de estabilidad. Que los políticos de Belfast insistan en discrepar sobre las cosas en las que están de acuerdo. □

---



# POR UNA NUEVA TRANSVERSALIDAD

## Elogio del fuerismo liberal en pleno colapso vasco

Alberto Surio (\*)

### INTRODUCCIÓN

Cuentan que cuando Benjamin Franklin fue detenido por las tropas británicas en plena guerra de la independencia norteamericana, le preguntaron cuál era el principal agente de la secesión de los Estados Unidos y él respondió tan firme como flemático: «El gobierno de Su Majestad británica». Salvando las evidentes distancias en el espacio y en el tiempo, la anécdota que hace pocos días relataba en San Sebastián el científico Pedro Miguel Etxenike revela algunas de las paradojas que encierra el enconamiento político e ideológico que sigue atrapando la situación vasca. Un empantanamiento que, a pesar de que ha bajado el nivel de crispación ambiental, no permite alumbrar demasiadas luces de esperanza aunque el instinto de supervivencia, afortunadamente, no cierra nunca todas las puertas del futuro.

Mi impresión personal es que el escenario vasco se encuentra colapsado por la saturación y por la falta de frescura, por un exceso de endogamia, una retórica recurrente —en Euskadi se habla mucho pero se escucha muy poco— y por la ausencia de una nueva élite política menos condicionada por los estereotipos y los prejuicios del pasado, por las filias y las fobias, por los nichos estancados de la tradicional clientela electoral y por un auténtico pánico escénico a remover determinadas inercias del pasado. Un viejo desencuentro de fondo en el que los sectores más radicalizados retroalimentan sus respectivas estrategias de confrontación, con la evidente diferencia entre quienes ejercen su política en la democracia, con los votos y el principio de la legalidad legítima, y quienes ejercen o respaldan la violencia criminal. A esto hay que añadir un problema de enquistamiento del terrorismo de ETA sin aparentes salidas a corto plazo,

---

(\*) Corresponsal Político de *El Diario Vasco*.



envuelto en un ambiente creciente de cruzada judicial, política y mediática desplegada al calor del 11 de septiembre en la lucha internacional contra el fundamentalismo islámico. Un terrorismo que a veces parece que forma parte del mutilado paisaje vasco. El escritor Angel Lertxundi sostiene con razón que el mayor de los horrores es la banalización del horror cotidiano.

## **EL LABERINTO VASCO**

El laberinto vasco que retratara en su día Julio Caro Baroja sigue siendo un túnel largo, oscuro, lleno de recovecos de intolerancias y absolutismos, en el que se libra una batalla elemental entre la vida y la muerte, que nos recuerda al filósofo Salvador Pániker cuando señala que, cada vez que se emplean mayúsculas para nombrar palabras como la Verdad, la Revolución o la Patria, suelen comenzar los crímenes. Pero sobre este laberinto, en el que falta por encontrar el hilo de Ariadna de una salida, también se proyectan matices complejos que no pueden despacharse desde la superficialidad y el tópico. Las cosas evolucionan, es verdad, pero con altibajos y con una exasperante lentitud que empuja al pesimismo y al desánimo en ocasiones, y contrastan con un país próspero y con una elevada calidad de vida, unos punteros servicios sociales, una espléndida gastronomía... Una postal amable en la que si el anverso es un nivel de vida tan alto como el de Estocolmo, el reverso puede ser el Medellín colombiano. Sobre todo cuando la crudeza dramática del terrorismo tropieza con la ausencia de una estrategia unitaria y deja una herencia envenenada, una sociedad de bienestar e individualista, cada vez más alejada de lo público y replegada en su privacidad, que no es del todo consciente de la falta de la libertad a la que se somete a una parte minoritaria de sus ciudadanos, amenazados por ETA y que se juegan la vida a diario cuando su vocación no es la de ejercer de héroes ni de mártires.

## **EL FACTOR IDENTITARIO**

Las elecciones autonómicas del 13 de mayo revelaron una mayoría nacionalista sin desbaratar los principales equilibrios del país, una sociedad eminentemente plural, con sociologías territoriales y sentimientos de pertenencia diversos, en la que confluyen arraigadas tradiciones ideológicas. El no nacionalismo representado por el PP y el PSE no consiguió afianzarse como alternativa de gobierno, quizá en gran medida por la excesiva expectativa suscitada y porque un eventual triunfo del Partido Popular, cuyo despertar ha revelado una sociedad alestargada y atemorizada durante la Transición, asustó a sectores moderados vasquistas y movilizó en especial a una parte del



electorado de la izquierda *abertzale* harto, por otra parte, de la violencia y crítico con la vuelta de ETA a un terrorismo cruel y fanático, dedicado al exterminio físico del discrepante. La concentración del voto nacionalista se vio favorecida por la agitación de la memoria histórica del antivasquismo franquista y por un factor identitario que sigue siendo un elemento importante en la política vasca y que el nacionalismo institucional, junto a la red de sus intereses urdida en los últimos años, ha logrado rentabilizar y capitalizar con éxito. La cuestión vasca, el problema de encaje con el Estado y de acuerdo de vertebración interna entre vascos, no se vive con exagerado dramatismo pero existe y se manifiesta en ocasiones como un sentimiento o una sensibilidad acentuada de particularismo.

En este contexto, merece un particular análisis la crisis profunda que atraviesa la izquierda *abertzale* y que ha tenido como exponente más aparente la escisión de Aralar, precedida del descuelgue de otros sectores periféricos. Una crisis que viene de largo, precipitada por la radicalización de ETA con el final de la tregua, la voladura de la experiencia de la dinámica de Lizarra y la imposición en este mundo de los sectores más esencialistas y rupturistas, con una visión delirante sobre la territorialidad que desconoce que las naciones, como productos políticos de la modernidad, deben ser consecuencia de la legitimidad ciudadana, aunque existan variables históricas innegables; y que los cambios políticos maduros deben estar precedidos por cambios sociales de fondo. El fundamentalismo de ETA deja muy pocas expectativas de salida a una izquierda *abertzale* incapaz de desarrollar un discurso político autónomo al margen de la involución militarista, y que se irá debilitando progresivamente hasta tocar fondo en un imparable proceso de aislamiento y marginación que sólo una tregua creíble y duradera puede frenar. En ese sentido, junto a la necesaria presión policial y judicial, la aplicación estricta del principio de la legalidad, la democracia no puede dejar tampoco de articular iniciativas inteligentes para abordar de raíz las condiciones y el caldo de cultivo social e ideológico que han hecho posible la reproducción de ETA a lo largo de los últimos años.

En cualquier caso, la legitimación que supone el nuevo escenario postelectoral parece no haber cambiado las claves del decorado vasco y se asiste al riesgo de que se repita el bloqueo de la pasada legislatura entre nacionalistas y no nacionalistas. La previsible devolución de los Presupuestos del Gobierno vasco por la coincidencia de los partidos de la oposición (PP, PSE y

## **LA CRISIS DE LA IZQUIERDA «ABERTZALE»**

## **EL RIESGO DE UN NUEVO BLOQUEO**



Batasuna) en una enmienda a la totalidad, puede ser un botón de muestra esclarecedor al respecto, dando a la izquierda *abertzale* un insólito protagonismo político. En este escenario, el *lehendakari* Ibarretxe ha pasado ciertamente la página del Pacto de Lizarra aunque no termina por delimitar con claridad meridiana su proyecto estratégico: por un lado, defiende el Estatuto, reivindica los derechos históricos para su propia superación, la profundización del autogobierno y, a la vez, el ámbito vasco de decisión. Por su parte, Aznar persiste en su política de confrontación radical, utiliza el «patriotismo constitucional» como ariete contra el nacionalismo, se supone que para propiciar un cambio en el PNV, cuando las consecuencias pueden ser contraproducentes. Algunas experiencias internacionales resultan sintomáticas. Como la estrategia de Sharon, empeñado en propiciar la destrucción política de Arafat, al que deja sin margen de maniobra y contra las cuerdas neutralizando la interlocución moderada al mundo palestino y concediéndosela, al final, a los sectores más extremistas.

## **EL NACIONALISMO, ESE DIENTE HERIDO**

Esta situación de desencuentro plantea dos graves inconvenientes a corto plazo. En primer lugar, no facilita la necesaria reconstitución de una mínima plataforma de unidad democrática para hacer frente a una ETA que, junto a su selectiva estrategia de intimidación y limpieza ideológica de los no nacionalistas y de los diferentes poderes del Estado, ha puesto en marcha con los asesinatos de *ertzainas* una perversa estrategia de acoso y derribo de todas las instituciones derivadas del Estatuto de Gernika que, tarde o temprano, llegará a otros sectores sensibles del nacionalismo. En la medida en la que el nacionalismo vasco institucional interiorice que necesita la derrota de ETA en todos los frentes, el terrorismo va a acentuar una brecha interna en el mismo seno de la comunidad nacionalista de efectos irreversibles.

En segundo lugar, el colapso político vasco, lejos de fomentar las contradicciones internas en el nacionalismo, limita el margen de maniobra de los sectores que en su seno y en el mundo constitucionalista abogan hace tiempo por un acercamiento más posibilista de posiciones y apuestan por tejer un nuevo consenso histórico que proporcione un horizonte de estabilidad para un periodo de tiempo determinado. Partamos de una constatación: Ibarretxe ganó las elecciones y esta victoria ha neutralizado cualquier efecto interno de las tesis críticas que, por ejemplo, mantienen Joseba Arregui o Emilio Guevara, convencidos estatutistas y muy disconformes con la estrategia actual del PNV. Pero este partido no va a renunciar al sobera-



nismo ni va a abjurar del pasado, aunque reconozca errores serios en el fondo, entre otras cosas porque forma parte de su tradicional ambivalencia histórica esta coexistencia entre el corazón y la razón, la praxis moderada y autonomista y el sentimiento radical e independentista y porque, como argumenta Txema Montero, «el nacionalismo es como una lengua que se palpa sin cesar un diente herido»; es un fenómeno que está ahí, tiene una formidable implantación social, una componente afectiva y sentimental, no explicable sólo por la racionalidad. Toca aspectos de la psicología humana y encierra una lectura polisémica: puede tener efectos integradores y beneficiosos o ser letal y destructivo para la convivencia en función de la aplicación que se haga de él.

Sólo un desalojo del poder hubiera desestabilizado los equilibrios internos en el PNV, precipitando la caída del sector soberanista guipuzcoano que encabeza Joseba Egibar. Pero, a la vez, a pesar de que esta corriente ha cedido protagonismo a Ibarretxe, el PNV es consciente de que necesita tejer nuevas complicidades en el futuro con el mundo no nacionalista porque el reencuentro con la izquierda *abertzale* radical es inviable en los actuales parámetros históricos con una ETA radicalizada y furiosamente integrista. En esta operación, el PNV no renuncia a vaciar social y electoralmente a la izquierda *abertzale*, lo que le obliga a mantener un determinado nivel de tensión política y a asumir lo inevitable de un conflicto político democrático con el Estado.

Esta política de reivindicación contrasta con la estrategia de la izquierda catalana que, bajo el paraguas histórico del Pacto de San Sebastián de 1930 que trajo consigo la Segunda República, perfila tras la bandera de Pasqual Maragall una propuesta de alcance y de reforma de las estructuras territoriales del Estado desde el principio de la complicidad plurinacional y de la superación paulatina, consensuada y no traumática del actual modelo autonómico. El nacionalismo vasco prefiere la vía de los amagos y los emplazamientos retóricos, agitando el fantasma de la consulta popular como fórmula de presión en lugar de explorar aliados. Un apunte para los aficionados a la historia: el PNV no firmó tampoco en 1930 el Pacto de San Sebastián, pero al final fue un aliado de la República Española.

¿Debe el nacionalismo aparcar el debate soberanista para no dar bazas ideológicas a ETA mientras continúa el terrorismo? Lo ideal sería la moratoria que defendía hace unos meses el ex *lehendakari* Ardanza. No obstante, hipotecar la discusión política por la persistencia del terror supone también una victoria



indirecta de la violencia que marca la agenda. En cualquier caso, sí parece claro que la negociación democrática y representativa de acuerdos políticos más amplios exige un ambiente de consolidación de paz que permita a todas las opciones defender sus proyectos en libertad. Al nacionalismo se le puede criticar por la frivolidad o por la irresponsabilidad con la que aborda el debate soberanista, pero entrar en una deslegitimación de su naturaleza democrática es una injusticia y un gran error histórico.

## LA INTOLERANCIA NACIONALISTA

Eso no quiere decir que el nacionalismo vasco no deba ser objeto de una profunda crítica en la forma y en el fondo. Resulta evidente que el discurso disgregador y rancio de Xabier Arzalluz nada tiene que ver con un nacionalismo liberal y moderno, y sí con los rescoldos más esencialistas. Pero la desproporción de la crítica y la demonización de Arzalluz provoca una sensación de cierre de filas en una organización en la que, quizá también por el síndrome de la escisión, no existe el debate interno. Decir que el PNV ofrece cobertura y legitimidad a ETA está provocando una radicalización peligrosa de sectores templados del nacionalismo que o se corrige a tiempo, o va a convertirse en una marea irreversible por la autodeterminación si no se ofrecen solventes respuestas políticas que no permitan que se pudra la situación. Otro asunto es que el PNV deba entender que cualquier dinámica autodeterminista está condenando a la fractura al País Vasco, en donde no existe libertad para plantear un debate de esta naturaleza, en donde la propia definición del sujeto de decisión abre un peliagudo debate, pero en donde el principio del respeto a la voluntad de los vascos, pese a su indefinición y las trampas semánticas que encierra, ha logrado calar en amplios sectores de la sociedad vasca.

O el no nacionalismo encuentra una fórmula original que contrarreste este principio, repetido machaconamente desde las baterías propagandísticas del nacionalismo, o puede terminar por convertirse en un muro de contención permanente, provocando una paulatina frustración en su propia base por la ausencia de una alternativa de país con la suficiente capacidad de atracción. En este contexto, tampoco se puede analizar la estrategia de resistencia democrática y cívica de los no nacionalistas sin tener en cuenta lo ocurrido en Euskadi en los últimos tres años: la persecución a la que se han visto sometidos desde ETA, y el desprecio y la arrogancia del nacionalismo oficialista. Por numerosos motivos, resistir ha resultado y resulta necesario. Pero ya no es suficiente.



Desde esta premisa, tampoco se puede obviar el reduccionismo y el maniqueísmo con el que se observa la situación vasca desde determinadas esferas gubernamentales o de opinión conservadora, que confunden el antiterrorismo con el antinacionalismo y quieren convertir la situación vasca en una particular guerra de desgaste que, de paso, sirve como cortina de humo para desviar la atención de otros problemas. El redescubrimiento del nacionalismo español ha desencadenado una intolerancia de nuevo cuño de la más rancia estirpe, en la que todo lo que suene a vasquista ya nace con el complejo de ser filonacionalista o sospechoso de connivencia con la violencia, en la que el pensamiento único antiterrorista bloquea la reflexión imaginativa. Existe un auténtico pánico a la discusión, un miedo escénico al futuro, un temor, en el fondo, a la libertad. Recordemos la frase de Anthony de Mello: «Liberarte del odio es lo mismo que liberarte de tu miedo, pues el miedo es lo que produce el odio».

## **LA INTOLERANCIA ANTINACIONALISTA**

Por eso mismo, el no nacionalismo no puede permanecer inmóvil ante un escenario en el que el nacionalismo lleva la iniciativa política, en el que la sociedad quiere soluciones y en el que el debate de la soberanía se ha transformado vertiginosamente. Mantener una especie de infantería de choque con los cargos públicos no nacionalistas, por ejemplo, constituye una auténtica inmoralidad que además impide a las formaciones constitucionalistas desarrollar con normalidad su proyecto. En ese sentido, el equilibrio entre la máxima firmeza frente a la violencia y la máxima flexibilidad política para propiciar un nuevo consenso más integrador, resulta la única fórmula viable que permitirá que no descarrile el tren de la política vasca. Se trata de tener claro desde el terreno de los principios que los conflictos son inherentes a las sociedades complejas y modernas, que la democracia precisamente establece un procedimiento para regularlos, y que la política debe realizar un esfuerzo de imaginación para propiciar cauces que permitan canalizar las tensiones y ofrecer espitas de salida. Pero no desde la premisa de la derrota ideológica del nacionalismo o del constitucionalismo, sino desde el convencimiento de que habrá que buscar una fórmula temporal de compromiso, por ejemplo veinticinco años, que permita un marco de convivencia en el que las identidades compartidas y flexibles se impongan a los fundamentalismos exclusivistas de cualquier signo. Pagar un precio razonable y democrático para asentar y ensanchar la integración política de los vascos no debe ser interpretado con el pago de un peaje inadmisibles para el cese del terrorismo. El ejercicio de la imaginación, como en el proceso de diálogo puesto en marcha en Irlanda del Norte, requiere

## **FIRMEZA Y FLEXIBILIDAD**



una maduración de voluntades y la asunción de riesgos compartidos. La desactivación del Plan Ardanza fue una gran oportunidad perdida para evitar la voladura del consenso histórico entre nacionalistas y no nacionalistas.

## **EL SOCIALISMO, CLAVE**

En este contexto, la posición del socialismo democrático vasco se convierte en una pieza clave de cara al futuro a la hora de entender por dónde puede reorientarse la política en Euskadi. El PSE-EE está en puertas de celebrar un debate de gran envergadura en el que aflorará una discusión no tanto entre sus tradicionales sensibilidades españolista y vasquista, que también, sino entre políticas novedosas y recetas conservadoras, entre las nuevas sensibilidades y las viejas etiquetas. Un debate que comprenderá también una profunda reflexión sobre su papel desde el inicio de la Transición, sus relaciones con el nacionalismo y su apuesta para romper una irresponsable dinámica de bloques desde posiciones de integración y consenso.

La conferencia de Elkarri, pese a sus limitaciones y a que confunde los planos de la paz y la normalización, plantea un horizonte interesante que puede contribuir a trabajar por esa nueva complicidad democrática e integradora. La atención social que ha merecido la iniciativa es ilustrativa de la existencia de una corriente de opinión de fondo que no quiere perpetuar una situación de conflicto y que desea buscar soluciones democráticas a los problemas.

Será este vasquismo de síntesis el que rebase de una vez la forzada dicotomía entre nacionalistas y no nacionalistas, el futuro eje sobre el que tendrá que pivotar el discurso de la política vasca. Es una apuesta por la transversalidad auténtica, que tiene sus riesgos, pero la alternativa a este modelo es una aventura rupturista en la que los intransigentes reparten las cartas a su antojo y marcan la agenda. Existe un precedente histórico interesante a la hora de articular ese movimiento frente a los peligros extremistas: es el del fuerismo liberal o liberalismo fuerista que buscó una salida negociada a la primera guerra carlista mediante la bandera «Paz y Fueros» y que logró ensamblar lo mejor de la tradición foral en defensa del autogobierno con una realidad constitucionalista emergente. Aquel sistema, con sus imperfecciones y su condicionamiento por el contexto histórico, permitió un periodo prolongado de paz, estabilidad y progreso, aunque fue incapaz de convencer al liberalismo constitucionalista español. Su fracaso y posterior colapso dieron origen a un sentimiento de frustración sobre el que germinó el nacimiento del nacio-

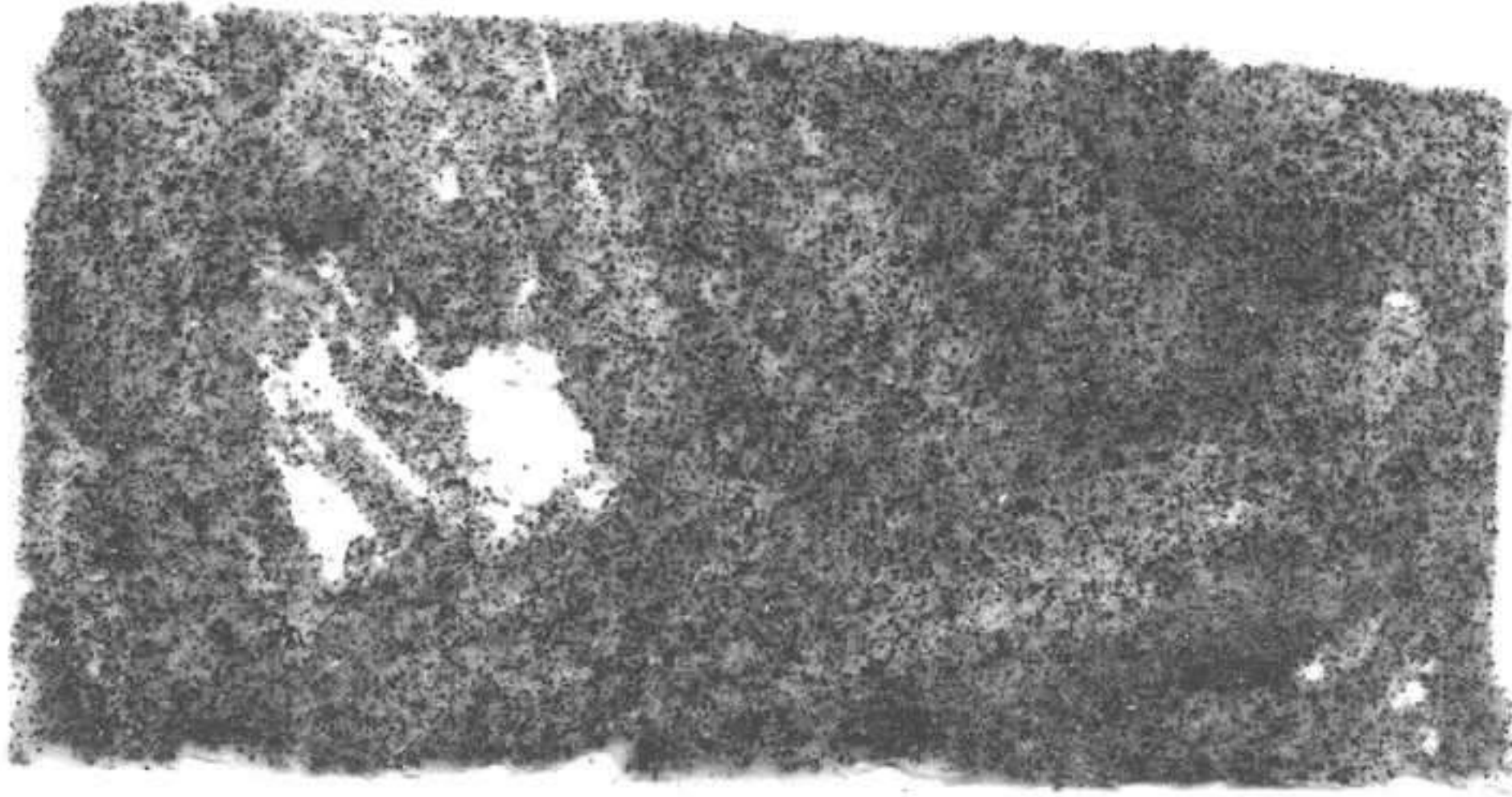


nalismo vasco en una sociedad en la que se habían operado profundas transformaciones socioeconómicas y urbanas.

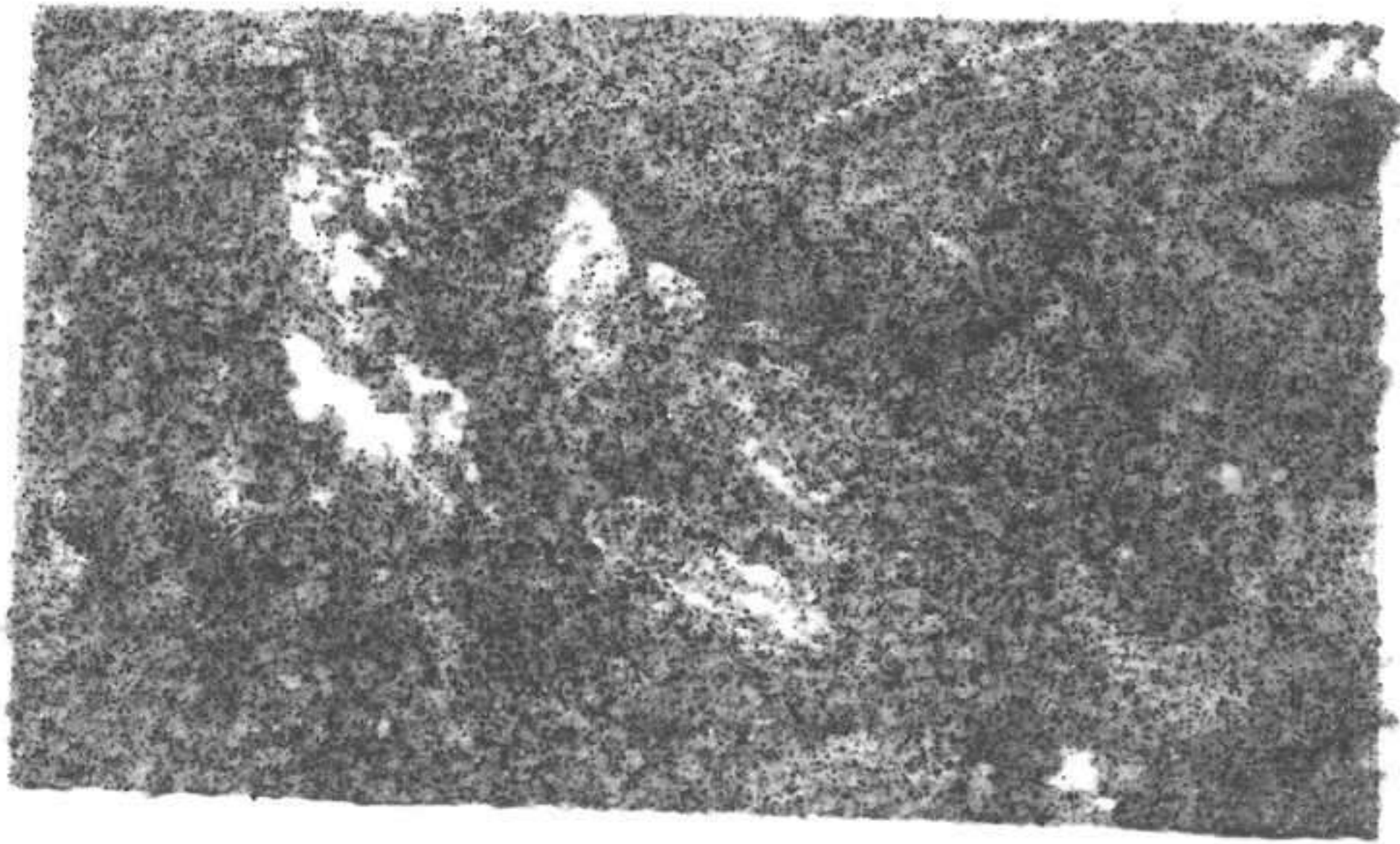
Es verdad que la sociedad globalizada del tercer milenio es radicalmente diferente a la de hace un siglo. Pero no minusvaloremos la influencia de la tradición histórica en Euskadi. De la responsabilidad y del sentido intelectual de la actual clase dirigente depende que la frustración que anida en sectores estatutistas no derive al final en un autodeterminismo radical, como hace un siglo, ni que el antinacionalismo termine por ser un movimiento de contestación sin capacidad de articular una alternativa sugerente de país. Para zanjar de una vez el crónico enfrentamiento entre dos supuestas comunidades, es hora de superar históricas disputas banderizas y pactar las bases de un nuevo modelo de convivencia. Francesc Cambó, el histórico líder del catalanismo, sentenció algo que aún tiene plena vigencia: «Hay dos maneras de llegar al desastre: una, pedir lo imposible. Otra, retrasar lo inevitable». □

---





El espejo muerto



e.Λ.

*El espejo muerto*



# ¿CUMPLIMIENTO O SUPERACIÓN DEL ESTATUTO?

**Eduardo Vírgala Foruria (\*)**

La prórroga, el 1 de diciembre de 2001, de la vigencia de la Ley del Concierto Económico de 13 de mayo de 1981 mediante Ley, es el último episodio hasta el momento de escribir estas líneas del constante enfrentamiento entre el Gobierno vasco y los órganos centrales del Estado. La deriva soberanista que el PNV, partido eje de todos los gobiernos vascos, ha emprendido desde el Pacto de Lizarra lleva a que los eternos conflictos con «Madrid» se vayan agudizando, ya que desde ese momento la reclamación pasa no por una disputa sobre el cumplimiento de las disposiciones estatutarias, sino por la superación del mismo y la construcción de un indefinido nuevo marco jurídico. Hasta dónde va a llegar esta situación es algo que se me escapa, por lo que voy a detenerme en analizar jurídicamente algunos de los problemas sobre el denominado «incumplimiento» del Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV), dejando la ruptura estatutaria y la senda del soberanismo para los futurólogos.

El Gobierno vasco en el momento actual entiende que hay 37 materias recogidas en el EAPV cuya competencia no ha sido transferida a la Comunidad Autónoma vasca. El Gobierno central, por su parte, señala que sólo son siete las materias cuya competencia no está transferida. Seguimos en la misma situación que denuncié hace ya tres años en esta misma revista (1) y que es la escasa presencia de trabajos jurídicos sobre el desarrollo efectivo del Estatuto de Autonomía, ya que no existe, que yo sepa, ningún estudio jurídico global sobre cuáles son las competencias efectivamente transferidas, cómo se han ejercido en la práctica, cuáles son las que efectivamente faltan, etcétera, lo que resulta

---

(\*) Profesor Titular de Derecho Constitucional, Universidad del País Vasco.

(1) «El reciente derecho público autonómico vasco (1991-1997)», en *Cuadernos de Alzate*, nº 18, págs. 221-228.



sorprendente ante la importancia de esta materia de neta incidencia política. Parece como si resultara más cómodo seguir en la situación actual de indefinición, que beneficia las reivindicaciones nacionalistas de «incumplimiento del Estatuto», «freno de las aspiraciones de los vascos», y demás, y que permiten el cuestionamiento cotidiano del marco constitucional y estatutario.

Pues bien, la culminación del proceso de transferencias a la Comunidad Autónoma vasca ha de partir del principio de lealtad institucional por el que tanto el Gobierno central como el vasco reconocen la validez del marco constitucional y estatutario, sin que la negociación sobre cómo deben realizarse esas transferencias sirva precisamente para intentar la ruptura estatutaria. Para ello ha de tenerse en cuenta que para que los órganos vascos puedan ejercer la competencia sobre una materia, además de tener la titularidad sobre la misma, necesitan que el Estado les transfiera la infraestructura de medios materiales y humanos (personal administrativo, edificios, etcétera) existente para la gestión de la misma. Los decretos de transferencia del Gobierno central cumplen, justamente, con el cometido de transferir a las Comunidades Autónomas servicios necesarios para ejercer la competencia ejecutiva correspondiente sobre una materia. La disposición transitoria segunda del Estatuto vasco establece el modo de llevar a cabo las transferencias: el contenido de las mismas lo determina una Comisión mixta de composición paritaria entre el Gobierno vasco y el del Estado, y la decisión de esta Comisión se plasma en un decreto del Gobierno central. Conviene precisar que aunque a estas normas se les denomine normalmente decretos de transferencias (así lo hace el Estatuto vasco), en realidad son decretos de traspasos de servicios, pues no son normas delimitadoras de competencias. Lo que se transfiere no es la competencia en sí, pues las instituciones autonómicas son ya titulares de las mismas desde la aprobación del Estatuto, sino los medios personales y materiales. Así lo ha reconocido la propia jurisprudencia constitucional (ver, por ejemplo, las SSTC 25/1983, de 7 de abril, 76/1983, de 5 de agosto y 125/1984, de 20 de diciembre).

Los decretos de transferencia no son, pues, fuente normativa del ámbito competencial autonómico, es decir que no tienen valor de asignar a las Comunidades Autónomas títulos competenciales. Ahora bien, en la práctica estos decretos sí realizan una función de delimitación competencial, interpretando las normas constitucionales y estatutarias. En consecuencia, tales decretos no son normas atributivas de competencias, pero cumplen un importante valor de interpretación de la Constitución y el Estatuto (interpretación que el Tribunal Constitucional puede



modificar en base justamente al bloque de constitucionalidad), concretando el contenido del espacio competencial autonómico. Por lo tanto, cuando el acuerdo en la Comisión mixta no se produce no puede decirse, como se hace desde el nacionalismo, que el Estado no quiere transferir una competencia.

Teniendo en cuenta lo anterior, creo que, al margen del cálculo que cada lado haga, sí parece claro que habría dos materias fundamentales cuya competencia no está transferida y sobre las que se basa el conflicto jurídico, como son la Seguridad Social y el INEM. En cuanto a la primera, el EAPV otorga a la Comunidad Autónoma la gestión del régimen económico de la Seguridad Social, así como su desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, salvo las normas que configuran el régimen económico de la misma, pero hay que tener en cuenta también que se trata de materias ligadas al régimen económico de la Seguridad Social que es competencia exclusiva del Estado central. El Tribunal Constitucional ha señalado que las atribuciones estatutarias «en materia de gestión del régimen económico de la Seguridad Social vienen condicionadas por los principios que inspiran la legislación estatal en la materia, de solidaridad y de caja única, cuya efectividad asegura la Tesorería General de la Seguridad Social, que sería el único ente titular de los recursos financieros y, por lo mismo, el único competente para distribuir en el tiempo y en el espacio los fondos unificados del sistema único de Seguridad Social (...). En su dimensión o expresión jurídica, el principio de unidad presupuestaria de la Seguridad Social significa la unidad de titularidad y por lo mismo la titularidad estatal de todos los fondos de la Seguridad Social, puesto que si faltara un único titular de los recursos financieros del sistema público de aseguramiento social, tanto para operaciones presupuestarias como extrapresupuestarias, no podría preservarse la vigencia efectiva de los principios de caja única y de solidaridad financiera, ni consecuentemente la unidad del sistema» (STC 124/1989, de 7 de julio).

En lo que se refiere al INEM, la situación es relativamente parecida, ya que ambas partes discrepan sobre cómo debe materializarse el traspaso. Mientras el Gobierno vasco aduce que las cotizaciones de empleo y formación no son recursos de la Seguridad Social sino del INEM y del Fondo de Garantía Salarial (FOGASA), para el Gobierno central la cesión de la recaudación de la cuota de formación que pagan empresarios y trabajadores rompería la caja única del INEM.

Por otro lado, ha de recordarse aquí también el escaso entusiasmo puesto por el Gobierno vasco en lograr la transferencia de



determinadas competencias como, por ejemplo, la penitenciaria, en la que los motivos políticos llevan a que una transferencia que no requiere especiales esfuerzos técnicos, como demuestra el caso de Cataluña, no llegue a culminarse.

Quisiera ahora detenerme en dos temas que suelen ser objeto de constante reproche hacia el Estado por parte de las instituciones vascas. Se trata de la aducida invasión del EAPV por parte de la legislación básica del Estado y de la tendencia centralista del Tribunal Constitucional al faltar en su designación el componente autonómico.

En lo que se refiere a la legislación básica, debe recordarse que hay muchos supuestos a lo largo del art. 149.1 de la CE en que al Estado se le reserva la legislación básica sobre una materia, de manera que las Comunidades Autónomas puedan asumir la legislación de desarrollo a partir de las bases fijadas por el Estado. Son las denominadas competencias compartidas, cuya delimitación viene determinada por el binomio Constitución-Estatuto de Autonomía, de tal forma que la Ley de Cortes únicamente puede regular las bases de la materia correspondiente. Ahora bien, el término «bases» es un concepto vago que puede tener muy diversos contenidos y que, como consecuencia de ello, la norma estatal que define dichas bases cumple un papel decisivo en la delimitación del espacio competencial autonómico. Pues bien, las sentencias del Tribunal Constitucional inciden de forma determinante en la conformación del ámbito competencial de las Comunidades Autónomas. Ello se debe principalmente a dos razones. En primer lugar, el sistema de distribución competencial que diseñan la Constitución y el Estatuto tiene una enorme imprecisión, de modo y manera que es la Ley la que ha de determinar las funciones que en cada materia disponen el ente estatal y el autonómico. Esta circunstancia genera la producción de numerosas controversias entre ambas instancias en orden a fijar con exactitud el campo de intervención de cada parte en una materia concreta. Estos litigios en lugar de solucionarlos en sede política, mediante la negociación, se han «judicializado»; es decir que, en un porcentaje muy elevado, han ido a parar al Tribunal Constitucional (por la vía del recurso de inconstitucionalidad o del conflicto de competencias). De esta forma, este órgano se ha convertido en el pilar fundamental de la construcción del Estado de las autonomías, pues le ha correspondido dar un contenido preciso y concreto a las normas constitucionales y estatutarias delimitadoras de competencias y, por consiguiente, establecer en la mayoría de las materias la línea divisoria entre el Estado y cada Comunidad Autónoma en lo que atañe a las facultades normativas y ejecutivas.



El sistema competencial recogido en el binomio Constitución-Estatuto de Autonomía establece en la mayoría de las materias una distribución de las competencias legislativas asignando al Estado las bases y a las Comunidades Autónomas el desarrollo legislativo. En el reparto bases/desarrollo, alguna de las dos normas puede carecer de validez: la de los órganos centrales del Estado, si han traspasado los límites de las bases o la del ente territorial si ha regulado algún aspecto básico o no se ha ajustado a las bases del Estado. En definitiva, cada instancia actúa, en la esfera de poder que se le asigna, en régimen de exclusividad y la zona indefinida en la que pueden coincidir la norma estatal y la autonómica ha de definirse precisamente como básica o de desarrollo, de tal manera que en función de dicha operación (que ha de realizar en primera instancia el legislador estatal y, en caso de desacuerdo de los poderes autonómicos, de forma definitiva el Tribunal Constitucional) sólo una de las normas puede ser válida.

La delimitación conceptual de las «bases» no es tarea fácil. Pueden definirse, en teoría, como los principios o directrices que regulan los aspectos sustanciales de una materia, pero la utilización de estos términos, no menos ambiguos e indefinidos que «bases», ciertamente no aclara mucho las cosas. En cualquier caso, lo básico debe tener como límite infranqueable el posibilitar a las Comunidades Autónomas poder realizar una política propia, es decir, poder decidir entre varias opciones posibles, pues la competencia legislativa que se les asigna lleva implícita la facultad de orientación política. Desde la sentencia 1/1982, de 28 de enero, el Tribunal Constitucional ha ligado las bases con el interés general: «Lo que la Constitución persigue al conferir a los órganos generales del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de la ordenación de una materia determinada (...) es que tales bases tengan una regulación normativa uniforme y vigencia común en toda la nación, con lo cual se asegura, en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad autónoma, un común denominador normativo». No es posible determinar en abstracto y con carácter general el contenido de las bases. Su concreción ha de ser singular, en relación a las circunstancias que concurren en cada materia. Los criterios que el Tribunal Constitucional ha utilizado para llevar a cabo la materialización de las bases en cada caso se recoge en una jurisprudencia compleja, variada y a veces contradictoria.

De lo expuesto hasta ahora se deduce claramente que corresponde al Estado la determinación de las bases. Más concretamente, esta tarea les incumbe a las Cortes, en primer término, y



al Gobierno después. Ello no significa, empero, que esta labor se inscriba en los parámetros de la decisión política. La definición de lo básico se ha de hacer con arreglo a la Constitución y por ello cabe el enjuiciamiento sobre la validez de la concreción realizada por los órganos estatales a cargo del Tribunal Constitucional, intérprete supremo de la Constitución.

Se plantea la importante cuestión de los límites de la potestad de los órganos estatales para concretar el contenido de las bases. En términos generales, ya he dicho que han de permitir a las Comunidades Autónomas la realización, a partir de las disposiciones básicas, de una política propia. Intentando precisar el sentido de la cuestión planteada, puede formularse la siguiente pregunta: ¿dispone el legislador central de un margen de libre actuación en la concreción de las bases o, por el contrario, ha de limitarse a la búsqueda de un único contenido material válido? O, expresada en otros términos, ¿estamos ante una potestad discrecional del legislador estatal o, por el contrario, se trata de una potestad reglada? Creo que la opción lógica es la primera pues la alusión, junto con el vocablo «bases», a la «legislación básica» o las «normas básicas» está indicando que el contenido material preciso de lo básico no está incluido en el texto constitucional sino que existe una remisión al sujeto estatal titular de la potestad legislativa —o normativa— para que éste, discrecionalmente, fije los contornos de lo básico con el límite, obviamente, de que se trate de aspectos de naturaleza básica y que la competencia autonómica de desarrollo legislativo no quede convertido en un mero nominalismo. Como consecuencia de ello, existe un determinado espacio material donde el legislador estatal puede actuar libremente dándole un contenido mayor o menor a las bases y delimitando en esta operación las competencias legislativas autonómicas. En una materia compartida existirían tres zonas: un núcleo esencial, un halo de indeterminación y la zona exterior de las bases. El primero tendría que corresponder necesariamente al Estado (salvo que se transfiera a una o varias Comunidades Autónomas por la vía del art. 150.2, pero esto es otra cuestión) y el último a las Comunidades Autónomas. Una solución distinta sería inconstitucional. Pero en el «halo», las Cortes y el Gobierno tendrían libertad de decisión. Esto significa que, dentro de esta franja, cualquier opción sería constitucional y que ésta constituiría, precisamente, la materialización precisa de las bases, de manera que el campo de actuación legislativa autónoma quedaría determinado a partir de las mismas.

En coherencia con esta tesis, el enjuiciamiento del Tribunal Constitucional ha de consistir en analizar si la concreción norma-



tiva de las bases se ha producido dentro de esa zona de discrecionalidad. La inconstitucionalidad vendría dada, en este sentido, por dos motivos bien diferentes: por no haber recogido el núcleo básico esencial o por haber regulado aspectos no básicos. En cualquiera de los casos, el pronunciamiento del Tribunal Constitucional no resuelve definitivamente la cuestión, pues las Cortes pueden, en el futuro, redefinir las bases, siempre y cuando la nueva formulación se haga dentro de los límites expuestos.

El Tribunal Constitucional recurrió en sus primeros años a una concepción fundamentalmente material de las bases, en la que las bases se identificaban por su contenido material con independencia del instrumento jurídico en que estuvieran recogidas. Por ello, no era exigible una Ley *ad hoc* de Cortes que calificara lo que era básico, noción formal, más aún, se daba por válida la utilización del reglamento (e incluso, en ocasiones excepcionales, de la actuación administrativa).

En la doctrina del Tribunal Constitucional han estado presentes siempre, por tanto, en la identificación de las «bases», un elemento material —que es el que prevaleció en un principio— y un elemento formal. La concepción fundamentalmente material conducía a que las materias fueran calificadas como básicas por el Tribunal Constitucional según la naturaleza de las mismas. El elemento formal intervenía en un segundo plano impidiendo la utilización abusiva del reglamento como instrumento contenedor de lo básico, procurando que el mismo fuera, en lo posible, regulado por ley.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional dio un giro importante con la sentencia 69/1988, de 19 de abril. Se sintetizó la doctrina del Alto Tribunal, afirmando que había primado una concepción material del concepto de lo básico aunque también se hubiera tenido en cuenta el elemento formal (impidiendo un uso indiscriminado de las normas reglamentarias) y a partir de ese momento se mantuvieron ambos elementos pero potenciando el formal. La conservación de la noción material se explica precisamente como garantía de la autonomía de las Comunidades Autónomas, en el sentido de permitir el enjuiciamiento por parte del Tribunal Constitucional de la norma definida como básica por el legislador estatal, pero el Alto Tribunal explica las razones que le empujan a invertir la importancia del elemento material y formal: «En los primeros años de vigencia de la Constitución, en los que la tarea urgente que imponía la implantación del sistema de distribución de competencias consistía en adaptar la legislación anterior al nuevo orden constitucional y no le era posible al Estado desplegar una actividad legislativa tan intensa que pudiera, de manera inmediata, configurar todas las ordenaciones bási-



cas que contemplan la Constitución y los Estatutos, resulta inevitable que el concepto material de «norma básica» adquiriese excepcional relevancia al objeto de conseguir, de la manera más rápida y eficaz, la progresiva determinación de los espacios normativos estatal y autonómico, quedando, por consiguiente, en un segundo plano, el componente formal».

A partir de entonces, y en aras fundamentalmente a la seguridad jurídica, el Tribunal Constitucional, apoyándose en la noción formal, entiende que las bases han de estar contenidas en una «ley votada en Cortes que designe expresamente su carácter de básica o esté dotada de una estructura de la cual se infiera ese carácter con naturalidad, debiendo cumplirse esta condición en el supuesto excepcional de que la norma básica se introduzca por el Gobierno de la Nación en ejercicio de su potestad de reglamento». Las novedades son dos. De una parte, se limita el uso del reglamento a supuestos excepcionales (cabe deducir dos casos de la sentencia: a) cuando sea necesario para complementar la ley y b) la adecuación de la legislación preconstitucional si aún no se ha aprobado la ley correspondiente). La segunda novedad es que se exige a la norma de bases una definición formal acerca de su naturaleza básica (que podrá afectar a la totalidad o parte). Esto ya lo venían haciendo muchas leyes, pero no las normas reglamentarias.

Como puntualización de esta doctrina, en la STC 213/1994, de 14 de julio, se estableció que no resulta posible que las bases continúen siendo reformuladas de modo sucesivo a través de instrumentos normativos de rango inferior a la Ley y al Real Decreto, que, de ordinario han de cobijarlas. En este sentido, el Tribunal Constitucional señaló que «la planificación general de la actividad económica, en efecto, no es algo que, salvo elementos puntuales, tenga lugar mediante Órdenes ministeriales», concluyendo, respecto a la norma subvencional entonces analizada, que «los objetivos de las inversiones, la cuantía de las ayudas, el procedimiento o gestión de las mismas, no son materias tan coyunturales o incluso efímeras que sólo una Orden ministerial pudiese abordarlas eficazmente», pues «cuando el Estado se apoya en su título tan genérico como es el de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica frente a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, no puede, salvo calificadas excepciones, continuar operando con todos los instrumentos de que disponía con anterioridad a la descentralización del mismo».

En definitiva, el Tribunal Constitucional ha realizado a partir de finales de los años 80 un cambio de rumbo en su jurisprudencia que intenta delimitar al máximo la capacidad conformadora de las competencias autonómicas por parte del Estado



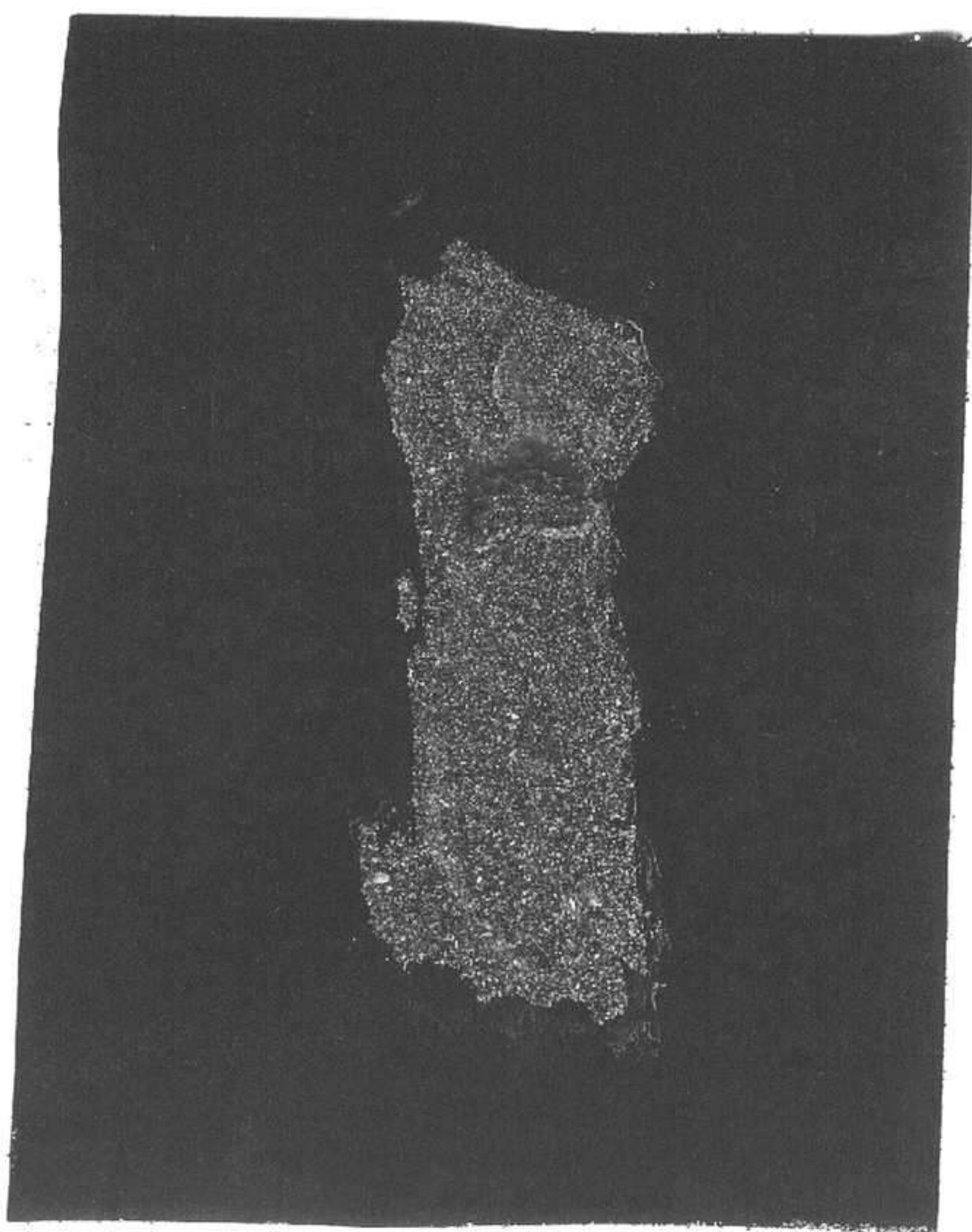
central, impidiendo la utilización, salvo excepciones, del reglamento y realizando una lectura integradora del conjunto Constitución-Estatuto de Autonomía, lo que, desde mi punto de vista, no concuerda con la constante reivindicación nacionalista de la «invasión» de competencias.

Finalmente, un breve comentario sobre el otro gran tema jurídico de reproche al entramado institucional establecido por la Constitución como es el de la designación de los miembros del Tribunal Constitucional. Los nacionalistas vascos critican la falta de sensibilidad autonómica en la composición del Tribunal Constitucional, alegándose que España es un Estado autonómico y que el Tribunal Constitucional resuelve conflictos entre las Comunidades Autónomas y los órganos centrales del Estado. A esto hay que señalar que, hasta donde quién escribe estas líneas conoce, no ha habido propuestas jurídicamente articuladas que, sin reformar la Constitución, indiquen cómo integrar esa sensibilidad autonómica en la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional. Las razones para esta ausencia podrían provenir de que, salvo que se quiera aumentar inconstitucionalmente el número de miembros del Tribunal Constitucional, la participación autonómica debería canalizarse a través de los cuatro magistrados designados por el Senado como Cámara de representación territorial. Lógicamente, esos magistrados deberían ser designados por acuerdo entre las Comunidades Autónomas, cuya decisión conduciría a la designación de magistrados de tendencia política similar a la actual, ya que quince Comunidades están gobernadas por el PSOE o el PP, o por un sistema de rotación, con lo que sólo en muy contadas composiciones del Tribunal Constitucional el interés autonómico diferente al de los dos partidos mayoritarios se vería reflejado. Otra cosa es que necesariamente esos magistrados «autonómicos» lo fueran de sensibilidad nacionalista, con lo que forzosamente se estaría violentando la voluntad popular y el diseño constitucional autonómico.

Para terminar, independientemente de las reclamaciones de transferencias que los nacionalistas puedan realizar frente al Gobierno central, los ciudadanos vascos no nos cansaremos de reclamar la prioridad que respecto de cualquier reivindicación competencial tiene el artículo nueve del EAPV, según el cual: «1. Los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos del País Vasco son los establecidos en la Constitución. 2. Los poderes públicos vascos, en el ámbito de su competencia: a) velarán y garantizarán el adecuado ejercicio de los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos». □



De fósiles y otros poemas



c. 1.

*De fósiles y otros poemas*



# UN RELATO NO CONVENCIONAL DEL NACIONALISMO VASCO (\*)

**Juan José Solozábal (\*\*)**

Antonio Elorza, *Un Pueblo escogido*, Crítica, Barcelona, 2001.

Para mí, Antonio Elorza es nuestro máximo historiador del nacionalismo vasco. Y esta obra, *Un pueblo escogido*, que recopila once estudios y un interesante epílogo, constituye, en sus quinientas páginas, la aportación capital de Elorza al tema. Se trata de contribuciones monográficas que Elorza ha ido publicando a lo largo de los años, perfectamente ordenables cronológicamente, referidas a aspectos medulares del primer nacionalismo: así, se recoge su participación en el libro homenaje a Pérez de la Dehesa, autor de un notabilísimo estudio sobre el primer Unamuno, acompañado de un trabajo sobre los nacionalistas navarros de la Asociación Euskara, como Campión e Iturralde; sus trabajos sobre el periodo postarquista de la Restauración, referidos a la obra de Ulacia, o Arrandiaga y el grupo de *Hermes*, al surgimiento de Solidaridad Obrera y la escisión de los aberrianos y el estudio de Gallastegui y finalmente la época de la Segunda República, como el estudio de los sacerdotes propagandistas como por ejemplo José de Aristimuño y Policarpo Larrañaga.

Estos trabajos se refieren a momentos, personajes o aspectos concretos, pero siempre significativos y por ello verdaderos jalones, en la historia del nacionalismo, sin pretensiones de constituir un relato total o, mejor, convencional, del nacionalismo. Apuntan sobre todo a su significación ideológica u organizativa, aspectos que Elorza domina con exhaustividad. La base de estos estudios es siempre la prensa, la correspondencia a que ha tenido acceso o el testimonio de conversaciones mantenidas con los protagonistas de lo que relata. Hay, por tanto, una admirable labor de investigación en hemerotecas, de rastreo de documentos y de acarreo de testimonios, seleccionados con tino e incluidos coherentemente en unos esquemas de comprensión, en una verdadera interpretación, pero, como digo, fundamentada sobre un dominio de las fuentes.

Es fácil y posiblemente deshonesto hacer una crítica externa a lo que se comenta, porque supone contrastar la obra realizada no con los parámetros del autor, sino con los propios. Por tanto, no deja de ser gratuito el echar en falta un mayor testimonio de la referencia externa de la actividad del partido nacionalista, de su inserción en la política general, y del eco que la labor del nacionalismo, se trate de su irrupción o de su integración, supuso en el sistema político vasco. De manera que el relato de la actua-

(\*) Intervención en la presentación del libro de Antonio Elorza, *Un pueblo escogido* en la UNED el 26 de noviembre de 2001.

(\*\*) Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad Autónoma de Madrid.



ción del Partido Nacionalista Vasco quizás es preferentemente interno o reflejo. Por ejemplo, no hay demasiado testimonio de la reacción de los partidos dinásticos ante el nacionalismo, tanto en el nivel ideológico como incluso en el de la práctica política, y otro tanto como ocurre, por ejemplo, en cuanto a la actuación de los parlamentarios nacionalistas en Madrid para transmitir su visión estatutaria.

Por cierto que para un constitucionalista es muy interesante seguir, de la mano de Elorza, los avatares de la prensa nacionalista, que muestra los límites del régimen liberal de la Restauración, pero también su capacidad para asegurar un nivel de libertad de expresión realmente estimable, lo que viene a probar la falacia de la interpretación oscurantista que alguna bibliografía se empeña en mantener de este periodo.

En cualquier caso, son básicas las aportaciones de Elorza para conocer la naturaleza racial-integrista del pensamiento de Arana, en concreto, sus relaciones con el pensamiento fuerista-particularista del siglo XIX —se trate de Araquistain, Villoslada o Trueba—, o las conexiones del primer nacionalismo con los eukalerríacos, los llamados *fenicios* en la prensa nacionalista; la importancia del agrarismo en el nacionalismo en cuanto sustentador del mito de la sociedad preindustrial igualitaria y pura, y como cantera de la clientela nacionalista de los primeros tiempos; y quizás sobre todo la tendencia del nacionalismo a rebasar los planteamientos meramente ideológicos como prefiguración en su dinamismo organizativo de una nueva sociedad vasca. Estas contribuciones, decía, son fundamentales en la historiografía sobre el nacionalismo y es imposible al establecer el estado de su conocimiento sin referirse a los estudios de Antonio Elorza.

Todo lo cual no quiere decir que no se puedan hacer algunas observaciones al respec-

to aunque ello no ponga en cuestión, como es obvio, la significación relevante del trabajo que acabamos de señalar. Observaciones que son de carácter general o metodológico, algunas, y otras que se refieren a algún aspecto singular o más específico. Comencemos por las primeras.

El libro incurre, por lo menos en parte, en lo que podríamos llamar cierto determinismo histórico. La tesis básica del libro es el esencialismo aranista del nacionalismo. Desgraciadamente, la historia del nacionalismo da la razón a Elorza y ETA enlaza perfectamente con Arana —con el primer Arana, a través de Gallastegui o *Jagui*— como éste enlaza con algún antecedente como pueden ser Larramendi o Sobrado o Chao, en cuanto a su racismo, integrismo, y lo que podríamos llamar el alma independentista del nacionalismo. Me parece que estas relaciones son evidentes. Pero el problema es explicar por qué se impuso esa trayectoria, convirtiéndose lo que es un antecedente en verdadero precedente. Esa es una evolución posible, y ciertamente la que se ha impuesto, pero no era la única abierta. Desde ese punto de vista, la historia del nacionalismo pudo haber sido otra. La evolución del nacionalismo ha dependido de otros factores: de la actitud del sistema político ante las reivindicaciones del nacionalismo, por ejemplo, ante su demanda de reconocimiento constitucional del particularismo. ¿No contribuyó la actitud del primer socialismo vasco, su centralismo, su denuncia sin matices del fuerismo, a la estridencia del nacionalismo? ¿Y la posición del sistema de los partidos dinásticos, de la piña monárquica, en sus diversas configuraciones? La actitud del nacionalismo también ha dependido de factores personales: la personalidad de Arana, la de Arzallus en nuestros días. Las reticencias del PNV en la Constituyente, ¿hubiesen existido de haber correspondido el liderazgo a Ajuriaguerra, a Leizaola, o al senador



Jáuregui? ¿Hubiese sido posible la justificación nacionalista de Lizarra, de haberse prestado atención al plan de pacificación de Ardanza? ¿Cuáles son los resultados de la política de aislamiento de Aznar en relación con el PNV en la Internacional demócrata cristiana, o de la exclusión de Margarita Uría en la designación de los miembros del Consejo del Poder Judicial? Y en relación con las últimas elecciones, ¿se podría cuestionar la propia dicotomía constitucionalismo/nacionalismo, como si el nacionalismo no cupiese en el orden constitucional? También podríamos referirnos a la discutible decisión de estatalizar la campaña electoral, comenzando por la designación como líder político de una buena parte de las fuerzas no nacionalistas de un ex ministro del Interior, circunstancia que tal vez diese algo de verosimilitud al cliché nacionalista de contención o menoscabo del autogobierno vasco. ¿No hubiesen podido ser otros los resultados electorales si a la firmeza se hubiese añadido la sensibilidad autonomista?

Yo creo que las oportunidades del alma fuerista o autonomista han sido importantes; lo fueron en la Comución Nacionalista o en los tiempos de *Hermes*, podrían haberlo sido en la actualidad. Me parece que la historia no está condenada a ser como ha sido y que hay contenido un riesgo en entenderla desde el presente. Ese linealismo histórico, ese determinismo, no se resuelve por la fatalidad de las condiciones económicas. No se puede entender a Arana sin el industrialismo, como el nacionalismo navarro queda explicado a resultas de la falta de desarrollo económico de la región. Pero las condiciones económicas no son más que un *humus* o contexto. Si no podemos entender el nacionalismo actual, me parece, con referencias económicas, ¿por qué relacionar a Campión, o las oportunidades del nacionalismo navarro, con la crisis de la filoxera, o Solidaridad con la prosperidad de la posguerra, o el crecimiento de la

afiliación del nacionalismo en la Segunda República con la difícil situación industrial vasca de la época? Quiero decir entendidas como relaciones causales directas, no como condiciones que abren una posibilidad o forman un contexto favorable.

Éstas pueden ser observaciones generales o si se quiere metodológicas. Tengo también algunas discrepancias más concretas, que reduciré a tres o cuatro.

A mi juicio, no se insiste en la ruptura que Arana representa respecto del particularismo foral. Arana sencillamente tergiversa la interpretación foral de modo cualitativo. El fuerismo no es independentista, de manera que el soberanismo no existe en el pensamiento foral, aunque puede darse como amenaza, como posibilidad, por ejemplo, como puse de relieve en mi libro *El primer nacionalismo vasco*, en el caso de Arístides Artiñano. La prueba la tenemos en el fuerismo navarro, que continúa la línea tradicional. De manera que el foralismo se incorpora en el nacionalismo aranista por posibilismo, para conferir al nacionalismo una dimensión nacional que sólo el fuerismo tiene, pero forzando su significación soberanista.

Con respecto a la época de la Restauración se dan dos interpretaciones que tampoco comparto. Me refiero al significado orgánico de Pablo Alzola como representante de la oligarquía. Creo que su aceptación del fuerismo, o su manifestación operativa, el concierto, o su preferencia por un socialismo al modo inglés, fabiano (por cierto, con una estupenda visión de futuro), impide esa consideración del mismo como pensador, decía, orgánico, de la oligarquía vasca.

La significación del socialismo vasco de la época de Arana debe ser, quizá, objeto de alguna matización, por lo menos en un segundo momento, más allá de esa versión marxista positivista que se le atribuye en el



libro. Ciertamente, hubo tiempo para una visión gradualista, no catastrofista del capitalismo, por no hablar del testimonio de moderación y de respeto a la legalidad y a los usos estrictos de la democracia por parte del primer socialismo vasco.

Dos últimas observaciones. Me refiero a la influencia ignaciana en el nacionalismo que seguramente no puede negarse, pero cuyo resalto puede incurrir en un cierto anacronismo. No deja de tratarse de una apropiación interesada, pero no puede comportar verdadera relación entre ambas realidades, ni ignorar la plena inclusión de los primeros jesuitas en la Iglesia y contrarreforma españolas.

Sobre el nacionalismo de la Segunda República quizás se hace una lectura demasiado

aranista del mismo. El compromiso de Aguirre con la República es bastante más fuerte que el de los líderes más preeminentes del nacionalismo actual con el orden constitucional español, y su comportamiento democrático más sincero. Como, en mi opinión, se desprende de una lectura de la revista cultural *Yakintza*, la preocupación social de algunos de los intelectuales del nacionalismo parece tan auténtica como su interés por el euskera o su defensa de la personalidad vasca.

Se trata, como ya señalaba anteriormente, de observaciones, que no dejan de ser modulaciones concretas a un trabajo cuya significación de conjunto atribuye al libro del Antonio Elorza una posición señera en la historiografía del nacionalismo vasco. □



# LA VIGENCIA DE UN CLÁSICO

**Santiago de Pablo (\*)**

Javier Corcuera Atienza, *La patria de los vascos. Orígenes, ideología y organización del nacionalismo vasco (1876-1903)*, Taurus, Madrid, 2001.

Hay motivos más que suficientes para que en la actualidad Sabino Arana Goiri no sea una figura histórica especialmente simpática ni atractiva para gran parte de la sociedad vasca, incluido un buen número de nacionalistas. Pero, nos guste a cada uno más o menos, lo cierto es que Arana es uno de los personajes que mayor influencia ha tenido en la trayectoria de la historia contemporánea del País Vasco. Lógicamente, no son sólo las individualidades las que influyen en el rumbo de la historia, puesto que éstas actúan en unos contextos económicos, sociales, culturales y políticos determinados, que influyen sobre las actitudes individuales, aunque al final la historia la hagan, con sus decisiones libremente tomadas, sus aciertos y también sus errores, las personas concretas y contingentes. De ahí la trascendencia de una figura como la del fundador del Partido Nacionalista Vasco que —inmerso en un momento de grandes transformaciones económicas y sociales en Vizcaya— dio el banderazo de salida, junto a la casi coetánea aparición del socialismo y del movimiento obrero, a la conformación política del País Vasco contemporáneo, con una pluralidad política triangular, que puede rastrearse desde la Restauración hasta la

democracia actual, pasando por la etapa republicana, y cuyo tercer vértice sería la derecha monárquica de ámbito español.

De ahí que —además de por la literatura histórica pro y antinacionalista vasca, utilizada como arma arrojadiza por unos y otros, y que últimamente parece volver a estar en plena forma—, la figura de Sabino Arana haya sido frecuentemente objeto de estudios, ensayos e investigaciones históricas y que, a pesar de ser por tanto un tema bastante trillado, en los últimos años se hayan seguido editando nuevas obras sobre el fundador del PNV. Si a ello añadimos el ingente número de publicaciones recientes —no siempre de calidad contrastada— sobre la historia del nacionalismo vasco en general, no cabe duda de que estamos ante un movimiento político y social trascendental para entender la historia vasca reciente y la situación de la Euskadi actual. Prueba de ese casi excesivo número de publicaciones sobre el tema puede ser la dificultad para encontrar títulos novedosos para tantos libros. De hecho, el título elegido para reeditar el libro de Javier Corcuera al que dedicamos estas líneas (*La patria de los vascos*) es el tercero publicado con este nombre, después del opúsculo de Engracio Aranzadi (Gipuzkoarra, San Sebastián, 1910) y de la antología de escritos políticos de Sabino Arana, anotada y seleccionada por Antonio

(\*) Catedrático de Historia Contemporánea, Universidad del País Vasco.



Elorza (Haranburu, San Sebastián, 1995), sin contar la obra del nacionalista radical Manuel Fernández Etxeberria, («*Matxarvi*»), titulada *Euzkadi, patria de los vascos* (Venegas, Caracas, s.a. 1969 [1965]). En cuanto al subtítulo, se ha mantenido el que fuera título original del libro en 1979 (*Orígenes, ideología y organización del nacionalismo vasco*), cambiando solamente el periodo cronológico del encabezamiento, que ahora es 1876-1903, mientras que en la primera edición era 1876-1904. Este pequeño cambio de fecha es coherente con el contenido del libro, puesto que, aunque Corcuera incluye en su estudio las consecuencias de la muerte de Arana y de su inacabada evolución españolista, llegando hasta 1904, las apenas doce páginas que dedica a estos episodios no justificaban no haber elegido como fecha final del libro la muerte de Sabino Arana en 1903.

Podría pensarse que el tiempo transcurrido desde su pionera aparición en las librerías, en la etapa de la Transición democrática, podía hacer inútil e innecesaria esta segunda edición corregida. En efecto, el libro de Corcuera —junto a los de Pablo Fernández Albaladejo, Emiliano Fernández de Pinedo, Manuel González Portilla, Juan Pablo Fusi, e Ignacio Olábarri, entre otros— fue uno de los principales ejemplos de la «nueva historiografía vasca», surgida en torno a la segunda mitad de los años 70 y primeros 80, caracterizada por actuar desde el ámbito universitario (frente al amateurismo de etapas anteriores), por estar centrada fundamentalmente en Vizcaya y por tocar los temas que entonces se consideraban más novedosos y atractivos: el nacionalismo vasco, el socialismo y el movimiento obrero, la crisis del Antiguo Régimen, la industrialización, etcétera. Esta nueva generación de jóvenes historiadores se acercó a la historia contemporánea vasca con criterios científicos, con una metodología renovada y abriendo nuevos terrenos al conocimiento

histórico. La creación de Facultades de Letras y Ciencias Sociales en las Universidades de Deusto, Navarra y Bilbao (actualmente, Universidad del País Vasco) contribuyó en buena medida a esa transformación en la historiografía, ya que la mayoría de las obras principales sobre el País Vasco contemporáneo han sido en su origen tesis doctorales publicadas posteriormente. En el caso de los orígenes del nacionalismo vasco y de la figura de Arana, pocos años antes que la obra de Corcuera se publicaron los libros de Juan José Solozábal (*El primer nacionalismo vasco. Industrialismo y conciencia nacional*, Túcar, Madrid, 1975) y Jean-Claude Larronde (*El nacionalismo vasco: su origen y su ideología en la obra de Sabino Arana-Goiri*, Txertoa, San Sebastián, 1977), a los que hay que añadir diversas aportaciones de Antonio Elorza, José Extramiana, y otros.

Desde aquellos años, la historiografía vasca —sin lanzar las campanas al vuelo, puesto que aún quedan múltiples temas, enfoques y épocas por estudiar— ha dado pasos de gigante. Algunos de los primeros acercamientos historiográficos de hace veinte o veinticinco años han sido superados, completados o matizados por nuevas generaciones de investigadores. Pero, así como no tendría mucho sentido reeditar sin cambios en la actualidad los primeros acercamientos de los años 70 a la historia del nacionalismo vasco (por centrarnos en el tema que estamos tratando aquí) durante la Restauración, la Dictadura de Primo de Rivera, la Segunda República, la guerra civil, el exilio o la Dictadura franquista, la reedición del libro de Corcuera sigue siendo útil, puesto que continúa siendo la mejor y más completa obra publicada hasta la fecha sobre la figura de Sabino Arana y sobre los inicios del nacionalismo vasco. Por ejemplo, en aspectos polémicos (y todavía no aclarados por completo), como la evolución españolista de Sabino Arana, la explicación apun-



tada por Corcuera sigue siendo básicamente admitida por la inmensa mayoría de los historiadores. Lo mismo sucede con la biografía de Arana, sus fases de actuación política (purismo y radicalismo hasta 1898; pragmatismo desde ese año, con el ingreso en el nacionalismo de los euskalerríacos de Ramón de la Sota, y evolución españolista en 1902-1903), el análisis interno de la ideología sabiniana (integrista religioso, mitificación de la foralidad, raza, lengua) e incluso con algunos temas colaterales, como la Sociedad Euskalerría de Bilbao, que —a diferencia de la similar y coetánea Asociación Euskara de Navarra— apenas ha sido objeto de nuevas investigaciones en estos años. De ahí que la reedición, veintidós años después, del libro —publicado en 1979 por Siglo XXI— que fue fruto de la tesis doctoral del hoy catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad del País Vasco Javier Corcuera Atienza, siga teniendo sentido.

La actualidad del libro de Corcuera viene dada en primer lugar porque —aunque desde aquella fecha han aparecido muchas obras sobre Sabino Arana— el corpus documental básico en torno al primitivo nacionalismo vasco se ha incrementado relativamente poco. De hecho, es significativo que en el propio archivo del Partido Nacionalista Vasco en Artea apenas hayan aparecido nuevos documentos sobre la etapa de Arana, frente a la ingente documentación de otros periodos históricos (en particular del franquismo) que se conserva en el centro documental regentado por la Fundación Sabino Arana.

No obstante, el hecho de que no hayan aparecido nuevas fuentes que modifiquen significativamente lo tratado por Corcuera en 1979 y de que el núcleo básico del libro siga resistiendo los embates de la crítica historiográfica no significa que desde aquella fecha hasta la actualidad no haya habido

nuevas aportaciones que hacían necesario matizar y completar el contenido del libro. Ante la imposibilidad de hacer una revisión a fondo —puesto que ello hubiera supuesto un libro distinto— el autor ha optado por mantener la estructura de la primera edición, resumiendo sólo los temas relativos a la introducción histórica, en los que el avance de la historiografía reciente ha sido enorme (piénsese, por ejemplo, en la industrialización, la literatura romántica pre-nacionalista, el sistema foral y su abolición), aunque se han mantenido aspectos conexos, como la abolición foral de 1876 o el sistema de partidos de Vizcaya en la década de 1890. Aunque algunas partes podían haberse reducido algo más, se trata de una decisión acertada, puesto que el conocimiento del contexto social, económico, cultural y político donde vivió y del que bebió Arana es completamente necesario para entender al personaje. No se trata, por tanto, de escandalizarse de determinadas afirmaciones del creador del nacionalismo vasco, sino de saber porqué unas afirmaciones de tal calibre encontraron terreno abonado en la sociedad vasca de la época. De otra forma, Sabino Arana hubiera quedado como un visionario más o menos curioso, pero ni su movimiento hubiera logrado consolidarse ni hubiera tenido la importancia que el nacionalismo ha tenido en la historia del último siglo en el País Vasco.

Corcuera ha optado también por renunciar a completar la bibliografía en todas las cuestiones tratadas en el libro, salvo aquellas en que hubiera sido imposible no hacerlo. Se trata de una opción coherente, aunque se echa en falta la actualización de algunas citas de fondos bibliográficos y documentales, que podía haberse logrado sin mucho esfuerzo. Por ejemplo, el actual Archivo General de la Guerra Civil de Salamanca (hasta hace poco Archivo Histórico Nacional-Sección Guerra Civil) se cita todavía como «Archivo de Recuperación y



Masonería, Salamanca». Asimismo, la obra de Jean-Claude Larronde sobre Arana se sigue citando como tesis en francés, cuando el libro en castellano que la resumía se publicó en 1977.

Pero, como afirma el propio autor en la introducción, el cambio de mayor trascendencia en esta segunda edición ha sido el «matizar algunas afirmaciones publicadas en la primera edición sobre relaciones entre grupos de interés económico y opinión política». En efecto, el menor economicismo presente en *La patria de los vascos* ha hecho desaparecer citas de algunos autores, como Poulantzas, utilizados en la primera versión, o que se haya modificado significativamente el título de algunos epígrafes («Consolidación de la alta burguesía mine-ro-metalúrgica» en vez de «Consolidación de la burguesía monopolista»).

Se refleja aquí —como en otros cambios introducidos en el texto— que los historia-dores, al igual que los personajes históricos que investigamos, también somos deudores de nuestra época, puesto que el materialis-mo histórico, en sus diversas versiones, presente de forma apabullante en la histo-riografía española en los años 70 ha dado paso en los últimos años a acercamientos más plurales y complejos. Todo ello ha hecho que el libro mejore sustancialmente respecto a su primera edición. Sin embargo, en mi opinión, quizá hubiera merecido la pena ajustar algo más algunas afirmaciones

que se siguen manteniendo en el texto y que —aun no teniendo peso en la época estudiada por Corcuera, en que el naciona-lismo apenas había iniciado su expansión— sí pueden servir para matizar la interpreta-ción general de las causas del surgimiento y del crecimiento del nacionalismo vasco. Teniendo en cuenta la cada vez mayor aten-ción prestada por la historiografía a los aspectos culturales, la influencia de la antropología y de las nuevas formas de his-toria social en la historia política y las investigaciones ya realizadas sobre la implantación del nacionalismo vasco en zonas económica y socialmente heterogé-neas y muy distintas de la Vizcaya indus-trial (como las diversas zonas de Guipúz-coa o la localidad de Bermeo, por no hablar de Álava y Navarra), quizá hubiera mere-cido la pena hacer un esfuerzo de síntesis e interpretación que tuviera más en cuenta estos factores.

En cualquier caso, estos matices y comen-tarios, al hilo del libro, no quitan ni un ápi-ce de mérito a esta obra que —como ya he resaltado desde el principio— sigue siendo una de las aportaciones básicas a la historia contemporánea del País Vasco y la mejor obra sobre la figura y la época de Sabino Arana. Esperamos que su reedición contri-buya a poner al alcance de nuevas genera-ciones de vascos el conocimiento de un personaje y una época que siguen siendo básicos para entender la realidad de la Euskadi actual. □



# PERSPECTIVAS DE FUTURO DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

**Alicia González Alonso (\*)**

Francesc Pau i Vall (coord.), *El Futuro del Estado Autonómico. VII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Aranzadi, Navarra, 2001.

El libro del que doy noticia es el resultado de las VII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos que tuvieron lugar en Toledo en septiembre de 2000. De dichas Jornadas hay que resaltar, además del tema elegido, la distinta procedencia de los ponentes ya que en las mismas participaron profesores universitarios, letrados de Parlamentos autonómicos y representantes de diversos partidos políticos con distintas visiones de lo que es y será (o podrá ser) nuestro Estado autonómico.

La ponencia que abre el libro, con el sugerente título de «La Constitución accidental», corre a cargo de Pedro Cruz Villalón, entonces Presidente del Tribunal Constitucional. Destaca el doble carácter anacrónico, por un lado, pero a la vez en proceso (o de *work in progress*) del Título VIII de la Constitución, en el que la asimetría fue inevitablemente punto de partida, pero en el que la simetría es también «un punto de llegada legítimo». Reconoce que existe cierto temor a la reforma constitucional, pero él es partidario de la misma ya que «la defensa de la Constitución debe interiorizar la idea de su reforma del mismo modo que la idea de reforma debe interiorizar la de defensa

de la Constitución». Entiende que la reforma debe tender a la superación de la Constitución accidental, esto es, la reforma debe incorporar los rasgos definitorios de nuestro Estado desde el punto de vista territorial. Una de las cuestiones claves a la hora de acometer la reforma debe ser el debate acerca de la articulación de la asimetría.

En la primera parte del libro hay cinco ponencias, que corren a cargo de Juan José Solozábal (Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid), Eduardo Espín (Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Castilla-La Mancha), Francesc Pau (Letrado-Director de Estudios del Parlamento de Cataluña), José Joaquín Fernández (Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Cádiz) y José Ramón Cólera (Letrado Mayor del Parlamento de Galicia) y culmina con un debate entre los ponentes y asistentes a las Jornadas. Hay que señalar que todos califican de éxito el hecho de haber pasado de un sistema absolutamente centralista a ser «un caso de pluralismo territorial» en un plazo relativamente corto de tiempo. Sin embargo cada uno de ellos se ocupa de aspectos que, sin duda, reivindican la toma de decisiones, tales como el principio de igualdad, las relaciones intergubernamentales e institucionales y, en definitiva, la necesidad de cerrar el

(\*) Profesora de Derecho Constitucional, Universidad Autónoma de Madrid.



sistema, o, cuanto menos, apuntar las directrices en las que ha de basarse dicho cierre.

Para Juan José Solozábal, el Estado de las Autonomías se encuentra en una situación de encrucijada, ya no sólo desde un punto de vista técnico, sino también político; exponente de ello es la Declaración de Barcelona, en la que se denuncian déficits respecto al reconocimiento de la realidad plurinacional del Estado, se asumen planteamientos organizativos confederalistas y se reclama el derecho de autodeterminación, cuando lo cierto es que existen en nuestro ordenamiento elementos suficientes para que las distintas nacionalidades y regiones se aseguren la nacionalidad respectiva, la organización confederal es obsoleta y rudimentaria y el derecho de autodeterminación no se reconoce en los Estados modernos debido a que sus bases no pueden estar constantemente cuestionadas. Uno de los mayores retos del Estado autonómico es, sin duda, el afrontar el principio de igualdad tanto desde un punto institucional (esto es, competencial asegurando un mínimo de homogeneidad) como individual (garantizando un mismo estatus para todos los españoles) que debe necesariamente atemperarse con el pluralismo como valor constitucionalmente garantizado y el reconocimiento de los hechos diferenciales. Sin duda, la equiparación competencial propuesta redundaría en beneficios para todos, pero especialmente para las Comunidades Autónomas especiales, ya que esto supondría una reducción tanto del aparato estatal como de la cláusula de supletoriedad «a su justa medida». En cuanto a los hechos diferenciales, la cooficialidad lingüística y los derechos históricos de la Disposición Adicional Primera, subraya que la gran novedad de nuestra Constitución es su reconocimiento, ya que hasta el año 1978 habían existido *extra o praeter constitutionae*, por lo que hoy en día la lesión de la foralidad es una lesión de la Constitución protegible incluso por el Tribunal Constitucional.

Según el Profesor Espín, el cierre del sistema implica, por un lado, el reconocimiento de la realidad sin que haya posibilidades de dar marcha atrás y, por otro, acometer determinadas reformas como la del Senado o el sistema de elección de determinados órganos institucionales, como el Tribunal Constitucional. Es partidario de caminar hacia la simetría ya que la dirección contraria puede plantear serios problemas tanto políticos como constitucionales.

Francesc Pau, coordinador de estas Jornadas y cuya ponencia lleva por título «Cataluña y el derecho de autodeterminación», hace hincapié en que hoy en día en nuestro Estado hay partes de la población que votan en clave nacionalista y que desean formar parte de una nación distinta a la española. La unidad de España es concebida por Francesc Pau como una cuestión política y, en consecuencia, debe ser resuelta como tal, por lo que no entiende ni comparte el que se apele a la Constitución para buscar una solución, ya que la misma no la contiene. Con base en el principio democrático justifica que sólo los ciudadanos de un determinado territorio a través de sus votos (y no los del resto del territorio del Estado, ya que supondría la negación del principio de autodeterminación) decidan cómo quieren organizarse y superar de forma legítima el *statu quo*. Es interesante, en relación con esta argumentación, el debate que posteriormente entabla con el Profesor Solozábal. Éste reconoce la plena licitud de la Declaración de Barcelona, ya que concibe cualquier forma política como instrumento y no como fin, pero a reglón seguido le recuerda a Francesc Pau la amplitud del marco constitucional y los límites, tanto procedimentales como materiales, esto es, democráticos, previstos constitucionales a los que necesariamente hay que atender. Sin duda estas reflexiones están pensando en dos zonas del territorio —Cataluña y País Vasco—



pero con matices, ya que ambas situaciones no son iguales.

José Joaquín Fernández afronta el tema de las relaciones intergubernamentales y la Administración Única en nuestro Estado de las Autonomías. Parte, como no podía ser de otra manera, de que en un Estado políticamente descentralizado las relaciones intergubernamentales son fundamentales. A pesar de ello, no encontramos en la CE ni en el bloque de la constitucionalidad previsiones de este tipo. Esta ausencia, que se debe a que aún nos encontramos con un sistema inacabado, ha sido en parte cubierta por la constante actuación del Tribunal Constitucional, haciendo hincapié en sus resoluciones en la importancia de la colaboración y la coordinación entre las distintas administraciones. Y digo administraciones (y no Administración en singular) porque la pluralidad está garantizada constitucionalmente. Esta realidad plural debe combinarse con los principios del artículo 103 de la CE, esto es, eficacia, descentralización, coordinación y sometimiento pleno a la Ley, lo que implica que ha de existir una vinculación del Título VIII al Título IV. La doctrina de la Administración Única, que no atiende al sentido literal del término, puede ser un buen punto de partida para una teoría constitucional de las relaciones gubernamentales que hoy en día se echa de menos en España. Insiste en su exposición en la necesidad de evitar administraciones paralelas y de realizar un reacomodo de las competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas, las provincias y los municipios para prestar un servicio más eficaz y mejor al ciudadano. Nos pone al corriente, a través de múltiples datos, de que las relaciones intergubernamentales han huido de los Parlamentos (tanto del estatal como de los autonómicos) por lo que insiste en la necesidad de integrar en la teoría constitucional sobre las relaciones intergubernamentales la técnica del Convenio prevista en la Ley 30/1992, de Régimen

Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, y otorgar al Senado el protagonismo que merece en esta materia.

José Ramón Cólera se ocupa de las relaciones institucionales entre el Estado, las Comunidades Autónomas y la Administración Local, poniendo de relieve el papel, claramente secundario, que en relación con las Comunidades Autónomas han tenido los entes locales. A pesar de ello, la Federación Española de Municipios y Provincias, reivindicando un fortalecimiento del gobierno local en todos los sentidos, consiguió que el 17 de julio de 1998 el Consejo de Ministros aprobara las famosas Medidas para el Desarrollo Local. Muchas circunstancias han ayudado a esta eclosión del movimiento reivindicativo local que aún está por concretar y desarrollar desde dos vertientes: la estatal y la autonómica, a pesar de que ésta última no se haya cuidado hasta ahora, ya que las Comunidades Autónomas han sido «convidadas de piedra» en todo este proceso.

La segunda parte del libro comienza con la intervención de Enric Argullol i Murgadas (Catedrático de Derecho Administrativo de la Universitat Pompeu Fabra) reclamando, no una reforma de la Constitución, sino la reinterpretación de la misma a la luz del principio de autonomía con el objetivo principal de su desarrollo respetando, como no podía ser de otra manera, valores infranqueables y previsiones concretas. Critica el hecho de que el Tribunal Constitucional haya ido definiendo las líneas principales del Estado Autonómico a través de una jurisprudencia caracterizada por dos notas: contingencia y casuismo. A continuación, Antoni Castells (Catedrático de Hacienda Pública de la Universidad de Barcelona) se encarga del tema más que complejo de la financiación autonómica. Este artículo, además de reflejar de una forma clara el estado de la cuestión, ofrece datos de enorme interés.



A pesar de haberse producido desde el año 1978 una descentralización del gasto público, no ha ocurrido lo mismo con los ingresos, lo que plantea el gran problema de la responsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas que, a pesar de ser ellas las que gestionan gran parte del gasto público, señalan constantemente al Gobierno central como responsable único de la política fiscal. Pone de relieve otros grandes problemas de la financiación como son la opacidad del sistema, que se traduce sobre todo en que existen lecturas totalmente contrarias pero no con respecto a las opiniones, sino con respecto a los datos, lo cual pone en peligro el principio de solidaridad y las desigualdades entre los regímenes forales y el común.

En efecto, según los datos que Antoni Castells ofrece, los ingresos por habitante que reciben las Comunidades Autónomas forales y las de régimen común es de 1.82 a 1. Esta diferencia no se justifica ni por una mayor presión fiscal ni por una mayor necesidad de gasto. Todos los problemas apuntados hacen necesaria una revisión del modelo que, según Castells, no ha de consistir en el cierre del mismo, ya que puede contribuir esta última opción a ocultar o exacerbar el conflicto en lugar de ayudar a canalizarlo. Como líneas de reforma más importantes destaca las siguientes: introducir mayor responsabilidad fiscal para lo que es necesario, no sólo incrementar el porcentaje de la cesión actual del IRPF, sino crear una cesta de impuestos entre los que debe estar el IVA, dotando a las Comunidades Autónomas de espacios de autonomía tributaria; introducir mecanismos de nivelación, lo cual implica que tuvieran una subvención negativa las Comunidades Autónomas de régimen foral; abordar la incorporación de la sanidad a la financiación de carácter general; afrontar la financiación de grandes infraestructuras; desarrollar mecanismos (o institucionalizar y potenciar los que ya existen) de coordinación y colaboración financiera.

Después, Gurutz Jáuregui (Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad del País Vasco) denuncia el gran desfase que existe entre las estructuras económicas, sociales y económicas, que evolucionan constantemente, y las estructuras políticas, que siguen ancladas en el siglo XIX, lo que debe llevar consigo necesariamente un replanteamiento de los conceptos actuales de Estado y soberanía. Ante el proceso de internacionalización, de europeización en el que nos encontramos inmersos defiende una postura intermedia entre la vuelta a un Estado fuerte y autónomo y la desaparición del mismo. Esta postura intermedia implica que prevalezca el potencial integrador y negociador del Estado sobre su capacidad jerárquica unilateral. Se refiere también en su ponencia al papel que deben tener las regiones en este proceso de europeización que en la actualidad está aún lejos de satisfacer sus expectativas. Pone especial énfasis en que el papel que lleguen a tener las regiones no depende sólo de la Unión Europea, sino también de los Estados en los que están integradas. A la búsqueda de soluciones y a que la presencia de las regiones tuviera un papel relevante en la Unión ayudaría que existiera, aunque fuera mínimamente, una idea de la configuración política de la Unión. No obstante entiende que no existen fórmulas iguales para todos los casos, ya que la realidad regional europea es compleja y diversa.

En esta última cuestión profundiza Javier Matía (Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid) que entiende, al igual que Rubio Llorente, que la lucha de las regiones (en nuestro caso de las Comunidades Autónomas) no ha de consistir en desplazar al Estado sino en defender la Constitución y su vigencia. Para esta defensa de la Constitución es imprescindible la colaboración y coordinación entre todas las Administraciones Públicas, y para ello hay dos sedes fundamentales, a saber, la Conferencia para asuntos relacionados con las



Comunidades Autónomas y las Conferencias Sectoriales. Alude también a las posibles formas o «ropajes jurídicos» de los que deben revestirse las Delegaciones Regionales en Bruselas. Tanto en esta ponencia como en el debate que cierre esta segunda parte del libro, Matía se refiere a uno de los grandes problemas que se producen en la integración de España en la Unión Europea que es el traslado del poder del Parlamento al Ejecutivo, lo que se agudiza más en el caso autonómico.

Las dos últimas ponencias de esta segunda parte del libro corren a cargo de los Profesores Henri Brun (Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Laval, Quebec) y Esther Seijas (Profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid). Vienen referidas al federalismo canadiense y más concretamente a las relaciones entre Quebec y Canadá desde la creación de la federación hasta junio de 2000, fecha en la que el Parlamento Federal aprobó la famosa Ley de la Claridad (Clarity Act) como consecuencia de la Sentencia dictada en junio de 1998 por el Tribunal Supremo canadiense, y en la que estableció la posibilidad de que Quebec pudiera abandonar la Federación Canadiense. Como es sabido, esta posibilidad que abre el Tribunal Supremo no se corresponde con la línea jurisprudencial que había seguido con anterioridad; tan es así, que el gobierno federal, que fue el que consultó al Tribunal Supremo acerca de las relaciones entre Québec y Canadá, fue el primer sorprendido con el contenido de la resolución de 1998 antes citada. La Ley de la Claridad establece las condiciones bajo las cuales Canadá aceptaría una posible separación de Quebec o de cualquier otra provincia. En líneas generales, son las siguientes: en plena campaña refrendaria la Cámara de los Comunes del Parlamento

Federal deberá examinar la pregunta que se somete a consideración de los ciudadanos con el fin de determinar si es clara o no, entendiendo que no superará la prueba de la claridad aquella que establezca alguna posibilidad de acuerdo (ya sea político o económico) entre Quebec y Canadá. Además, la mayoría necesaria a favor de la soberanía será al menos la obtención de la mitad de los votos expresados; la modificación de las fronteras será un caso que necesariamente ha de ser objeto de acuerdo; la soberanía en todo caso implica la pérdida de la ciudadanía canadiense. El Profesor Brun entiende que esta ley es poco compatible con la resolución del Tribunal Supremo de junio de 1998 y, lo que es más grave, constituye una reforma unilateral de la Constitución por el Parlamento de Canadá. A pesar de este giro del Tribunal Supremo, lo cierto es que el debate acerca de la soberanía de Quebec está estancado, ya que la ciudadanía no quiere que se celebre un referéndum al respecto.

Finalmente, la tercera parte del libro que se titula «Las fuerzas políticas ante el futuro del Estado» es una mesa redonda, moderada por Josu Osés Abando (Letrado Director de Gestión Parlamentaria del Parlamento vasco), en la que intervienen representantes de distintos grupos políticos. Los intervinientes son Francisco Marhuenda (Director General de las Relaciones con las Cortes, del Partido Popular), Juan Fernando López Aguilar (Secretario de Libertades Públicas y Desarrollo Autonómico del Partido Socialista), Luis Carlos Rejón (Diputado y Coordinador sobre el modelo de Estado de Izquierda Unida) y Margarita Uría (Diputada del Partido Nacionalista Vasco en el Congreso). Los distintos ponentes exponen las líneas y generales y las perspectivas que mantienen los distintos partidos políticos a los que pertenecen. □



# LETRA

---

## INTERNACIONAL

# 71

**LA SOCIEDAD RED. CINE Y MEMORIA.** Manuel Castells, Jean-Luc Godard, Youssef Ishagpour, Alfredo Bryce Echenique, Sergio Benvenuto, Alberto Manguel, Eduardo Chamorro, Jorge Herralde, Mario Muchnik, Menchu Gutiérrez, Mario Merlino, Carlos Álvarez-Ude, Javier Alfaya, Francisco Bobillo, Javier Garmendia

# 72

**EL CAMINO A BABEL. UN PENSAMIENTO ALTERNATIVO.** Ian Buruma, George Steiner, Ernst H. Gombrich, Henri Cartier-Bresson, Naomi Klein, Andoni Alonso, Rogelio Blanco, Raúl F. Vítóres, Iliá Galán, Patxi Lanceros, Daniel Innerarity, Rosa Pereda, Juan Cueto, Sergio Pitol, Noni Benegas, Josefina Aldecoa

# 73

**LA GUERRA DEL MUNDO. ESCRITORAS Y MERCADO LITERARIO.** Susan Sontag, Abdelwahab Meddeb, Jesús de Garay, Alejandro Gándara, Christine Henseler, Laura Freixas, Enrique Murillo, Almudena Grandes, A. García Ortega, Begoña Huertas, Juan Ángel Juristo, Victoria Combalía

### Suscripción 4 números:

	correo ordinario	correo aéreo
España:	21.64 €	
Europa:	27.16 €	36.06 €
América:		37.87 €
Resto del Mundo		40.45 €

Forma de pago: Talón bancario o giro postal.

### Redacción y Suscripciones:

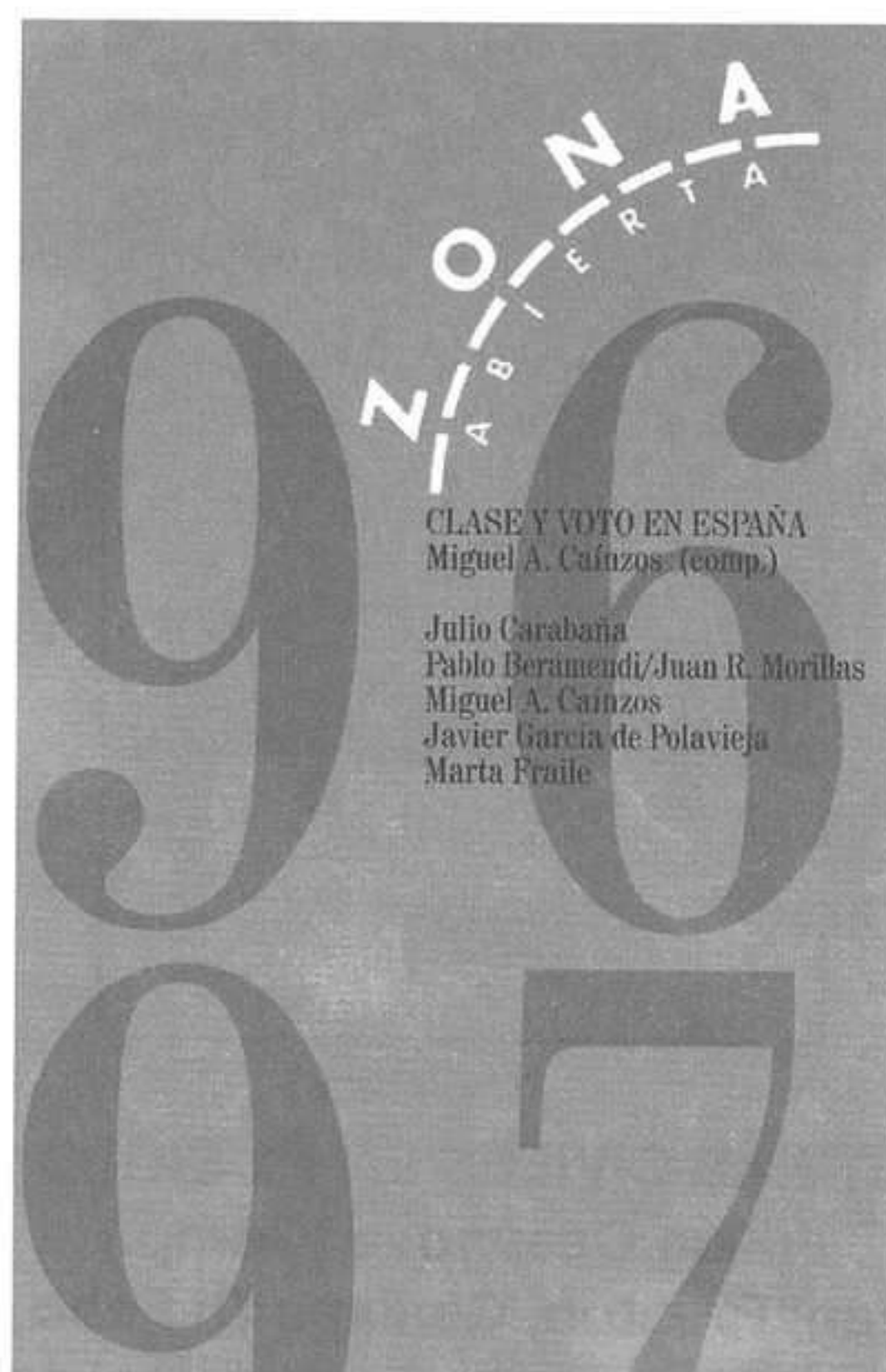
Monte Esquinza 30, 2.º dcha. – 28010 Madrid – Tel.: 913 104 696

Fax: 913 194 585 – [www.arce.es/Letra.html](http://www.arce.es/Letra.html) – e-mail: [editorial@fpabloiglesias.es](mailto:editorial@fpabloiglesias.es)



E D I T O R I A L

PABLO IGLESIAS



CLASE Y VOTO EN ESPAÑA  
Miguel A. Cainzos (comp.)

Julio Carabaña  
Pablo Beramendi/Juan R. Morillas  
Miguel A. Cainzos  
Javier García de Polavieja  
Marta Fraile

## CLASE Y VOTO EN ESPAÑA

Miguel Ángel Cainzos (Comp.)

Julio Carabaña, Pablo Beramendi, Juan R. Morillas, Miguel Ángel Cainzos  
Javier García de Polavieja, Marta Fraile

### Suscripción anual:

	correo ordinario	correo aéreo
España:	18,03 €	
Europa:	21,03 €	27,64 €
América:		30,06 €
Resto del Mundo		42,07 €

Forma de pago: Talón bancario o giro postal.

### Redacción y Administración:

Monte Esquinza, 30 2.º dcha. - 28010 Madrid - Tel.: 91 310 46 96 / 91 310 43 13

Fax: 91 319 45 85 - [www.arce.es](http://www.arce.es) - e-mail: [editorial@fpabloiglesias.es](mailto:editorial@fpabloiglesias.es)



E D I T O R I A L

PABLO IGLESIAS



GUERRAS CIVILES  
EN EL SIGLO XX

Julián Casanova (comp.)

Paul Preston  
Giuliana Di Febo  
David Fitzpatrick  
Gabriel Jackson

EDITORIAL  
PABLO IGLESIAS

**GUERRAS CIVILES EN EL SIGLO XX**  
**Julián Casanova (Comp.)**  
**Paul Preston, Giuliana Di Febo,**  
**David Fitzpatrick, Gabriel Jackson**

118 págs.

12,02 € (IVA)

Las guerras civiles que sacudieron Europa en el siglo xx no fueron sólo resultado de rivalidades político-militares entre los contendientes. En todas ellas hubo conflicto profundo en torno a cómo estabilizar el orden social en años turbulentos encontramos en ellas algunas de las líneas básicas de fragmentación que marcaron la historia del siglo xx: nacionalismo, clase, religión y género.

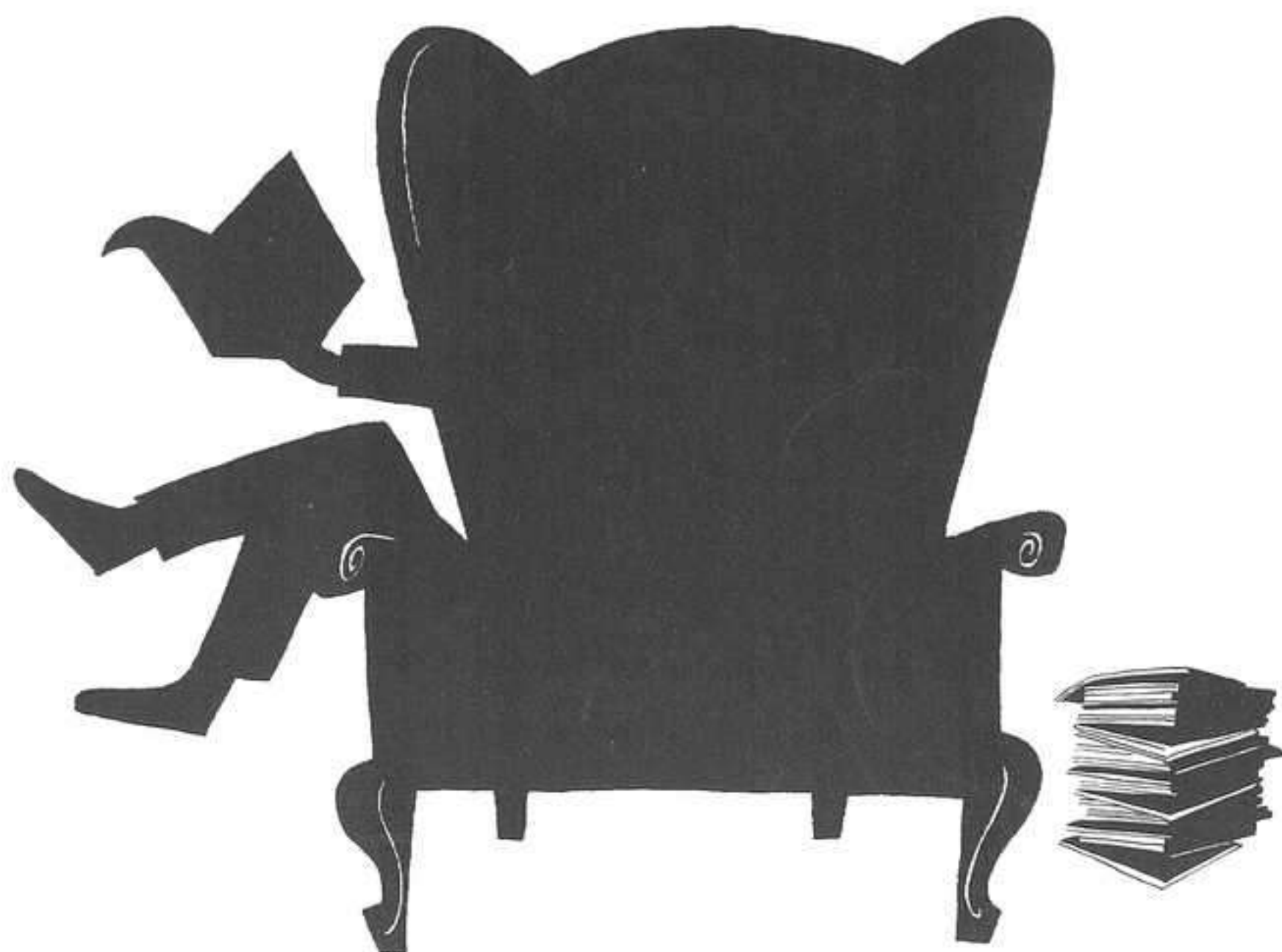
Aunque existe un sinfín de literatura sobre las contiendas civiles en países concretos, sorprendentemente no hay análisis comparados de estos acontecimientos. El volumen que presentamos explora, de la mano de algunos de los más importantes especialistas en este campo, la conexión entre historia y teoría social, abordándola desde una narración de los acontecimientos y la mirada a personajes de carne y hueso. Traza así el espacio común en el que se situaron los conflictos civiles más importantes del siglo xx.

**Pedidos:**  
**Monte Esquinza, 30 2.º dcha.**  
**Tels.: 913 104 696 y 913 104 798. Fax: 913 194 585**

**Forma de pago: talón bancario**  
**o giro postal**  
**e-mail: [editorial@fpabloiglesias.es](mailto:editorial@fpabloiglesias.es)**



# La cultura pasa por aquí



AV Monografías	Claves de Razón	Experimenta	Letra Internacional	Revista
Ábaco	Práctica	El Extramundi y los	Leviatán	HispanoCubana
Academia	CLIJ	Papeles de Iria Flavia	Litoral	Revista de Estudios
ADE Teatro	Con eñe	La Factoría	Mas Jazz	Orteguianos
Afers Internacionals	El Croquis	FotoVideo	Matador	Revista Atlántica
Álbum	Cuadernos	Goldberg	Melómano	de Poesía
Archipiélago	de la Academia	Grial	Mientras Tanto	Revista de Libros
Arquitectura Viva	Cuadernos de Alzate	Guadalimar	Nickel Odeon	Revista de Occidente
Archivos	Cuadernos	Guaraguao	Nueva Revista	Ritmo
de la Fimoteca	Hispanoamericanos	Hélice, revista de poesía	Ópera Actual	Scherzo
Arte y parte	Cuadernos de Jazz	Historia, Antropología	La Página	El Siglo que viene
Astrágalo	DCidob	y Fuentes Orales	Pasajes	Síntesis
Atlántica Internacional	Debats	Historia Social	Papeles de la FIM	Sistema
Aula, Historia Social	Delibros	Ínsula	Papers d'Art	Temas para el Debate
L'Avenç	Dirigido	Intramuros	Política Exterior	A Trabe de Ouro
Boletín de la	Doce Notas	Jakin	Por la Danza	Turia
Institución Libre de	Doce Notas Preliminares	Lápiz	Primer Acto	Utopías/Nuestra Bandera
Enseñanza	Ecología Política	Lateral	Quimera	Veintiuno
CD Compact	El Ecologista	Leer en primavera,	Quorum	El Viejo Topo
El Ciervo	Er, Revista de	verano, otoño,	Raíces	Visual
Clarín	Filosofía	invierno	Reales Sitios	Zona Abierta
			Reseña	



Asociación de  
Revistas Culturales  
de España

**Exposición, información,  
venta y suscripciones:**

Hortaleza, 75. 28004 Madrid  
Teléf.: 91 308 60 66  
Fax: 91 319 92 67  
<http://www.arce.es>  
e-mail: [info@arce.es](mailto:info@arce.es)



# BOLETIN DE SUSCRIPCION

## Cuadernos de 25 Alzate

2001

Revista vasca de la cultura y las ideas

C/. Monte Esquinza, 30 - 28010 MADRID

### TARIFA (2 números)

ESPAÑA .....	12,02 €
EUROPA (correo ordinario) .....	15,02 €
(correo aéreo) .....	21,03 €
AMÉRICA (correo aéreo) .....	24,04 €
RESTO DEL MUNDO (correo aéreo) .....	36,06 €

Nombre y Apellidos .....

Dirección .....

Ciudad ..... C. P. ....

Teléfono ..... Suscripción a partir del N.º .....

### FORMA DE PAGO

Adjunto talón bancario

Giro postal N.º .....

Tarjeta de crédito:

Visa

Núm.:

Caduca: .....

Domiciliación bancaria:

Sr. Director de .....  
sucursal n.º ..... ruego atienda hasta nuevo aviso los  
recibos que anualmente les pasará la revista CUADERNOS DE ALZATE en  
concepto de suscripción contra mi c/c.

Entidad  Oficina  D.C.  N.º de Cuenta

Firma:

Si desea recibir algún ejemplar en concreto al precio de 6,01 € contra reembolso, marque a continuación el número .....

Puede también suscribirse por teléfono 913 104 313, fax 913 194 585 o e-mail: [suscripciones@fpabloiglesias.es](mailto:suscripciones@fpabloiglesias.es)







# Cuadernos de 25 Alzate



Precio de este ejemplar: 6,01 €