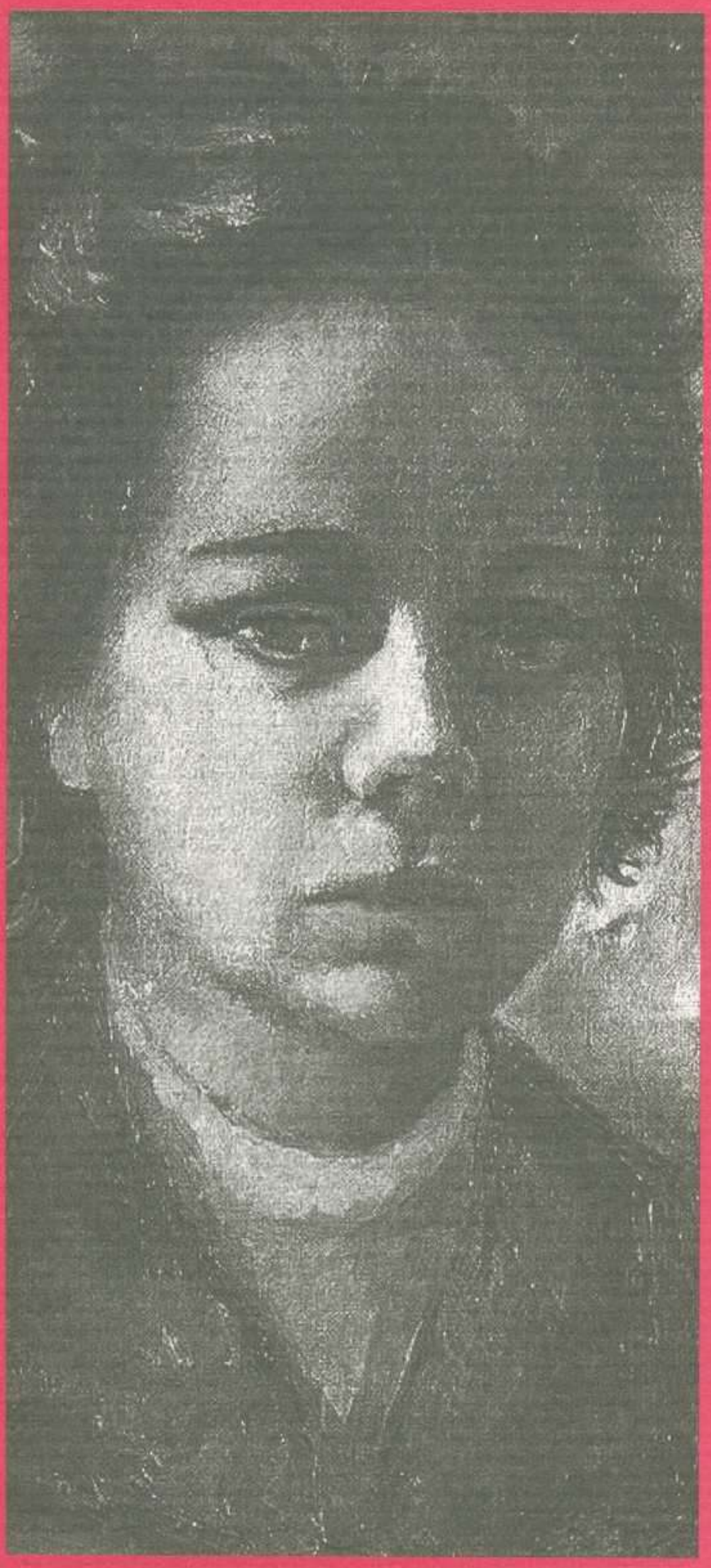
Cuadernos de Alzate

2009

40

Revista vasca de la cultura y las ideas



NUEVOS RETOS DE LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL
J. M. Ruiz Soroa
Fernando Rey Martínez

LA ECONOMÍA VASCA Y LA CRISIS ACTUAL
Ricardo Bustillo Mesanza
Carlos Rodríguez González
Jesús Mota Hervías

DESCENTRALIZACIÓN Y CONFEDERACIÓN
Jesús Ruiz-Huerta
Ignacio González García

ANÁLISIS
Francisco Llera
Rafael Leonisio
Jonatan García
Lourdes Pérez
Florencio Domínguez

NOTAS
Juan José Laborda
Íñigo Yrizar
Juan José Solozábal
Ricardo Tejada

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

Cuadernos de Alzate

40

2009

Revista vasca de la cultura y las ideas

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

Cuadernos de 40 Alzate

2009 Revista vasca de la cultura y las ideas

Ilustraciones:
Mary Paz Jiménez (1909-1975), fue un continuo referente para toda actividad cultural vasca y no dejó de participar con gran valentía en cualquier acto político de marcado carácter de izquierda. Fue gran amiga de artistas como Chillida, Oteiza, Balerdi, Basterrechea, Ybarrola, Lucio Muñoz, etc. Nos quedan su recuerdo y su obra.

Ilustración de portada:
Mary Paz Jiménez, *Autorretrato,* s/f

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

Queda prohibido expresamente utilizar cualquiera de las páginas de CUADERNOS DE ALZATE para la realización de resúmenes de prensa a los efectos previstos en el art. 32.1 párrafo segundo, del TRLPI. Cualquier acto de explotación de la totalidad o parte de las páginas de CUADERNOS DE ALZATE precisará de la oportuna autorización.

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

Realización Gráfica: EFCA
Depósito Legal: M. 6685-1985
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

Esta revista ha recibido una ayuda de la Dirección General del Libro, Archivos y Bibliotecas para su difusión en bibliotecas, centros culturales y universidades de España para la totalidad de los números editados en el año 2008.

Director:
Juan José Solozábal Echevarría

Secretaría de Redacción:
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, Raúl Guerra Garrido, Marianne Heiberg, José Luis Hernández, Juan Carlos Jiménez de Aberasturi, Juan José Laborda, José Miguel Larraya, Ignacio Latierro, Jesús Leguina Villa, Andu Lertxundi, Francisco Llera, Carlos Martínez Gorriarán, José Antonio Maturana, José María Múgica, Marina Olabarría, Ángel Ortiz Alfau, Alberto Pérez Calvo, Pilar Pérez Fuentes, José Ramón Recalde, Luis Rodríguez Aizpeolea, Gregorio Sanjuán, Fernando Savater, Miguel Satrústegui, Sebastián Ubiría, Edurne Uriarte, Patxo Unzueta.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

ÍNDICE

ESTUDIOS

J. M. Ruiz Soroa
Las democracias aceleradas 5

Jesús Ruiz-Huerta
Los costes de la descentralización. Una reflexión sobre el proceso español 27

Fernando Rey Martínez
¿Nuevos derechos en los Estatutos de Autonomía? El derecho a una muerte digna 43

Ricardo Bustillo Mesanza y Carlos Rodríguez González
La crisis financiera internacional y la economía vasca..... 65

Jesús Mota Hervías
Cuatro notas sobre la crisis española 81

Ignacio González García
La prohibición constitucional de federación entre Comunidades Autónomas..... 91

ANÁLISIS

Francisco J. Llera, Rafael Leonisio y Jonatan García
Cambio de ciclo en las elecciones vascas de 2009 103

Lourdes Pérez
La nueva promiscuidad (política)..... 149

Florencio Domínguez
ETA y su entorno en tiempos de crisis..... 157

NOTAS

Juan José Laborda, Globalización económica y consenso político: la anticipación del modelo constitucional español; **Íñigo Yrizar,** Encuentro sobre la Prehistoria vasca: presente y futuro; **Juan José Solozábal,** Fueros y constituciones (Jesús Eguiguren Imaz); **Juan José Solozábal,** Fuerismo no es soberanismo; **Juan José Solozábal,** Un enfoque orteguiano; **Ricardo Tejada,** Los inefables garabatos de la vida… (Luis Martín-Santos) 167

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

LAS DEMOCRACIAS ACELERADAS

J. M. Ruiz Soroa (*)

Se ha convertido ya en un lugar común la afirmación de que la relación del ser humano con el tiempo ha experimentado un profundo cambio en las sociedades occidentales, así como su derivada de que es precisamente ese cambio una de las causas últimas de fenómenos políticos tan característicos como la pérdida de confianza de los ciudadanos en sus dirigentes o el declive de la capacidad del Estado para intervenir eficazmente en la sociedad (1). Según la versión estándar del asunto, el cambio que se ha operado se descompone en varios aspectos: por un lado, en el hecho de que hoy ha desaparecido del imaginario social cualquier horizonte revolucionario o utópico que anteriormente hubiera existido. Y que en el lugar que ocupó ese horizonte encontramos en la actualidad una percepción generalizada del futuro como un tiempo de riesgo, no como tiempo de progreso. A lo que se añade, por otro lado, una intensa sensación social de que el tiempo y la historia se han acelerado últimamente (2). Todo ello sumado, provocaría entre otras cosas que las democracias estuvieran hoy afectadas por un culto obsesivo al presentismo y por la que podría denominarse como una auténtica dictadura del corto plazo.

Este trabajo intenta profundizar un poco en esta afirmación genérica de que el tiempo y su percepción social generalizada están provocando efectos empíricamente detectables en el funcionamiento de los sistemas políticos democráticos; pretende,

La sensación de aceleración del tiempo que experimentan las sociedades actuales produce efectos relevantes en la práctica de gobierno. La más interesante es que las democracias intentan llevar a cabo una ilusoria sincronización entre el gobierno y la sensación de urgencia social, dando lugar a las defectuosas «democracias aceleradas».

(*) Abogado.

(1) P. Rosanvallon, *La légitimité démocratique*, París, Seuil, 2008, pág. 101.

(2) Por todos, J. Fernández Sebastián, «El porvenir esquivo», en *Claves de Razón Práctica*, núm. 169, 2007, y «Futuro», en *Diccionario político y social español del siglo XX*, Madrid, Alianza, 2008, págs. 576 y ss. con más amplias referencias.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

en este sentido, concretar un poco más cómo opera esa relación entre el cambio en el tiempo percibido y la modificación del sistema político y proponer alguna hipótesis que sirva de descripción de un estado de cosas que sugerimos calificar como el de unas *democracias aceleradas*.

Antes de ello, sin embargo, conviene introducir algunas precisiones en el complejo magma de ideas que ronda en torno al tema de la percepción moderna del tiempo, pues se trata de un terreno en el que confluyen muchos puntos de vista diversos, procedentes tanto de la sociología como de la filosofía y de la historia, lo cual lo hace un tanto recargado y confuso.

Por un lado, la sociología contemporánea subraya comúnmente que la experiencia dominante entre los seres humanos que forman las sociedades occidentales es hoy en día la de una *temporalidad deshilvanada*, es decir, que el presente es vivido como una experiencia débil y evanescente que se tambalea de un acontecimiento a otro, lo cual impide que las personas construyan su peripecia temporal como un relato continuo (3). Se ha generado, en esta dirección, una auténtica inflación de términos que caracterizan ese presente huidizo en el que nos sentimos vivir, coincidentes todos ellos en subrayar su debilidad: el presente sería efímero, volátil, fugitivo, líquido, *e cosi via*… En cualquier caso, lo que resulta de este tipo de presente fugitivo es la imposibilidad para los ciudadanos de integrar su experiencia en un relato continuo, un relato con sentido, lo cual les hunde en un mar de incertidumbre y les lleva a percibir el futuro como un ámbito de riesgo. En una sociedad tal los ciudadanos prefieren un «presente diferente» a un «futuro mejor». En ella, no hay ya mercado interesado en adquirir proyectos a largo plazo de buena sociedad, tanto por la escasez de su oferta ideológica como por el desplome de su demanda. La sociedad moderna habría finalmente sustituido la futurología por el cálculo del riesgo y las pólizas de seguro.

Por otro lado, es también una constatación común la de que las terribles experiencias vividas el pasado siglo han hecho tambalearse la ingenua creencia ilustrada en el progreso como seguro futuro de la humanidad (4). A lo cual se ha sumado la implacable deconstrucción que el pensamiento posmoderno ha llevado

---

(3) Z. Bauman, *La sociedad sitiada*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2004, págs. 94 y ss.

(4) Por todos pueden verse las consideraciones que formuló Kant en 1798 en «Replanteamiento de la cuestión sobre si el género humano se halla en continuo progreso hacia lo mejor» y en «Ideas para una historia universal en clave cosmopolita», en *Ensayos sobre la paz*, Madrid, Cátedra, 2004, pág. 205.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

a cabo sobre todos los grandes metarrelatos cargados de teoría histórico-normativa (sea el ilustrado, el marxista o el positivista). Todo junto ha hecho que se produzca un verdadero *colapso del futuro* como tiempo creador de sentido. El ser humano habita en temporalidades diversas: por un lado, está el *tiempo breve* del acontecimiento, la más caprichosa y engañosa de las duraciones, el tiempo de nuestra experiencia mundana. Pero, por otro, está el *tiempo largo*, otro tiempo situado más allá de aquel en que se vive, que es el único capaz de crear sentido para el presente (5). Pues bien, el tiempo largo del futuro es el que habría colapsado tanto en el pensamiento como en el imaginario social contemporáneo, de manera que se estaría produciendo, como forma de compensación inconsciente, una vuelta o repliegue al pasado como instancia productora del necesario sentido para el vivir cotidiano.

Desde la interpretación filosófica de la historia se dice, a su vez, que estamos hoy asistiendo a los últimos momentos de la *aceleración de la historia* que se inició en la Europa renacentista. Esta aceleración comenzó cuando la idea, originariamente religiosa, de una finalidad externa a la historia misma (el Apocalipsis del tiempo final) se secularizó transformada en una meta de paz y justicia que se realizaba dentro de la historia mundana. Fue esta incorporación de un fin inmanente al proceso histórico la que provocó lo que se ha conceptuado como aceleración de la historia (la «aceleración poscristiana»). Pues bien, habríamos llegado actualmente a una situación en que esa aceleración se ha saturado y ha surgido la disociación más absoluta entre experiencias y expectativas (6): resulta que el espacio de la experiencia se empobrece y el horizonte de expectativas se agota. Si hubo un tiempo en que las aceleraciones de la historia fueron saludadas con alborozo (como «locomotoras de la historia» las consideró Marx en su aparición como revoluciones), ahora viviríamos en una aceleración continua que pierde todos sus referentes y nos sume en un presente dilatado que se aparece como tiempo condensado (7).

Este entrecruzamiento de ideas, constataciones empíricas y reflexiones produce impresiones que, aunque en parte contradictorias, denotan la misma perplejidad ante el tiempo actual: «El

---

(5) F. Braudel, *La historia y las ciencias sociales*, Madrid [1984], Alianza, 2005.

(6) R. Koselleck, *Aceleración, prognosis y secularización*, Valencia, Pre-Textos, 2003.

(7) F. Hartog, *Regimes d'historicité,* París, 2003.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

futuro no es ya lo que era», dice D. Innerarity (8). Y en cambio M. Cruz sentencia: «El pasado no es ya lo que era» (9). Probablemente, es el tiempo mismo el que no es ya como era, o como pensamos que era.

Conviene matizar y ser cuidadosos ante esta impresión porque, de lo contrario, la idea de la aceleración del tiempo puede convertirse en un mantra omniexplicativo de dudoso valor. En este sentido, una primera base útil de distinción es la que proporciona J. R. Capella (10) al distinguir las tres operaciones distintas que el ser humano lleva a efecto con el elemento tiempo: la de contarlo, la de percibirlo y la de concebirlo. La primera, que ahora no nos interesa, puramente cronométrica, es la de la física. La segunda, *percibir* el transcurso del tiempo, es algo eminentemente cultural y está ligado al tipo de actividad social predominante y a la velocidad con que se producen los cambios sociales en una sociedad. No se percibe igual el transcurso del tiempo en una sociedad agraria que en una industrial, en una decadente o en otra en ascensión, en una joven o en otra envejecida. La tercera, la de *concebir* el tiempo, es de carácter eminentemente filosófico y se refiere a la forma en que el pensamiento dota de sentido a su transcurso. Teniendo en cuenta esta distinción, puede decirse que cuando se afirma que la noción de progreso ha perdido su función orientadora en la época contemporánea se está haciendo referencia a una cuestión eminentemente conceptual y de marcado contenido filosófico. En cambio, cuando aludimos a la manera en que las sociedades actuales perciben el tiempo y reaccionan ante esa percepción estamos abordando una cuestión sociológica estricta. Y conviene distinguir entre ambos planos para no incurrir en confusión.

En este sentido, no guardan demasiada relación entre sí la idea de la «aceleración de la historia» y la de «aceleración de la experiencia temporal». La primera es una teorización interpretativa acerca de una época entera, una conceptualización de cierta fase de la historia occidental. La segunda, por el contrario, es la constatación empírica de una percepción difundida en las sociedades actuales.

Por otra parte, es cierto que el pensamiento crítico ha abandonado las ideas del progreso y del futuro como tiempos de

---

(8) *Claves de Razón Práctica*, núm. 116, 2001.
(9) M. Cruz, *Las malas pasadas del pasado*, Barcelona, Anagrama, 2005, pág. 161.
(10) J. R. Capella, «El tiempo del "progreso"», *Doxa,* núm. 9, 1991.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

amejoramiento de la humanidad, que ambas nociones han dejado de ser motores fecundos en el terreno ideológico. Es mucho más discutible, por el contrario, que nuestras sociedades hayan abandonado esa noción de progreso como forma de representarse el futuro. Parece que existe, por el contrario, un acusado hiato entre la conceptualización del tiempo por parte de los intelectuales (la «muerte del futuro») y la que tiene incorporada el ciudadano que habita nuestras sociedades, en la que la idea de progreso (por lo menos como avance científico, material y desarrollista) sigue estando integrada en su mentalidad como un auténtico elemento genético. El hombre europeo no puede dejar de pensarse como alguien que va a llegar a algún sitio. En nuestra sociedad todo el mundo aspira a un futuro mejor y «lo normal para la mayoría es el progreso; lo que necesita explicación es lo contrario, lo que impide el avance, lo que obstaculiza la mejora, lo que se opone al cambio a mejor» (11). La gente sigue pensando en términos de futuro, y precisamente su malestar actual deriva de que no lo ve claro, de que desconfía de su realización efectiva. Si las ideas de futuro y de progreso hubieran muerto realmente en nuestras sociedades sería incomprensible el malestar social que se origina, precisamente, por el hecho de que el futuro no cumple efectivamente sus promesas, o amenaza con no cumplirlas. Quien se frustra por la ausencia de resultados es porque los espera seriamente. La situación de la ciudadanía occidental es más la de aquel que duda seriamente de la capacidad de la política para cumplir sus expectativas que la de quien ha dejado de creer en el progreso como meta necesaria. Es de esa desconfianza de donde surge la valoración negativa del presente.

Lo que sucede es que, al mismo tiempo, ese desarrollo o progreso se concibe en nuestras sociedades en términos puramente cuantitativos, como más y más de todo, pero sin un propósito final definido, sin una *forma* que lo caracterice. Así, el desarrollo termina por consistir en salir del estado actual para alcanzar otro que no está definido por ninguna cualidad: la norma es la inexistencia de norma (12). De esta forma, el cambio se ha convertido en una invocación ritual prestigiosa, casi necesaria para cualquier actor social que pretenda llamar la atención, pero carente de toda teleología concreta. No querer cambiar, ser inmo-

---

(11) J. Arregi, *Historia lineal*, 2004, cit. por J. Fernández Sebastián, *Diccionario...*, *op. cit.*, pág. 983.

(12) C. Castoriadis, «Reflexiones sobre el desarrollo y la racionalidad», en *Escritos políticos*, Madrid, Los libros de la Catarata, 2006, pág. 85.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

vilista, es el peor vicio en que puede incurrir el ciudadano actual. Pero el cambio que se le propone no posee un *telos*, sino que es puro incremento.

Por otro lado, es cierto que la inseguridad y la sensación de riesgo ante el futuro se han incrementado en nuestras sociedades. Pero es muy exagerado hablar de un nivel de percepción del riesgo tan alto y absorbente que no tendría parangón en otra época alguna. Esta idea supone implícitamente que existió en algún momento del pasado una «edad de oro» en que los ciudadanos estaban sostenidos y guiados por sólidas ideas, valores y tradiciones, una edad que habría desaparecido por los errores de la modernidad (13). Una idea ésta que es tópicamente conservadora y, sobre todo, falsa.

De otra parte, resultan aleccionadoras unas ya antiguas observaciones de E. H. Carr (14) sobre fenómenos que presentan curiosas similitudes con el contemporáneo: parece que hay una «ley de la historia» según la cual el grupo que desempeña el papel principal en el avance de la civilización en un período determinado no será probablemente el que desempeñe igual papel en el período siguiente porque estará demasiado imbuido de las tradiciones, intereses e ideologías del anterior. Por eso, escribía el historiador inglés, «casi todos los profetas de la decadencia, de la pérdida de sentido de la historia y de la muerte del progreso pertenecen al sector del mundo y a la clase social que han desempeñado triunfalmente un papel predominante en el avance de la civilización». Pasar de protagonista a espectador es una faena ruin que les hace la historia y por eso no la pueden ver como un proceso con sentido o mínimamente razonable (15). Si aplicamos estas saludables cautelas relativistas a nuestro momento, podría suceder que las ideas del fin del progreso y de la muerte del futuro fueran excesivamente eurocéntricas y estuvieran lejos de ser válidas para otras sociedades del mundo.

La sensación de aceleración del tiempo es, sin lugar a dudas, una calificación correcta de lo que sucede en la sociedad moderna, en la que los cambios tecnológicos y sociales se suceden a increíble velocidad. Al fin y al cabo, es un hecho obvio que

---

(13) A. Gamble, *Política y destino*, Madrid, Siglo XXI, 2003, pág. 91.

(14) E. H. Carr, *Qué es la historia*, Barcelona, Ariel, 2003, págs. 199 y ss.

(15) Lo subraya también O. Renaud, «Pequeña filosofía sobre la aceleración de la Historia», en *Isegoría*, núm. 37, 2007, pág. 106, que califica como una especie de «duelo anticipado» el de quien siente la pérdida de la experiencia del presente sumergida indebidamente por la imagen de una nueva época que juzga incongruente.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

para la mente humana el tiempo es lo que hay entre dos movimientos, por lo que a mayor número de cambios mayor sensación de velocidad del tiempo. Pero no se trata de un fenómeno nuevo, sino de algo constatado hace casi un siglo por quienes observaban ya entonces que los individuos de las sociedades industriales flotaban a la deriva entre un pasado demasiado vacío para darles estabilidad y un presente demasiado heterogéneo y caótico como para proporcionarles un equilibrio o una dirección en sus ideas y emociones (16). Lo que sucede hoy, probablemente, no es sino la exacerbación de ese fenómeno bastante antiguo, consistente en que los cambios de todo tipo (sociales, técnicos, políticos) se producen y, sobre todo, son conocidos por los miembros de la sociedad a una velocidad superior a la de su normal asimilación pacífica por los individuos. Un fenómeno en el que pesa tanto el acontecer en sí de los cambios como la inmediatez y urgencia con que son presentados a la atención y consumo de las personas.

Pero también influye en la percepción del tiempo como acelerado, por otro lado, el hecho de que en las actuales sociedades europeas se ha abandonado la antigua cultura burguesa del aplazamiento de la satisfacción. Hoy el deseo no se satisface en el futuro, sino de inmediato. Por eso precisamente la relación del individuo con el presente tiene algo de predatorio. El presente es una inmensa reserva de la que extraer satisfacción inmediata. Es una postura que, curiosamente, incurre en el rasgo más característico del temperamento infantil: exigir la satisfacción inmediata del deseo. En cualquier caso, esta inmediatez crea en las sociedades actuales una especie de *coalición política de los vivos* cuyo nexo de conexión es la explotación del presente y el desplazamiento de los problemas que plantea a las generaciones futuras (sean los medioambientales o los del coste de mantener el nivel de gasto social mediante la deuda pública): lo que se ha llamado acertadamente la *rapiña del futuro.* En este sentido, convendría cuestionarse si lo que llamamos crisis del futuro, más que una crisis de su representación en el imaginario social, no es en realidad otro tipo de crisis, una de tipo más bien moral: el hundimiento del sentimiento de obligación de los vivientes actuales para con los futuros (17). Es esa obligación la que habría dejado de actuar como una exigencia moral en la sociedad actual.

---

(16) J. Dewey, en «Individualism, Old and New: The Lost Individual», *New Republic*, núm. 61, 1930, ahora en *Viejo y nuevo liberalismo*, Barcelona, 2003, pág. 86.

(17) Así lo señala agudamente M. Gauchet, *El desencantamiento del mundo*, Madrid, Trotta, 2005, nota en pág. 255.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

En cualquier caso, las sociedades modernas parecen condenadas a vivir instaladas en la prisa, en una situación en la que parece que el futuro siempre llega prematuramente, lo cual genera desorientación e inadaptación. Los acontecimientos se suceden tan vertiginosamente que los intersticios temporales que hay entre ellos no son lo suficientemente amplios como para construir un sentido que los articule (18). Los intervalos temporales en los que las personas pueden confiar en una cierta permanencia de sus relaciones y expectativas se abrevian (19).

LA REBELIÓN DEL TIEMPO CORTO

Cuando se aborda la cuestión del impacto del cambio del tiempo sobre la política, es importante recordar algo que se olvida con facilidad: que la política es, en sí misma, una de las formas más características para superar la inseguridad del tiempo, puesto que las instituciones por ella creadas fungen como hitos de estabilidad y predictibilidad del funcionamiento futuro de los demás y del mundo en derredor del ciudadano. La institucionalidad política es una instancia simbólica de generación de *confianza* mediante la creación y establecimiento de estructuras legales y burocráticas estables (20). Y dado que la confianza es la palanca esencial que posee el ser humano para superar las sensaciones de inseguridad y riesgo, la política cumple con una función de estabilización para el individuo afectado por la aceleración vertiginosa del presente. En este sentido, como observó Hannah Arendt (21), es la política la que genera en el ser humano «la capacidad para disponer del futuro como si fuera presente» gracias a la enorme y en verdad milagrosa ampliación de la propia dimensión que supone el poder entendido como interacción conjunta de los hombres. Por tanto, en su dimensión puramente institucional, la política es un mecanismo de seguridad que contrarresta, en parte, la inseguridad causada por la aceleración del tiempo presente. La política crea islas de confianza en el mar proceloso del futuro.

En este sentido, podría afirmarse incluso que ha sido el tipo concreto de institucionalización liberal democrática de la sociedad el que ha hecho posible la aceleración del cambio dentro de ella. La institucionalidad política de las sociedades premoder-

---

(18) J. Beriain, *Aceleración y tiranía del presente*, Barcelona, Anthropos, 2008.

(19) P. Canales y M. Malishev, «La aceleración de la historia y la reducción del presente», en *Ciencia ergo sum*, núm. 7, 2000, pág. 81.

(20) N. Luhmann, *Confianza*, México, Anthropos/Universidad Iberoamericana/Pontificia Universidad Católica de Chile, 1996, págs. 86 y ss.

(21) H. Arendt, *La condición humana*, Barcelona, Paidós, 1993, pág. 264.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

nas era tan simple y rígida que hacía muy difícil la absorción del impacto del cambio social, y por ello éste, cuando se producía, tendía a destruir las bases de la convivencia ya existentes. Las sociedades democráticas, por el contrario, están especialmente adaptadas en el terreno institucional para soportar un elevado grado de aceleración del cambio social sin mayor riesgo para su estabilidad. En cierto sentido, las democracias pueden estar instaladas en la *duración* con alguna garantía de supervivencia gracias a sus peculiares instituciones (las constituciones, los tribunales de garantías, el imperio de la ley, la administración burocrática, etcétera).

Pero, como es obvio, no es el institucional el único campo del que se ocupa la política. Aparte del campo institucional, la dimensión más inmediata y llamativa de la política es la que se refiere al acceso, conservación y ocupación del gobierno por las élites partidistas, así como a la producción de decisiones colectivas como respuestas adaptativas a los problemas actuales. O, lo que es lo mismo, junto a la función política como temporalidad de *longue durée* que cumplen las instituciones, está la política del *temps court* que protagoniza el gobierno de los representantes del pueblo. Y es en este tiempo corto donde la aceleración del presente tiende a provocar efectos muy visibles, como lo manifiestan las vagas pero unánimes quejas que se escuchan por doquier acerca del «presentismo» y el «cortoplacismo» de la acción de los gobiernos/oposiciones en los regímenes democráticos actuales. En este sentido, las democracias se habrían visto afectadas en su funcionamiento como sistemas de gobierno por la percepción ciudadana de una aceleración de los cambios sociales y por la eclosión continua de nuevos problemas asociados a esa aceleración. Sin haberse modificado apreciablemente el suelo institucional clásico de las democracias, por lo menos formalmente, éstas se habrían hecho menos reflexivas en su funcionamiento cotidiano, se habrían «acelerado» ellas mismas.

¿Cómo se manifiesta esta aceleración de la política democrática? Creo que, en primer lugar, se expresa bajo la forma de una especie de *rebelión del tiempo corto* de la política de gobierno contra sus aspectos institucionales de largo aliento. Veamos: el tiempo corto de la democracia se corresponde con el momento de la voluntad directa, ésa que se plasma en la transmisión del deseo concreto del pueblo a sus representantes, en cualquier momento o por lo menos en el corto plazo, mediante la decisión más votada o más preferida. Pues bien, la rebelión del tiempo corto es la que hace que, en nuestros tiempos, se cuestionen abiertamente las limitaciones o ataduras que las constituciones

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

o las instituciones heredadas del pasado imponen a la voluntad de los ciudadanos actuales. La invocación de la voluntad de los representantes del pueblo vivo como algo de valor superior a la voluntad de quienes crearon en el pasado el edificio constitucional (22) es un buen ejemplo de este cuestionamiento teórico del valor de las largas temporalidades de la democracia. ¿Por qué deben existir reglas institucionales, cotos vedados a las mayorías o, en general, todas esas limitaciones que unas generaciones ya muertas establecieron hace tiempo? ¿Por qué no admitir que en democracia no hay nada vedado a la decisión de la mayoría de aquí y ahora? Naturalmente que en la querella entre la constitucionalidad y la democracia está también envuelta la clásica disputa doctrinal entre la típica postura liberal/constitucional y la democrática radical, pero su activación actual puede verse como un síntoma de la convivencia conflictiva de los diversos tiempos de la democracia y, concretamente, de la rebelión del tiempo corto frente a la rigidez del tiempo largo que ha venido provocada por la percepción acelerada del presente. Es significativo en este sentido que en nuestro país (al margen de casos puntuales como el vasco, derivados de una dinámica particular) se esté produciendo dentro del progresismo una revalorización de la participación inmediata y del referéndum popular como medios de acción política tanto en la teoría como en la redacción de los modernos Estatutos de Autonomía. Es una opción por reforzar el momento de la voluntad inmediata.

Pero donde con mayor claridad se perciben los profundos efectos de la rebelión de la temporalidad inmediata contra el largo o medio plazo es en el ámbito de la ley ordinaria, es decir, de las normas supuestamente generales, abstractas y con vocación de permanencia que elaboran los parlamentos y que forman el contenido sustantivo del Estado de derecho. Ningún elemento de la arquitectura de éste ha experimentado mayor cambio en las sociedades actuales que el de la ley. De ser una norma general, abstracta y *permanente* que establecían con ponderación y reflexión los legisladores y codificadores hemos pasado, en un corto período de tiempo, a una tal inflación de leyes que resulta

---

(22) Cobra sentido en este punto toda la polémica sustentada por autores democráticos radicales como J. Waldrom en *Derecho y desacuerdos*, Madrid-Barcelona, Marcial Pons, 2005, en contra de la idea de J. Elster de los precompromisos que deberían existir en toda democracia como una especie de reglas establecidas por un legislador pasado que fue sabio y previsor para atar al pueblo actual, que sería digno de escasa confianza. Véase también J. C. Bayon, «Diritti, democracia, costituzione», en *Ragion Pratica*, núm. 10, 1998, y en general P. Salazar Ugarte, *La democracia constitucional*, México, IIJ./UNAM, 2006, págs. 230 y ss.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

ya imposible determinar con precisión cuál es el derecho vigente. La legislación motorizada que ya señalaba C. Schmitt en 1946 (23) se ha convertido hoy en hiperlegislación incontinente y turbopropulsada, precisamente por lo cual su vigencia o permanencia en el tiempo es limitadísima. Si nos atenemos a la realidad, y no a los textos doctrinales que siguen repitiendo afirmaciones periclitadas, hace tiempo que la ley dejó de ser una norma general y se convirtió en un mandato dictado para problemas y casos particulares: es una norma ocasional, contingente, explicable sólo en función de una situación contra la que reacciona. No es abstracta, sino muy concreta y práctica. Y, sobre todo, no es permanente sino volátil, pues muda a la misma velocidad con que el cambio social se produce. Y ello no es casual, sino que es un fenómeno directamente conectado con la aceleración del tiempo: legislar se ha convertido en la salida más fácil para unos políticos que buscan ante todo dar una imagen de hiperactivismo y capacidad de respuesta ante los problemas que se suceden sin fin. Los políticos intentan nada menos que *sincronizarse* con el presente y con sus exigencias. Pero no es posible sincronizar la política democrática con la percepción social de aceleración sin devaluar seriamente aquélla. En ese intento baldío, la producción del Derecho termina funcionando como un placebo social: se supone que aplaca la inseguridad de los ciudadanos. O por lo menos aplaca la de los políticos y de los medios de comunicación. Al final, en la democracia acelerada las leyes no son sino operaciones de propaganda para aplacar la ansiedad del pueblo.

Ahora bien, como ha mostrado convincentemente F. Laporta (24), la ley no es en el fondo sino una institución social que busca reducir la incertidumbre, el azar y el riesgo del futuro mediante la creación de pautas de conducta intersubjetivas ampliamente aceptadas. De forma que gracias a ella se hace posible el ejercicio de la autonomía personal, porque permite al sujeto trazar un proyecto vital dentro de un futuro predecible por lo menos en algunos de sus riesgos. Pero su efectividad como reductor de incertidumbre depende, obviamente, de su permanencia y duración: la ley que cambia continuamente no puede cumplir esa función. Y eso es lo que está sucediendo en

---

(23) Citado por E. García de Enterría, *Justicia y seguridad en un mundo de leyes desbocadas*, Madrid, Civitas, 1999. Sobre el asunto puede verse como útil diagnóstico L. Vandelli, *Trastornos de las instituciones políticas*, Madrid, Trotta, 2007, págs. 41 y ss.

(24) Francisco Laporta, *El imperio de la ley*, Madrid, Trotta, 2007, págs. 50 y ss.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

las democracias aceleradas, que la rebelión del tiempo inmediato contra el tiempo largo está aniquilando sus propios mecanismos de protección contra el riesgo. Cambiamos sin cesar las leyes porque percibimos de continuo espacios de inseguridad en el momento actual, pero al hacerlo no conseguimos sino incrementar más aún la inseguridad ante el futuro.

Hasta ahora, este fenómeno de hiperactividad legiferante había sido constatado o denunciado por quienes lo veían como una manifestación de la sobrecarga del sistema político del Estado de bienestar ante un exceso de demandas de los ciudadanos consumidores de prestaciones (25). Quizás sea más correcto, aunque no excluyente, contemplarlo como una consecuencia de la aceleración de la política ante el cambio social vertiginoso.

GOBERNACIÓN ACELERADA: LA TENTACIÓN DE DEMOCRACIA INSTANTÁNEA

En lo que se refiere al otro plano de la política, el del gobierno, interesa examinar en qué forma la aceleración del tiempo y sus consecuencias sociales de inseguridad, sensación de riesgo y desconfianza del futuro están actuando sobre la política de los gobiernos democráticos en el tiempo inmediato. Cómo la aceleración se transmite desde la sociedad a sus representantes y qué efectos produce.

Lo primero que llama la atención en este aspecto es el hecho cierto de que la aceleración del tiempo social no ha provocado un acortamiento de la frecuencia de los momentos electorales en que se transmiten los deseos de los ciudadanos a sus representantes. No ha habido modificación apreciable de los plazos electorales en ningún sistema político, lo cual podría a primera vista parecer contradictorio con la idea misma de aceleración del sistema político de gobierno. Las cosas, sin embargo, no son tan sencillas. Y no lo son, en primer lugar, porque la forma en que influye el voto popular en el comportamiento de los representantes es ciertamente peculiar en su desarrollo temporal. En efecto, esta influencia no se ejerce tanto en el momento y a través de las elecciones mismas como por la vía del juicio anticipado que los representantes se hacen respecto a ellas. Los políticos actúan descontando por anticipado el veredicto futuro que merecerán sus políticas en las urnas (26). De forma que

---

(25) Así, por ejemplo, lo analizaba N. Luhmann, *Teoría política en el Estado de bienestar*, Madrid, Alianza, 1993, pág. 154, quien consideraba que la sobrecarga de demandas conducía a una «marea de leyes» o hiperjuridificación.
(26) B. Manin, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, 1998, pág. 219.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

cuando esa anticipación deja de ser un análisis reflexivo y se convierte en una experiencia cotidiana prácticamente permanente («si mañana se celebraran elecciones…»), tal como sucede hoy, la transmisión de la voluntad de los electores a los representantes es cuasi inmediata. Vivimos tiempos de elecciones continuas.

Pero es que, además, el voto no es el único canal de transmisión de la voluntad del representado al representante. Ni siquiera es el más importante. Como ha mostrado convincentemente P. Rosanvallon (27), en las democracias actuales y junto a los cauces institucionales coexisten una serie de medios (los contrapoderes democráticos) a través de los cuales el pueblo hace llegar efectivamente al gobierno su opinión y voluntad, aunque sea en forma fundamentalmente impeditiva o prohibitiva. Pues junto al poder de hacer (elegir), existe el poder de vetar, de prohibir (impedir): este poder negativo o contrapoder del pueblo se ejercita hoy a través de la opinión pública. En este sentido, el hecho de que los medios pongan de manifiesto de forma constante e inmediata la opinión del público sobre los problemas y las políticas a través de encuestas y sondeos supone el ejercicio no menos constante de un poder de orientación y prohibición sobre los representantes: el gobernante conoce «en tiempo real» la opinión pública y se esfuerza desesperadamente por no contrariarla. No es trascendente, para nuestros efectos, el grado de fiabilidad que posea esa presentación de la opinión (bastante bajo, como todos los estudios sobre la fiabilidad de las encuestas y sondeos ponen de manifiesto), sino el impacto que genera en todo caso sobre la forma de gobernar en las actuales democracias: una forma que se aproxima mucho a lo que podría ser una ilusoria *democracia instantánea*: es decir, gobernar siguiendo en tiempo real la voluntad conocida del pueblo. Resulta así curioso e irónico constatar que, de alguna forma, y gracias a la aceleración del tiempo, habríamos llegado a la posibilidad de unos gobernantes con reactividad inmediata a la voluntad del pueblo. No se trata sólo, ni principalmente, de la tan cacareada *ciberdemocracia* (en la que pocos creen ya), sino de la posibilidad, tantas veces perseguida en la historia y siempre fracasada, de conseguir una comunicación real, directa e inmediata de la voluntad del pueblo al gobierno.

Naturalmente que se trata de una ilusión imposible, alimentada en el fondo por la siempre actuante utopía de la democracia di-

---

(27) *La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza*, Buenos Aires, Manantial, 2007.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

recta. Lo que sucede es que, ahora, el mito que se evoca no es tanto el de un pueblo tomando directamente las decisiones (el mito ateniense), ni el mito de un pueblo que sujeta a sus representantes a su voluntad mediante la institución de mandatos imperativos, cortos y revocables (el mito comunal), sino que sería un nuevo mito, el de la inmediatez temporal: gracias a los instrumentos técnicos disponibles y a la actuación de los medios la voluntad del pueblo llegaría rauda al conocimiento de los gobernantes y podría hacerse presente siempre en sus decisiones. Ni que decir tiene que es un mito incumplido porque, lamentablemente, lo que llega por ese cauce y de esa forma instantánea no es una auténtica voluntad (menos aún «del pueblo»), sino como sentenció hace ya siglos Ernest Renan lo que llega es, en el mejor de los casos, «el capricho del momento» (28). En definitiva, lo que llega por estos medios son los humores, temores, miedos y demás sensaciones poco reflexionadas que inspira la experiencia de un cambio social acelerado. Además, lo que así llega es casi siempre pura negatividad: lo que los políticos no deben hacer ante un problema. Casi nunca orientación, sino prohibición.

Ahora bien, aunque ésta de una democracia instantánea sea una pura ilusión, engañosa e irrealizable, lo cierto es que la publicitación inmediata de los humores sociales influye realmente en la conducta del gobernante o representante. Le obliga a una forma de gestión de lo público en la que la opinión marca los límites de lo factible, en la que su supervivencia mediática viene determinada por su capacidad de leer correctamente esa opinión y adaptarse a los límites que señala. Una forma de gobernar en que el político *sigue* a lo que percibe como opinión del público, en lugar de intentar arrastrarla tras de sí. Una gestión cortoplacista puesto que sólo busca producir reacciones inmediatas de contento en una percepción social muy movible y poco ilustrada. «La acción pública se transforma en reacción pública» (29).

Además, hay otra consecuencia relevante de la transmisión inmediata de la opinión popular en las sociedades aceleradas: la *fragmentación del espacio público*. Lo que llega a los medios y a los gobiernos a través de los contrapoderes de la opinión son

---

(28) La reflexión y el término son de E. Renan, *La monarchie constitutionelle en France*, 1870, citado por P. Rosanvallon, *Democracy: Past and Future*, Columbia Univ. Press, 2006, pág. 205 y en *La légitimité...*, cit., pág. 210.

(29) D. Innerarity, «La cultura de la urgencia», *El Correo*, 21-9-2008.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

casi siempre posiciones sectoriales o de grupos. Son opiniones de los conjuntos inconexos y casuales de los ciudadanos que se sienten afectados por un determinado hecho, cambio o catástrofe. Y es que la sociedad ha dejado de dividirse en grandes clases homogéneas y se presenta cada vez más como la suma de muchas minorías de afectados o perjudicados, de composición fluida e inestable. No hay una mayoría social (una «generalidad»), sino un conjunto de minorías diversas, borrosas y fluctuantes (muchas «particularidades»), cuyas voces y peticiones son lo que reciben los gobiernos en forma de demandas/temores inconexas y contradictorias, imposibles de agrupar en un proyecto político razonablemente común. Esta fragmentación del espacio público común como consecuencia de la aceleración de la dinámica del cambio en las sociedades industriales fue ya diagnosticada por J. Dewey (30), que señaló que ante la aceleración del cambio «cada uno se pone a multiplicar el número de pequeños espacios públicos». De ahí que la democracia acelerada se parezca a un sistema de gobierno muy reactivo que va poniendo parches en conflictos puntuales sin tener tiempo para pararse a construir un modelo coherente de política global. Es la desestructuración del espacio común de la política y su sustitución por una serie de listas de damnificados o protestantes a los que cuidar.

A esta propensión hacia la conversión de la política en una atención particularizada a los grupos de damnificados por el cambio se añade el tipo de *política de la proximidad* que se ha impuesto en las actuales democracias. Lo que se valora del político en ellas no es tanto su propuesta política global (futura) como el que sea sensible a los problemas cotidianos de sus conciudadanos, que se muestre empático, que actúe con «care» (siempre que sea capaz de hacer creíble la sinceridad de su preocupación). De forma que las cualidades de la proximidad (sin duda positivas en principio para las buenas praxis democráticas) pueden producir una realimentación de la aceleración. Y al final, la instantaneidad y la proximidad del gobernante pueden llegar a generar efectos impolíticos, es decir, contrarios a la buena democracia. Porque ésta reclama también reflexión y lejanía; tanto como imparcialidad y generalidad. El efecto de una atención excesiva a lo inmediato no es sólo la pérdida de la necesaria separación entre gobernante y gobernado, sino, sobre todo, el daño irreparable que se causa a otros valores esenciales del sistema democrático, como la imparcialidad de las instituciones y la neutralidad de las políticas. Y es que, inevitable-

(30) J. Dewey, *El público y sus problemas*, Buenos Aires, Ágora, 1958.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

mente, la política de la proximidad al damnificado (a la «víctima») genera medidas de compensación que son forzosamente selectivas y, por ello, discriminadoras e inequitativas. Aunque sólo sea porque la definición de quién es (o no es) víctima depende grandemente de los medios y de la capacidad de llamar la atención del grupo correspondiente. En pocas ocasiones es tan verdad lo de «esse est percipi» como en este caso: ser víctima es ser percibido como tal. En nuestro país tenemos ejemplos sobrados de ello.

Como vemos, el *input* de aceleración política que estamos describiendo provoca unos efectos determinados en el sistema democrático y, más concretamente, en la forma que adopta la gobernación pública. Atención obsesiva a una opinión pública omnipresente, desestructuración del espacio público, conversión de la generalidad en múltiples minorías, proximidad como valor relevante. Lo que en realidad sucede es que la política intenta sincronizarse con un ritmo social frenético, en lugar de intentar encauzarlo (31).

Pero es que, además, los gobernantes experimentan ellos también la misma sensación de inseguridad y riesgo que el resto de la sociedad. Lo que sucede es que, como hasta cierto punto es lógico, la traducen a sus propios parámetros de actuación desde la perspectiva de sus particulares intereses. En concreto, el político gobernante que no posee ya un proyecto global que le oriente ante situaciones rápidamente cambiantes, por un lado, y que por otro es consciente de que el juicio de la opinión pública está siempre acechando su fracaso, adopta una forma peculiar de hacer política. Ante una situación tan borrosa y peligrosa, el gobernante cree controlar el riesgo practicando un tipo de política que pudiéramos definir como *política defensiva*, si entendemos este apelativo en la misma manera en que se emplea para caracterizar la práctica profesional médica actual. Es decir, tiende a sobrevalorar la necesidad de protección ante futuras demandas de responsabilidad por los fracasos, muy por encima de la eficacia y el juicio profesional del propio interviniente: se actúa ya ahora protegiéndose del después, lo cual no colabora desde luego a lograr una buena práctica, ahogada como queda por un mar de cautelas y precauciones. La política proactiva queda excluida, pues no parece existir manera de acrecentar el bienestar social de año en año, lo que queda es compensar a los más damnificados por el cambio. La política del Estado de bienestar

(31) D. Innerarity, «Un mundo desincronizado», en *Claves de Razón Práctica*, núm. 1286, 2008.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

ante un cambio técnico, social y económico acelerado prefiere esperar a que los hechos la constriñan a actuar, de manera que se convierte en una práctica adaptativa y tardía a las consecuencias indeseadas del cambio (32). La política alardea, eso sí, de tener como valores supremos el cambio y la movilidad (el de inmovilista es hoy el insulto supremo, equivalente al antiguo de reaccionario o troglodita); pero es un cambio ciego que se limita a seguir dócilmente las exigencias de la contingencia.

La tan denunciada ausencia de liderazgo en las democracias actuales, o por lo menos su declive general, tiene aquí una explicación sistémica. En efecto, más allá del azar biológico y de la circunstancia cultural que hace surgir o no grandes personalidades en cada momento, lo que sucede es que el liderazgo se ha vuelto contradictorio con los requerimientos de una democracia acelerada: la política reactiva, defensiva, seguidista de la opinión, temerosa del juicio futuro, es todo lo contrario de una política de liderazgo fuerte. Es más, la imagen de los políticos como bomberos que siempre llegan tarde y mal a los incendios genera una desconfianza y desconsideración hacia la clase política, a la que se percibe por amplios sectores sociales como incompetente y autista. Lo que se traduce en un difuso populismo que se distingue de los clásicos populismos del pasado porque no reclama ni piensa en líderes carismáticos. El populismo que se está instalando en nuestras democracias tiende a abominar de la política y de los políticos, no a reclamar hombres o gobiernos fuertes que lo guíen. Es un círculo vicioso que retroalimenta la tendencia a una mala democracia: y es que el liderazgo en las sociedades actuales consistiría, fundamentalmente, en la capacidad de dar malas noticias al público, mientras que lo que contemplamos son gestores de lo público que huyen como de la peste de tal papel.

Y EL PASADO NOS INVADE

El presente es puro y mero ser, experiencia en crudo, un tiempo que no produce sentido, sino que requiere de otros tiempos para ello (33). Si el futuro no lo proporciona, no queda otro remedio que explotar el filón del pasado. De ahí que en los medios de comunicación y en la atención pública se esté produciendo un permanente retorno al pasado y éste se constituya cada vez más acusadamente como algo que no es un *pasado-pasado* de verdad, sino como una modalidad levemente anacrónica del presente, un espacio en el que se libran las batallas

(32) N. Luhmann, *Teoría política...*, *op. cit.*, pág. 149.
(33) M. Cruz, *Las malas pasadas del pasado*, *op. cit.*

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

ideológicas que el futuro no parece ya capaz de soportar. El pasado inunda el presente, o se resiste a abandonarlo, lo coloniza en todo caso.

En esta revalorización del pasado como tiempo con sentido y como territorio en el que habitar políticamente es donde cobran pleno sentido las «políticas de la memoria» o de «construcción del pasado histórico» a las que asistimos un poco extrañados: nos asombra, efectivamente, que se preste tanta atención a un tiempo irremediablemente ido, a unos hechos ya sucedidos. Y sin embargo, esta atención es plenamente lógica cuando ese tiempo ido es la única parte del tiempo que conserva suficiente fijeza como para sostener relatos individuales y colectivos que apuntalen la existencia fugaz de las personas dentro de nuestras sociedades.

Es también este marco general el que explica en parte el auge contemporáneo del nacionalismo, del comunitarismo y demás movimientos que potencian la construcción del yo político como una elaboración colectiva. Porque esa elaboración es colectiva, sí, pero también es histórica; y por eso algunos rasgos del comunitarismo han sido definidos, acertadamente, como una versión actualizada del conservadurismo (34). Se trata en todo caso de doctrinas y movimientos que suministran al ser humano ese autorrelato y esa autocomprensión estables que el presente y el futuro son incapaces de darle. No se trata, o por lo menos no se trata sólo, del calor comunitario o colectivo que las construcciones imaginadas de nacionalistas o etnicistas proporcionan al individuo aislado de nuestras sociedades. Se trata así mismo de que le proporcionan arraigo temporal en un mundo acelerado, le suministran confianza y seguridad ante una realidad en cambio constante. El nacionalismo es una doctrina política moderna, que no encontraremos en las sociedades tradicionales anteriores a las revoluciones burguesas y al advenimiento del industrialismo. Ello tiene que ver, desde luego, con cuestiones referentes a la necesidad de homogeneización de los Estados decimonónicos y de referentes de legitimación para el poder político burgués liberal. Pero también tiene mucho que ver, qué duda cabe, con la inseguridad provocada en las nuevas sociedades industriales y postindustriales por la percepción del tiempo como un presente huidizo (35). A este respecto, el caso

---

(34) C. Thiebaut, *Los límites de la comunidad*, Madrid, CES, 1992, págs. 58 y ss.

(35) Véase así Ch. Taylor, «Nacionalismo y modernidad», en R. McKim y J. McMahan (comps.), *La moral del nacionalismo, I*, Barcelona,

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

del nacionalismo vasco es paradigmático pues nació precisamente como fruto directo de la aceleración del cambio en la Vizcaya finisecular del XIX y encarnó la resistencia de sectores pequeño-burgueses tradicionales a aceptar ese cambio, así como su intención ingenua de proteger contra el tiempo a la sociedad tradicional vasca.

La ideología del progreso (sea la marxista, liberal o anarquista) fue el principal contrincante que el nacionalismo encontró para su propagación, precisamente porque era algo así como otra cantera de provisión de sentido para la realidad que vivían los seres humanos: la que se basaba en el futuro. Cuando tal ideología ha perdido fuerza, sobre todo en el reino de los intelectuales, se ha producido un correlativo avance de las ideologías que miran al pasado a ese efecto. Es por ello que la política moderna tiene que ver, cada vez más, con la cuestión del *qué somos* que con la de *qué hacemos*. Ante la inseguridad de *qué hacer* se recurre al solipsismo del *qué ser*. Pero, de nuevo, esta vía no resuelve la inseguridad real ante el futuro sino a costa de desvirtuar la verdadera política. En efecto, la identidad construida en la historia no sirve de ancla contra el cambio a no ser que sea sometida a un proceso constante de recreación y magnificación, lo que provoca una enorme pérdida de atención en la sociedad afectada (por no mencionar el efecto de exclusión o segmentación social que inevitablemente causa en sociedades muy heterogéneas). De manera que el recurso a la identificación comunitaria se vuelve una especie de droga que crea adicción: cuanto más nos refugiemos en ella, con más fuerza la precisamos.

Ahora bien, dejando de lado este caso, puede señalarse con carácter general que tanto la lucha ideológica entre diversas opciones políticas como la lucha partidista por la ocupación y conservación del gobierno en gran parte tienen lugar hoy en el pasado. Lo cual, en su sentido literal, sería evidentemente imposible, pues no podemos volver al pasado; pero sí podemos traer el pasado a nosotros y hacerlo revivir de continuo. Y esto es lo que hacemos, o por lo menos lo que hacen las fuerzas políticas en liza: hacer memoria. Consecuencia inmediata: la memoria y el olvido dejan de ser una facultad de uso individual con la que se almacenan y se reconstruyen experiencias pasadas, y pasan a ser una construcción colectiva y, sobre todo, una

---

Gedisa, 2003, págs. 69 y ss., quien escribe al respecto: «El nacionalismo no es una reacción atávica, es un fenómeno que representa la quintaesencia de la modernidad».

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

construcción organizada desde los poderes políticos. Al individuo se le expropia su memoria y el poder social se declara legitimado para establecer qué y cómo debe recordarse u olvidarse. Esto es algo que, hasta cierto punto, siempre ha existido: el poder siempre ha organizado el pasado como un proceso teleológico que llevaba necesariamente a su justificación y a su glorificación como tal poder. Pero la intensidad con que hoy en día se puede realizar, y de hecho se realiza, esta reconstrucción del pasado no tiene parangón con ningún momento anterior de la humanidad. Por eso asistimos atónitos a fenómenos de suplantación masiva de nuestro propio recuerdo por memorias colectivas y burocráticamente reelaboradas.

Se ha llegado, incluso, a legislar sobre el pasado, una actividad en principio incoherente consigo misma. Si la ley es por definición la ordenación de conductas futuras, ¿cómo podría legislarse sobre el pasado? Pues se puede, y la cuestión es plenamente coherente: no se legisla tanto sobre el pasado como sobre la memoria de ese pasado, y ésa sí es una cuestión actual y futura: se legisla para establecer cómo en el futuro deberá comprenderse el pasado, qué deberá conservarse de él y cómo deberá ser leído e interpretado.

Se llega a establecer que la negación de determinados hechos históricos (el Holocausto, determinados genocidios, etc.) constituye un delito sancionable, con lo que se viene a afirmar, más allá del caso concreto, que el poder democrático posee legitimidad como para establecer una versión canónica del pasado que debe respetarse por los ciudadanos, por lo menos cuando se manifiestan en público. Se trata de una afirmación que entra en contradicción con derechos básicos de las personas como la libertad de conciencia y de identidad y que, sobre todo, no se sabe muy bien hasta dónde puede llevar en su desarrollo. En cualquier caso, sucede que el poder se arroga una nueva competencia: la de implantar en las conciencias individuales una concreta versión del pasado. Resuenan en ello, aunque sea irónico, las palabras del déspota Fernando VII cuando mandaba borrar el recuerdo mismo de los hechos en torno a la Constitución de 1812, «como si nunca hubieran tenido lugar en el tiempo». Hoy en día el mandato es un poco el contrario («mantener unos hechos sin borrarlos del pasado»), pero desde luego parecidamente totalitario.

¿Y CÓMO RALENTIZAR LA DEMOCRACIA?

La cuestión no es fácil, puesto que la aceleración misma es una respuesta del sistema político a constricciones externas, una respuesta inadecuada, cierto, pero que se produce por la intervención

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

de factores imposibles de controlar. No puede esperarse razonablemente que la sociedad modifique sus percepciones o angustias ante el cambio acelerado, ni que éste vaya a dejar de producirse. Ni que los medios no sigan profundizando en su construcción de una democracia de audiencia, al mismo tiempo que los políticos corren tras una sincronización imposible entre problemas y soluciones.

Más bien parece que las soluciones, parciales y provisionales, sólo pueden venir de la introducción o reforzamiento de los elementos retardatarios que todo sistema democrático incorpora. Tales elementos no son sino las instituciones reflexivas (36), es decir, aquellas instituciones excéntricas al proceso de toma de decisiones cuya función es precisamente la de incorporar a éste reflexión experta y deliberación mediada por la competencia técnica y la imparcialidad. Estas instituciones, que van desde los consejos reguladores, asesores o de regulación técnica en ámbitos concretos y sectoriales hasta los organismos de representación de intereses económicos y sociales, incluidos desde luego los tribunales constitucionales, desempeñan una función reflexiva y deliberativa que es esencial en todo sistema democrático, por mucho que en ocasiones susciten la crítica de quienes privilegian la pura expresión de la voluntad popular. Incorporan al proceso ese momento de reflexión *(boulesis)* y depuración de opiniones que es tan relevante para la buena práctica democrática como el respeto al momento de la voluntad. Pues bien, las instituciones de la reflexión deberían actuar no sólo como instancias de deliberación, sino también como instrumentos provocadores del retraso o ralentización del proceso político, de forma que permitieran escapar al punto ciego de la sincronía imposible entre el cambio social y la decisión política.

Parece en este sentido que las voces que últimamente reclaman, una vez más en la historia, la participación ciudadana en el proceso político, la deliberación pública, los procesos consultivos referendatarios y similares instrumentos de «más democracia», todas ellas debieran ser redirigidas hacia la zona del sistema más institucional y menos directa. La participación directa de los ciudadanos en el proceso, el referéndum popular o los procesos de toma de decisiones colectivas, no harían sino incrementar los defectos del sistema, es decir, exponer más aún el

---

(36) La expresión para designarlas es de P. Rosanvallon, *La légitimité...*, *op. cit.*, págs. 222 y ss., que habla de la «legitimación por la reflexividad» como distinta de la «legitimación por la elección».

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

proceso político a la aceleración que aquí se constata y denuncia. Y debe buscarse lo contrario. Por ello, sin mengua de aprovechar lo que estas peticiones poseen de valioso, deberían orientarse hacia la formación de instituciones en las que la participación ciudadana o la deliberación de problemas funcionaran como instancias de ralentización. Porque al igual que la mejora de la democracia mediocre que tenemos no exige «decidir más gente más cosas», sino «decidir mejor», la corrección de los defectos de ritmo temporal no exige que se incorporen más corredores al sistema, sino que se construyan más y mejores esclusas o represas institucionales para ralentizar un ritmo de fluencia tan acelerado que está dañando nuestras democracias. En este sentido, la demanda de participación ciudadana estará mejor orientada si se canaliza hacia instituciones del tipo de «jurados», «minipopuli», «academias», «foros de reflexión» y similares que si se intenta llevar a cabo a través de procesos de puesta a votación directa de temas sensibles.

Y, sin embargo, no se puede ser optimista en este punto: muchas de las instituciones reflexivas y ralentizadoras que ya existen en el sistema democrático están siendo progresivamente inhabilitadas para cumplir con su función como consecuencia de un proceso perverso de excesiva exposición a lo político inmediato. La selección de los miembros de este tipo de instituciones por los gobiernos o parlamentos está siendo progresivamente transformada en un puro reparto de cuotas, y está desapareciendo la independencia e imparcialidad de sus miembros, cada vez más sujetos a obediencia partidista. Lo cual es tanto como decir que están desapareciendo sus valores justificativos: la competencia, la reflexión y la imparcialidad. Y al mismo tiempo desaparece con ellos su capacidad para aislarse del tiempo corto del proceso político y servir de freno eficaz a su aceleración. □

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

LOS COSTES DE LA DESCENTRALIZACIÓN
Una reflexión sobre el proceso español

J. Ruiz-Huerta (*)

INTRODUCCIÓN

Un tema recurrente en la literatura política y económica relacionada con los procesos de descentralización y, en general, con los sistemas federales es el de la evaluación económica de su coste. Con frecuencia, bajo el título que preside este trabajo, se habla de cuestiones muy diferentes.

Por un lado, se alude a lo costoso que puede ser un sistema descentralizado de gobierno y a la imposibilidad de que pueda ser aplicado en un país en desarrollo, o de los calificados como países de renta media. Así, se suele señalar que la aplicación efectiva de un sistema federal sólo es posible en países con un elevado nivel de desarrollo económico y, en esa dirección, normalmente se mencionan como tales Estados Unidos, Australia, Canadá, Alemania o Suiza. Se trataría, según esta visión, de la comparación de costes generales entre un tipo de gobierno federal y un gobierno unitario o centralista.

Cuestión bien distinta es la que se refiere a los costes derivados de un proceso de descentralización, como los llevados a cabo en algunos países europeos (Bélgica, España o el Reino Unido) o los intentos de cambio en esta dirección que se han efectuado en algunos países latinoamericanos y de otras regiones del mundo.

La intención de las páginas siguientes es ofrecer algunas reflexiones sobre el significado económico de la descentralización, tomando como pretexto el proceso llevado a cabo en España en el último tercio del pasado siglo y los primeros años del actual.

Pasados 30 años de la transición española y del inicio de la construcción del Estado de las Autonomías, en el artículo se recogen un conjunto de reflexiones sobre el proceso de descentralización español, valorando sus aspectos positivos y los inconvenientes y problemas que se han planteado, con un especial énfasis en la consideración de los costes de dicho proceso.

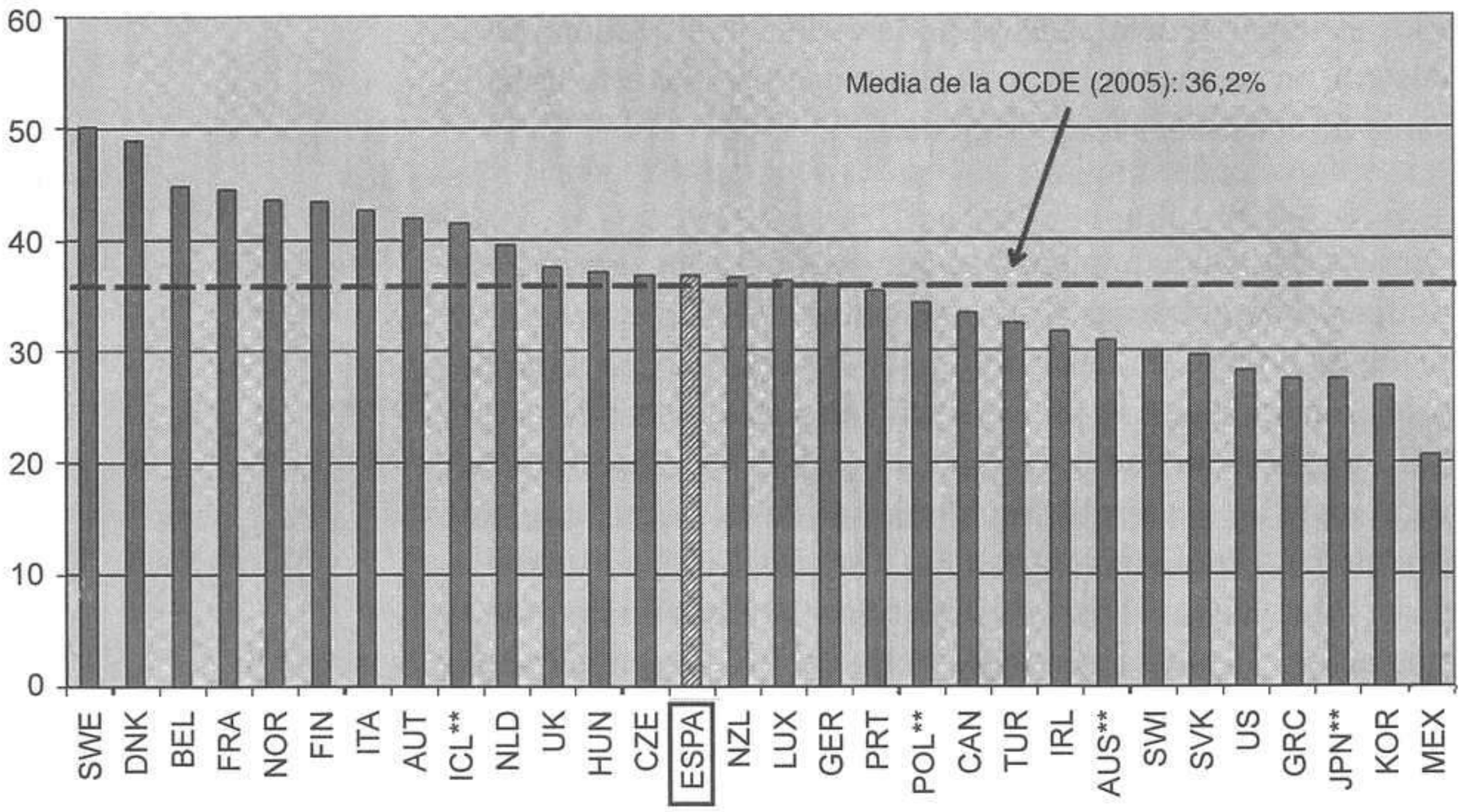
(*) Universidad Rey Juan Carlos.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

¿QUÉ PASÓ CON EL GASTO PÚBLICO Y LA INTERVENCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EN ESPAÑA?

Tras la transición democrática, los servicios públicos crecieron de forma muy significativa y, gracias a la reforma fiscal que formaba parte nuclear de los Pactos de la Moncloa, se obtuvieron los recursos necesarios para poder llevar adelante cambios tan relevantes. Además del componente de gran pacto social y político que implicaban los Acuerdos de la Moncloa, se puede hablar de que en el contexto de aquella concertación se firmó un verdadero pacto fiscal que daría lugar a una reforma del sistema tributario en profundidad y al crecimiento persistente de la recaudación impositiva que permitiría la financiación de nuevos y mejores servicios públicos.

GRÁFICO 1
Nivel de presión fiscal en la OCDE (2006)



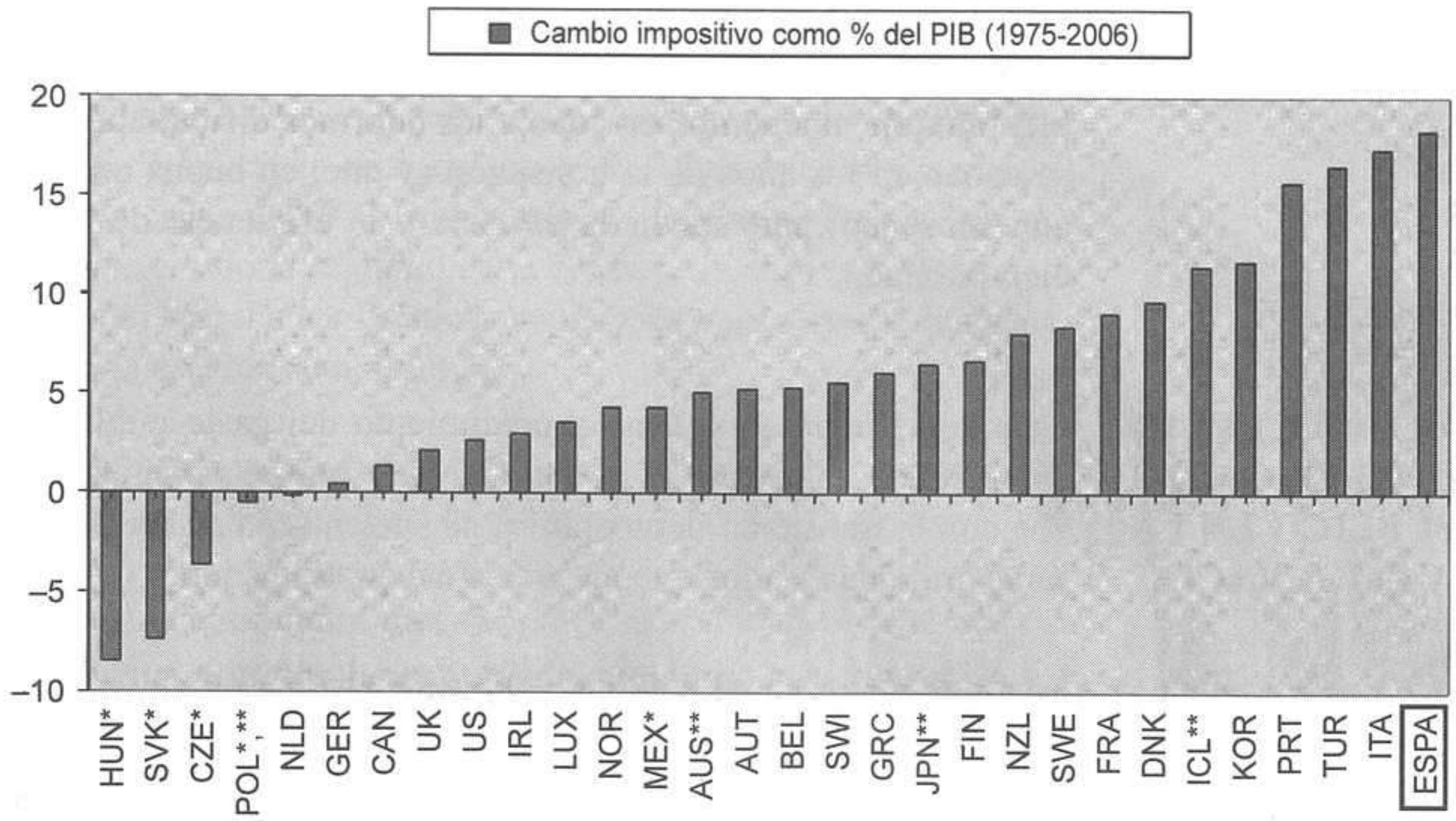
FUENTE: Owens (2009).

Como puede observarse en el gráfico 1, el nivel de la presión fiscal en España, a la altura de 2006, se situaba en el entorno del valor medio correspondiente a los países de la OCDE, por encima del 35% del PIB, aunque a un nivel inferior al de la mayoría de los países europeos de mayor potencia económica.

Estas cifras sirven para dar cuenta del crecimiento del peso del sector público y de su presencia en la actividad económica en un período de tiempo relativamente corto. Puede hablarse en ese sentido de un proceso de convergencia con la Europa más desarrollada, desde el comienzo de los años ochenta hasta la actualidad.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

GRÁFICO 2
Variación de la presión fiscal respecto al PIB (1975-2006)



FUENTE: Owens (2009).

El gráfico 2 suministra una información interesante sobre la intensidad de los cambios. Según los datos de la OCDE, entre 1975 y 2006, los ingresos públicos recaudados por el Estado (medidos por el indicador de presión fiscal), habrían crecido más que en cualquier otro país de la OCDE, en una cuantía aproximada de 17 puntos del Producto Interior Bruto del país.

En buena medida, el crecimiento de los recursos permitía atender las nuevas demandas de servicios públicos expresadas por los ciudadanos y recogidas en la Constitución Española de 1978. El proceso de progresivo protagonismo que se adjudicaba al sector público recogía también las aspiraciones de la ciudadanía. En cierto modo, durante la transición, los ciudadanos eran conscientes del progreso europeo y del papel tan importante que el sector público jugaba para consolidar el Estado de bienestar.

Sin embargo, el proceso no sería en absoluto sencillo. Por un lado, era preciso romper fuertes resistencias para introducir los cambios y evitar los abusos y los comportamientos elusivos. Por otro, desde los Pactos y la Constitución, estaba claro que el camino a seguir pasaba de forma necesaria por un verdadero proceso de descentralización y por una integración plena en la Unión Europea. Ello implicaba un replanteamiento en profundidad del

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

reparto de competencias, incluyendo, como es obvio, la cesión de algunas de ellas a las instituciones comunitarias y, desde luego, el reparto territorial interno de la capacidad de tomar decisiones económicas y políticas. En un contexto tan complejo, un ejercicio de medición de costes resulta prácticamente inviable, máxime si tenemos en cuenta las enormes dificultades que se daban en los años de la transición (y que, en buena medida, aún subsisten) para medir la eficacia y la eficiencia de la acción pública.

¿POR QUÉ CRECIÓ TANTO EL GASTO PÚBLICO EN LA DEMOCRACIA?

Cuando se intenta explicar el crecimiento del gasto público, y su correlato en el campo de los ingresos, que se pone en marcha con la transición democrática, se suelen señalar cuatro factores principales a los que me referiré a continuación.

En primer lugar, como apuntábamos en el epígrafe anterior, la creciente demanda de más y mejores servicios públicos para atender necesidades colectivas en ámbitos como la sanidad, las pensiones, la educación, los servicios sociales, las prestaciones por desempleo o el acceso a la vivienda, en definitiva, los servicios clásicos del Estado de bienestar. En realidad, muchas de tales demandas estaban presentes en la sociedad española del último franquismo, algunas, de forma larvada, otras, de manera explícita, como se ponía de manifiesto en los movimientos políticos y sociales de aquella época.

La presión de la demanda obligaba a los poderes públicos a buscar las vías para satisfacer las aspiraciones ciudadanas y, en este sentido, cabe entender el crecimiento del gasto como una expresión de los esfuerzos para dar respuestas a lo que algunos han llamado efecto «champán».

Por otra parte, la proximidad de Europa, el inicio del camino para consolidar la integración, la experiencia de los trabajadores que volvían a España después de años de permanencia en algunos países europeos, fueron elementos claves para catalizar la reivindicación de la modernización del país después de tantos años de aislamiento y cerrazón. La demanda de modernización era compartida por una inmensa mayoría de los ciudadanos. Afectaba, desde luego, al reconocimiento de derechos básicos y al necesario cambio de patrones culturales. Pero también implicaba un papel más activo del Estado en la solución de problemas básicos de los individuos. Era necesario poner en marcha grandes obras de infraestructuras, pero también impulsar la generalización y universalización de algunos servicios públicos. Sólo con ese esfuerzo de modernización podría salirse del

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

ostracismo secular de España y lograr una cierta convergencia con nuestros vecinos del nordeste, que hiciese más fácil el proceso de integración y de incorporación a Europa.

El notable aumento del gasto que se pone en marcha en los años ochenta se ha explicado también como la consecuencia retardada de las crisis económicas de los años setenta. En efecto, desde la crisis de 1973, los sucesivos gobiernos franquistas no habían asumido la realidad de la recesión económica, ni habían puesto en marcha las políticas necesarias para afrontar la nueva situación en toda su magnitud.

Lo cierto es que el cambio de ciclo económico se había reflejado de manera palmaria en España, ayudado por la pasividad de los gobiernos de la época. En buena medida, los Pactos de la Moncloa surgen como una vía para poner freno al deterioro de la actividad económica que se reflejaba en España con elevadas cifras de paro, el estancamiento de la producción y una inflación de dos dígitos y creciente.

El acierto de los Pactos y de la política de consenso que inauguran fue hacer partícipe a toda la sociedad, a través de sus representantes, de la gravedad de la situación económica y de la necesidad de compartir los costes de la recuperación. En todo caso, la salida de la crisis, tal como fue enfocada en España desde el final de los años setenta, aparejaba un aumento el papel del sector público y, por lo tanto, de las cifras de gasto que se acabarían reflejando en sus presupuestos.

La cuarta hipótesis explicativa del crecimiento del gasto tiene que ver con el proceso de descentralización, de modo que retomamos el hilo aquí de la argumentación principal. En este caso, una de las razones básicas para explicar el crecimiento del gasto sería la propia creación del Estado de las Autonomías y los problemas asociados al proceso de reparto competencial.

¿HA CRECIDO MUCHO EL GASTO PÚBLICO AUTONÓMICO?

Para poder contestar a esta pregunta, me parece indispensable diferenciar dos visiones alternativas de la descentralización. Por un lado, se trataría de analizar el coste de un sistema político descentralizado respecto a otro de carácter centralista. Las preguntas a las que deberíamos responder son si un Estado descentralizado es especialmente costoso, y si está o no al alcance de cualquier país. Cuestión muy diferente es estudiar el coste de un proceso de transición desde un Estado centralista a otro de corte federal o descentralizado. En este caso, son inevitables los solapamientos, el mantenimiento de servicios duplicados

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

durante algún tiempo, las resistencias de todo tipo que se producen cuando se pone en marcha un proceso de esta naturaleza y las rigideces que es necesario vencer.

En el caso español es importante tener presente esta doble perspectiva, porque el análisis debe llevarse a cabo a partir de la propia realidad y de las resistencias y los desajustes que se mencionaban. No se debe confundir la transición con el modelo. Se trata de realidades distintas que han de ser convenientemente separadas. Una vez expresada la anterior cautela, es preciso reconocer el gran crecimiento del gasto autonómico desde el comienzo de los años ochenta hasta la actualidad, como puede comprobarse en la tabla 1.

TABLA 1
Reparto territorial del gasto público en España desde los años ochenta (%)

Años	Instituciones		
	Administración Central	Seguridad Social	Administración Territorial
1982	53	32,5	14,5
1996	37,2	29,2	33,6
2009	21,8	28,5	49,7

Como consecuencia del traspaso de los principales servicios del Estado de bienestar, hoy las administraciones territoriales gestionan alrededor de la mitad del gasto público total consolidado. Por el contrario, en la actualidad, la administración central apenas se hace cargo de la quinta parte del gasto global. Esa cifra da una idea del cambio operado en el país en un período de tiempo extremadamente corto.

No obstante, conviene recordar que el proceso de descentralización del gasto en España se ha llevado a cabo en un período de crecimiento económico prolongado que, como anteriormente se señalaba, se ha caracterizado por un importante crecimiento de ingresos y del peso del sector público en la vida social y económica. La prueba de fuego del modelo y de sus principales logros debe contrastarse en la situación actual de crisis que afecta a todo el mundo y a España en particular.

En cualquier caso, parece oportuno preguntarse sobre las razones del crecimiento del gasto autonómico, más allá de las observaciones generales señaladas con anterioridad. ¿Qué

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

factores pueden explicar ese importante crecimiento de las cifras de gasto? Y una pregunta adicional sería si se han producido cambios significativos en términos de eficacia y eficiencia del gasto público al hilo de la descentralización de los servicios públicos.

FACTORES DEL CRECIMIENTO DEL GASTO AUTONÓMICO

Como es natural, la primera razón del crecimiento del gasto tiene que ver con lo que se ha llamado la culminación del traspaso de competencias según las previsiones contenidas en la Constitución española. Había que completar las previsiones recogidas en los artículos 148 y 149 de la Constitución y, en esa dirección, los traspasos de competencias sanitarias producidos en el año 2001 supusieron un paso muy significativo. No hay que olvidar que el gasto sanitario es, después del gasto en pensiones, el que representa mayor volumen (en la actualidad, se estima que el gasto público sanitario representa un porcentaje cercano al 6% en relación al PIB).

Como anteriormente apuntaba, el traspaso de competencias importantes debiera acompañarse por los recursos financieros suficientes para asegurar su adecuada cobertura y, en la medida de lo posible, asegurar el funcionamiento del principio de corresponsabilidad. Como es bien sabido, se trata de una cuestión aún pendiente, a pesar de los pasos dados en la dirección correcta.

Precisamente la falta de corresponsabilidad podría ser una causa adicional del crecimiento del gasto autonómico, puesto que si la mayor parte de la financiación procede de transferencias del gobierno central, no hay un claro incentivo para gastar eficientemente, especialmente si podemos culpar del mal funcionamiento de los servicios a quienes disponen del recurso (el gobierno central), o bien podemos estar seguros de que los aumentos del gasto podrán ser cubiertos en una negociación posterior para reformar el modelo de financiación.

Una razón adicional del crecimiento del gasto autonómico tiene que ver con el crecimiento de los salarios de los funcionarios públicos así como con los solapamientos y las rigideces del proceso de articulación del modelo competencial. En realidad, el crecimiento del gasto, en este caso, debe imputarse también al gobierno central, ante las resistencias por parte de unidades de la administración y de los directivos y funcionarios para integrarse en las nuevas administraciones.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

Por otra parte, como también señalaba, el gasto ha crecido por la naturaleza de los servicios cubiertos por los servicios descentralizados. Es el caso de los servicios sanitarios, los bienes culturales y de los gastos educativos. En tales casos, la demanda crece más que proporcionalmente cuando la renta aumenta, lo que puede servir para explicar el incremento del gasto producido en todas las comunidades en relación con la sanidad. En casos como el de la sanidad, la cuestión que surge es la de su financiación. ¿Quién debe correr a cargo de los recursos necesarios para atender las nuevas demandas de los servicios suministrados?

Desde otro punto de vista, una parte del aumento del gasto puede vincularse a la importación mecánica del modelo de gestión y control tradicional por parte de las Comunidades Autónomas. A pesar de los esfuerzos realizados en algunas de ellas por implantar nuevos modelos de presupuestación, gestión y control del gasto, se ha avanzado poco en esta dirección. Las ineficiencias, en ocasiones los excesos de gastos o los errores en relación con algunas atribuciones (organización político-administrativa, televisiones autonómicas, creación de servicios sin recursos suficientes..) han significado incrementos de gastos poco justificados.

Además, en ocasiones, ante la necesidad de competir para atraer profesionales cualificados y ofrecer servicios mejores que las comunidades vecinas, se han producido incrementos retributivos excesivos, que han implicado el permanente crecimiento del capítulo primero de los presupuestos. En ese sentido, es difícil justificar con frecuencia las diferencias retributivas que se producen entre comunidades y con otras administraciones, para trabajos similares.

Pero de nuevo hay que insistir en el argumento de la falta efectiva de responsabilidad para explicar las crecientes tensiones en la vertiente del gasto público autonómico. Si los políticos autonómicos no responden ante sus electores por la vía de la exacción y recaudación de los tributos, sino tan sólo por lo que hacen en la vertiente del gasto, es muy difícil la petición de austeridad y buena y eficaz gestión, porque siempre podrán descargar sus responsabilidades en otros. Si además tenemos en cuenta la escasa visibilidad de todo el proceso de obtención de recursos y gestión del gasto, y el hecho de que los ciudadanos apenas saben qué administración es la responsable en cada caso, se entiende que se produzca esa cierta tendencia al crecimiento inmoderado de algunos gastos.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

Por último, es cierto que una gestión descentralizada de servicios básicos en un mismo país implica costes de negociación, transacción y coordinación que no se dan en una provisión centralizada. Como ocurre con otros capítulos, también aquí resulta extremadamente complejo intentar cuantificar tales costes.

¿ES MÁS COSTOSO UN ESTADO DESCENTRALIZADO?

Ahora pretendemos preguntarnos si un Estado federal es, desde el punto de vista de la gestión, más o menos costoso que un Estado esencialmente centralista. La teoría parece indicarnos que hay motivos económicos fuertes, como el aprovechamiento de economías de escala, para justificar la provisión unificada de algunos servicios públicos.

Sin embargo, no parece que existan grandes diferencias en el gasto agregado entre países federales y centralistas. La mayoría de los estudios disponibles parecen coincidir en que no se puede confirmar la existencia de grandes diferencias en términos de gasto entre Estados centralistas y descentralizados. Tampoco parece suficientemente contrastada la hipótesis de la existencia de mayores gastos asociados a los costes de transacción que caracterizan a los sistemas descentralizados.

En la dirección apuntada, por ejemplo, países presuntamente centralistas, como los nórdicos, tienen cifras de gastos respecto al PIB superiores que otros de estructura federal. También pasa con algunos países más claramente centralistas. Cualquier ejercicio de estática comparativa en este ámbito resulta extraordinariamente complejo: ¿Habría sido igual el proceso y semejantes las demandas de los ciudadanos en el caso de que no se hubiera producido la descentralización? ¿Cómo habría cambiado la organización y la gestión del gasto público en tal caso?

En un estudio reciente, y de amplio alcance, J. Martínez-Vázquez y A. Timofeev ponen de manifiesto que «los estudios socioespaciales recientes señalan diversas tendencias en la división de escala del trabajo del Estado, incluyendo, entre otras, la "desestatización", la "desnacionalización" y la "internacionalización"...» «...Pudimos comprobar cómo a lo largo de las dos últimas décadas se ha producido una clara tendencia hacia la descentralización, mientras que el tamaño medio del gobierno no ha cambiado» (1). Según estos autores, por tanto, no

(1) J. Martínez-Vázquez y A.Timofeev, «A fiscal perspective of state rescaling», *Cambridge Journal of Regions Economy and Society*, vol. 2, núm. 1, marzo 2009, págs. 85-105.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

se podría comprobar la hipótesis del aumento del tamaño del sector público como consecuencia de la descentralización.

En todo caso, para evitar duplicidades y asegurar la eficiencia, es esencial una adecuada delimitación de competencias, incluyendo la clarificación de atribuciones en el caso de competencias compartidas y, como hemos reiterado, con mecanismos adecuados de control y exigencia de responsabilidades.

LA CREACIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO: COSTES Y PROBLEMAS

Si tuviéramos que enumerar, de forma resumida, las principales dificultades del proceso de descentralización en España, la lista incluiría los siguientes elementos:

a) Existencia de duplicidades durante el proceso de descentralización y de algunas deficiencias en la asignación de competencias entre los diversos niveles de gobierno. Así ocurre, por ejemplo, con las atribuciones en el campo de la salud pública, competencia generalmente atribuida al Gobierno central en el caso de los países federales; o con la asignación de becas para la educación, o la política de rentas mínimas de inserción.

b) Aunque en 1982 no había déficit público, el traspaso de algunas competencias implicaba en cierto modo una cierta centrifugación del déficit real (desde los años noventa) o potencial que se asocia a tales servicios. Algunas competencias eran potencialmente generadoras de nuevos déficit, dada la presión ciudadana sobre las mismas y su elevada elasticidad-renta.

c) Falta de incentivos para garantizar una gestión eficiente de los recursos por parte de las autoridades autonómicas. En gran medida, la ausencia de corresponsabilidad fiscal, ante las escasas competencias atribuidas en materia impositiva y el limitado ejercicio de las competencias autónomas en dicho ámbito, planteaba uno de los problemas básicos del modelo para garantizar la eficiencia. La ausencia de corresponsabilidad, por otra parte, se ha visto incentivada por la secuencia de negociaciones destinadas a reformar el modelo de financiación. El requisito permanente en estas negociaciones, como anteriormente señalaba, ha sido garantizar el *status quo*, es decir, asegurar que en el nuevo modelo ninguna Comunidad obtuviera menos recursos que los que tenía con el modelo anterior. Eso significaba que el Estado debía poner nuevos recursos para conseguir la anuencia de las Comunidades.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

d) Existencia y cuestionamiento de los desequilibrios verticales generados en el proceso, en una doble dirección: por un lado, algunas Comunidades señalan la existencia de un desequilibrio vertical global, en el sentido de que se habría producido una importante asimetría en términos de competencias de gastos e ingresos de los diversos niveles de gobierno. Más concretamente, se cuestiona que el Gobierno central gestione una parte relativamente reducida del gasto total consolidado y, sin embargo, obtenga una proporción sensiblemente mayor de los ingresos totales, cuando las Comunidades deben hacer frente a gastos especialmente sensibles al crecimiento económico. En relación con este aspecto, habría que recordar que el exceso de recursos del Gobierno central se destina mayoritariamente a pagar los compromisos de España con la Unión Europea y a transferir los fondos de nivelación y de desarrollo regional a las Comunidades y gobiernos locales.

e) Por otro lado, en una perspectiva «micro» se puede también hablar de desequilibrios, generados como consecuencia de decisiones de los gobiernos autonómicos (y también los locales), como, por ejemplo, el aumento competitivo de salarios de ciertos colectivos con insuficiente previsión de costes, o la financiación de gastos recurrentes con ingresos potencialmente volátiles, como ocurría con el empleo de crecientes recursos impositivos muy vinculados a la expansión inmoderada del sector inmobiliario.

f) Un aspecto más que debe mencionarse respecto al proceso de descentralización español es el que se refiere a los importantes costes de transacción que lo han caracterizado. Por una parte, ya se ha mencionado el coste asociado que ha estado vinculado a las periódicas revisiones del modelo financiero. Por otra parte, cuestión más difícil de prever y corregir, tendríamos que mencionar la limitada y deficiente articulación de las conferencias sectoriales.

g) Por último, hemos de mencionar el problema asociado a los regímenes especiales de financiación respecto al régimen general, que es el objeto central de nuestra atención. Los regímenes especiales se han convertido en un serio factor de distorsión y de generación de agravios comparativos, no tanto por su diseño inicial cuanto por su articulación concreta con el resto del Estado a través de la determinación de las cuantías atribuidas al cupo vasco y la aportación navarra.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

LOS BENEFICIOS DE LA CREACIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO

Desde la óptica de las ventajas y beneficios de la descentralización española, también puede resultar útil enumerar los principales elementos que deben ser tomados en consideración:

a) Como primera provisión, debe recordarse que el desarrollo del Estado autonómico responde a una opción política previa asumida por los partidos políticos y la inmensa mayoría de los ciudadanos, consagrada en la Constitución y en los pactos de la transición, como la mejor vía para dar salida a los problemas territoriales e identitarios de algunas Comunidades.

b) Además, la autonomía ha sido un elemento esencial para garantizar la articulación y el cauce de las demandas políticas, redistribuir factores condicionantes del poder político y permitir el conocimiento y la permeabilidad de líderes políticos entre diferentes niveles de gobierno.

c) Por otro lado, preocupación básica del federalismo fiscal, la descentralización ha podido hacer efectiva una mayor aproximación de la administración a los ciudadanos, objetivo recomendable ante el previsible mejor conocimiento de las preferencias de los ciudadanos por parte de los políticos autonómicos y su más ágil capacidad de respuesta.

d) En una dirección paralela, la distribución competencial según criterios de eficiencia (economías de escala, externalidades, correspondencia, etc.) ha podido materializarse, primero en el texto constitucional y la legislación de desarrollo, y después en la aplicación concreta de las previsiones normativas. A pesar de las diferencias entre comunidades, tenía sentido aplicar algún sistema de acreditación para comprobar la capacidad de las comunidades para hacerse cargo de los servicios. En realidad así ocurrió en España cuando se plantearon, en el texto constitucional, las vías alternativas para el acceso a la autonomía (arts. 143 y 151 de la CE). De algún modo, estas reglas podrían entenderse como un cierto sistema de acreditación, al reconocer niveles distintos de adecuación y preparación ante el nuevo contexto entre Comunidades y la conveniencia de aplicar velocidades distintas en el acceso a la plena autonomía. En todo caso, el reparto competencial llevado a cabo ha respondido, en lo esencial, a los criterios asumidos en sistemas comparados y, en general, ha sido aceptado progresivamente por los ciudadanos.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

e) En suma, la valoración global del proceso debe calificarse de claramente positiva. El proceso de descentralización español debe calificarse como intenso, realizado en un tiempo corto y, en general, con la aceptación y participación de los ciudadanos. Podría afirmarse que los cambios observados no tienen parangón en los sistemas comparados en términos de intensidad y plazos.

FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y ESTABILIDAD DEL MODELO

Hablar de coste de la descentralización nos obliga a introducir algunas consideraciones sobre el modelo de financiación. Como se apuntaba anteriormente, no puede ser ajena a la medición del coste de la descentralización la determinación de los recursos asignados a las necesidades. La adecuada medición de las necesidades, la gestión eficiente de los recursos disponibles y el control de eventuales despilfarros son factores fundamentales de cualquier sistema de financiación. Por otra parte, la financiación era el elemento clave para convalidar efectivamente el proceso.

Lo primero que había que hacer era determinar las cantidades que las Comunidades debían recibir para financiar los servicios traspasados. ¿Cómo valorar las competencias? La opción consistió en determinar el coste efectivo de los servicios (gastos de personal, de mantenimiento e inversión de reposición). Este concepto se convirtió en un elemento clave de todo el proceso, condicionando en buena medida resultados ulteriores. Posteriormente, ante los problemas de determinar y aplicar el coste efectivo y la obligatoriedad de ir a un sistema basado en necesidades, se hizo necesario pasar del coste efectivo a la financiación en función de necesidades. El procedimiento para hacerlo consistió en emplear el FCI, que sirvió, en un primer momento, como mecanismo auxiliar para financiar la inversión nueva de todas las Comunidades. Posteriormente, los ajustes sucesivos de las transferencias acordados en las negociaciones se fundamentaron en la vinculación de los recursos a variables de necesidades (población, etc).

Respecto a los mecanismos concretos, el empleo de los ingresos asociados a los llamados tributos cedidos se completó con las transferencias incondicionadas para financiar los servicios traspasados. El problema de este procedimiento era la escasa autonomía que reportaba en el ámbito de los ingresos: la práctica totalidad de los mismos dependía de decisiones tomadas por el Gobierno central. En ese sentido, buena parte de la historia del modelo de financiación ha ido asociada a la reivindicación de autonomía y corresponsabilidad. Y también en este ámbito,

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

especialmente desde la reforma de 2001, los avances producidos han sido muy relevantes, hasta el punto de que cada vez más puede hablarse de un sistema de financiación claramente compartido, con importantes atribuciones de las Comunidades en las cuestiones referentes al sistema tributario español.

El contrapunto de la autonomía, como ya se ha señalado, es la garantía de solidaridad, y, en este terreno, también se han hecho esfuerzos significativos para evitar que las comunidades con menor nivel de desarrollo no resultaran especialmente perjudicadas. Para ello, se ha podido contar con los fondos europeos, con el FCI y con los recursos destinados a intentar asegurar el acceso a los servicios públicos de forma semejante en todo el país.

Sin embargo, el sistema de nivelación ha resultado opaco, escasamente consistente y generador de desequilibrios, al producir resultados difícilmente justificables en términos de financiación per cápita, como resultado global del sistema. Las diferencias han llegado a alcanzar 40 puntos entre la comunidad con mayor financiación per cápita (Extremadura) y la de nivel inferior (generalmente Baleares) y sin justificación técnica suficiente.

Una cuestión adicional de gran importancia es la que se refiere a la conveniencia de cerrar el modelo financiero y asegurar su estabilidad. Tal fue la pretensión del acuerdo de 2001. Sin embargo, es muy difícil garantizar dicha estabilidad y apenas dos años después de la aprobación del nuevo modelo se comenzaron a plantear nuevas demandas de reforma y cambio. Se trata de un problema clásico en los sistemas comparados. En países como Alemania, Canadá, Suiza o Australia periódicamente se hace necesaria una nueva negociación para ajustar diversos elementos de sus correspondientes sistemas financieros. Es necesario aceptar que en este ámbito tal vez la transición no tiene término y es muy difícil cerrar definitivamente el modelo financiero. Eso no quiere decir, no obstante, que no sea necesario acabar de configurar el modelo global de Estado que se pretende.

Como anteriormente señalaba con carácter general, otro factor problemático del proceso es la limitada articulación institucional. El papel del Consejo de Política Fiscal y Financiera ha sido frecuentemente cuestionado y está también abierto el debate sobre la administración tributaria, promoviéndose un importante cambio de la Agencia Estatal de Administración Tributaria. Por no mencionar la reiteradamente propuesta reforma del Senado para convertir a esta institución en una verdadera cámara de representación territorial.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

Otros factores que afectan al modelo de financiación y que han distorsionado considerablemente el debate son el papel de los regímenes especiales, antes mencionado y que afecta de manera especial al marco financiero; la utilización política de las balanzas fiscales y las persistentes reivindicaciones de deudas históricas por parte de diferentes comunidades.

REPERCUSIONES FINANCIERAS DE LAS REFORMAS ESTATUTARIAS

Las reformas estatutarias puestas en marcha en la última legislatura señalan algunos rasgos del nuevo modelo de financiación que hasta el momento no ha podido ser aprobado, a pesar de los esfuerzos realizados en esa dirección. También de manera resumida, podríamos referirnos a los principales elementos que se plantean en los nuevos estatutos.

a) Necesidad de fortalecer al área de recursos autónomos y disminuir el peso de las transferencias. Se insiste en la demanda de más y mejor autonomía en el campo de los recursos tributarios y en la necesidad de fortalecer una visión más compartida (y más leal) del Estado y las Comunidades.

b) Defensa de una mayor participación de las Comunidades en los tributos con mayor capacidad de financiación. En esa dirección, por razones de utilidad, sencillez, claridad y coparticipación se propone ir a una fórmula del 50-50-50 en los grandes tributos, dejando al margen el Impuesto de Sociedades.

c) Asegurar los mecanismos de nivelación, los fondos de solidaridad y el reparto de la inversión del Estado a partir de sistemas sencillos (hasta donde sea posible) con objetivos y diseño claros y que eviten discriminaciones y, en lo que respecta a la nivelación, se proclama la necesidad de evitar los problemas de desigualdad, de inequidad territorial y de diferencias no justificadas de financiación «per cápita».

d) Revisar el papel y alcance de los órganos multilaterales y bilaterales para mejorar la articulación institucional y asegurar mecanismos más eficaces de toma de decisiones.

ALGUNOS FACTORES CRÍTICOS Y CONCLUSIONES

Desde mi punto de vista, es inviable un sistema basado esencialmente en relaciones bilaterales, como demuestra de manera clara el análisis de sistemas comparados. Es preciso ajustar los instrumentos multilaterales y, en esa dirección, mejorar los perfiles de las conferencias sectoriales y la relación entre las mismas (Consejo de Política Fiscal y Financiera y Conferencias de

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

Sanidad o Educación), así como asegurar la coordinación horizontal de intereses comunes. La reforma de las conferencias sectoriales debería ir acompañada también de la reforma del Senado.

Es importante también procurar una progresiva integración de los regímenes especiales con los de carácter común para intentar acabar con los agravios comparativos, los tratamientos inequitativos, los deseos de emulación y la ruptura de algunos de los principios constitucionales básicos. El problema es cómo conseguir la convergencia de los dos sistemas minimizando el coste político en los diversos territorios.

Como desde algunos foros se ha empezado a proponer, sería oportuno, así mismo, lograr acuerdos básicos en algunos de los servicios públicos esenciales (educación, sanidad, personal, etc.). Si no existen pactos mínimos, es muy difícil gestionar un sistema tan complejo y evitar serias desigualdades de acceso, sentimientos de agravio, dispersión de esfuerzos, pérdida de calidad de servicios y limitaciones de eficiencia. Esto es especialmente defendible en el caso de servicios de uso común (como los hospitales de referencia) o los que producen importantes externalidades (como los servicios educativos o, más específicamente, las enseñanzas universitarias).

Parecería conveniente además intentar acabar o limitar seriamente el traspaso de nuevos servicios y competencias, procurando marcar cuáles son los límites de la descentralización (descentralización óptima vs. descentralización máxima), lo que afecta especialmente a las instituciones de la seguridad social y otros servicios que, en el marco de los países federales, no suelen ser objeto de discusión.

Por último, en mi opinión, sería necesario acabar con la visión «vergonzante» del Estado y la AGE, que con cierta frecuencia ha caracterizado el debate autonómico y el proceso de consolidación del nuevo Estado. Fortalecer el papel de coordinación, garantía de solidaridad territorial y arbitraje de la AGE parece razonable y así sucede, en general, con el gobierno federal en los países que funcionan como federaciones. Y en una dirección paralela, seguramente sería conveniente deslindar los aspectos más técnicos de la gestión de los asuntos públicos de los que tienen un claro calado político. Tales serían los casos, por ejemplo, de la administración tributaria o de la gestión económico-financiera de los presupuestos de los diversos niveles de gobierno. □

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

¿NUEVOS DERECHOS EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA?
El derecho a una muerte digna

Fernando Rey Martínez (*)

Las modificaciones recientes de algunos Estatutos de Autonomía, empezando por el de Cataluña, han reconocido dentro de la tabla de derechos que incorporan el derecho a una «muerte digna» o a «vivir con dignidad el proceso de la propia muerte». Estas expresiones distan de ser claras, el contenido al que remiten es más dudoso aún y, por último, se plantea si una Comunidad Autónoma puede o no regular situaciones que puedan afectar más o menos directamente a la protección jurídica de la vida del art. 15 de la Constitución.

LA CUESTIÓN EN LA RECIENTE OLEADA DE REFORMAS ESTATUTARIAS

El texto de Estatuto que aprobó el Parlamento de Cataluña el 30 de septiembre de 2005 incluyó un artículo, el vigésimo, bajo la rúbrica «derecho a morir con dignidad», con el siguiente contenido: «1. Todas las personas tienen derecho a vivir con dignidad el proceso de su muerte. 2. Todas las personas tienen derecho a expresar su voluntad de forma anticipada para dejar constancia de las instrucciones sobre las intervenciones y tratamientos médicos que puedan recibir, que deben ser respetadas, en los términos que establezcan las leyes, especialmente por el personal sanitario cuando no estén en condiciones de expresar personalmente su voluntad».

El derecho a vivir con dignidad el proceso de la muerte se ha abierto paso en los Estatutos catalán y andaluz, al menos aparentemente, como un nuevo derecho. Las Comunidades Autónomas no pueden regular la eutanasia activa directa, que es desarrollo directo del art. 15 CE y materia de naturaleza penal, pero sí pueden, por su título competencial relativo a la protección de la salud, desarrollar los derechos y deberes de los pacientes, como las decisiones y el contexto del final de la propia vida.

Esta disposición tenía una redacción deliberadamente ambigua en su rúbrica, «derecho a morir con dignidad», y un contenido incierto, que parecía admitir el reconocimiento en ciertos casos de la eutanasia directa (y así fue advertido en el debate partidista y por los medios de comunicación). Al menos simbólicamente, ya que la prohibición penal seguía vigente, así como la Ley estatal básica sobre derechos del paciente, que establecía —y establece— un marco bien preciso de límites, también para los

(*) Universidad de Valladolid.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

documentos de instrucciones previas o voluntades anticipadas a los que se refiere el apartado segundo. La norma no podía, obviamente, despenalizar la eutanasia directa en ningún caso, pero su redacción parecía albergar y animar (dada la situación de mayorías políticas del momento en Cataluña y en Madrid) una promesa de reforma estatal en clave despenalizadora. En este sentido, fue leída como un triunfo político (de ningún modo jurídico) de los partidarios de la despenalización de la eutanasia (1). Quizás por ello tal redacción no prosperó en la tramitación de la reforma del Estatuto en el Congreso de los Diputados. El debate giró, a instancias del nuevo acuerdo entre el grupo socialista y el convergente, hacia el reconocimiento del derecho a recibir adecuados tratamientos paliativos, lo cual supuso una inteligente manera de desactivar el problema planteado. La relación inversamente proporcional entre cuidados paliativos y eutanasia activa es un argumento que aparece de modo crónico en este debate.

La redacción que finalmente se aprobó en el Estatuto catalán suprime la indefinida rúbrica «derecho a morir con dignidad» y la sustituye (también en el art. 20) por la expresión «derecho a vivir con dignidad el proceso de la muerte» (2), que también es ambigua, pero que se refiere no a un supuesto «derecho a morir con dignidad», sino, en positivo, por decirlo así, a «vivir con dignidad» el proceso de la propia muerte (su ubicación sistemática en el mismo apartado donde se reconoce el derecho del paciente a los cuidados paliativos permite precisar o tematizar ya, en alguna medida, su campo de aplicación). A pesar de este intento de suavizar y reconducir la cuestión (3), es dudoso que

---

(1) Hay que recordar que los dos socios minoritarios del tripartito catalán, los republicanos y los comunistas y verdes, eran entusiastas partidarios de la despenalización de la eutanasia (sobre todo, los últimos) y que el socio mayoritario, el PSOE, había incluido en el programa de las últimas elecciones generales la promesa de la despenalización, aunque la haya «aparcado» para una eventual segunda legislatura. En mi opinión, el sentido político de este inicial art. 20 era el de presionar al Gobierno de Madrid para que promoviera una reforma del Código Penal en esta dirección, conscientes de su manifiesta carencia de competencia.

(2) Que vuelve a aparecer en el apartado primero: «Todas las personas tienen derecho a recibir un adecuado tratamiento del dolor y cuidados paliativos integrales y a vivir con dignidad el proceso de su muerte». El párrafo segundo, sobre el documento de voluntades anticipadas, se mantiene intacto en la redacción finalmente aprobada del Estatuto (art. 20.2).

(3) Es significativa en este sentido la declaración de un diputado de CiU, J. Sánchez Llibre, tras la aprobación de la enmienda transaccional que modificó la redacción original: «Queremos dar este mensaje de tranquilidad, de serenidad a todos los ciudadanos y ciudadanas de Cataluña. A través de

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

una Comunidad Autónoma pudiera regular aspectos concernientes a derechos tan personales (vida, integridad, etc.) como los aquí invocados. Si el «derecho a vivir con dignidad el proceso de su muerte» equivale al derecho a los cuidados paliativos (o a la autodeterminación corporal —otra materia sobre la que la Comunidad no tiene competencia de regulación—), la fórmula es perfectamente inútil (4), y si tiene otro contenido, además de ser inconstitucional por razones formales de incompetencia, también lo será por motivos de fondo, de contradicción con el derecho a la protección jurídico-constitucional de la vida tal y como lo viene interpretando (hasta ahora, por lo menos) el Tribunal Constitucional.

No obstante, la impronta del Estatuto catalán se deja sentir en este punto, como en tantos otros, en el nuevo Estatuto andaluz, concretamente en su artículo 20 (5). Con una redacción más sencilla, el contenido del precepto es prácticamente idéntico. La rúbrica del precepto añade la expresión «testamento vital» a la de «dignidad ante el proceso de la muerte». Técnicamente no parece muy correcto porque no distingue los conceptos de «testamento vital» (al que se refiere en el *nomen iuris* del precepto) y «voluntades anticipadas» (que es a lo que se refiere de verdad en el apartado primero) y porque la yuxtaposición, por ese orden además, de «testamentos vitales» y «dignidad ante el proceso de la muerte» es poco elegante. Los testamentos vitales pueden ser una parte de los documentos de voluntades anticipadas que, a su vez, pueden entenderse como un elemento necesario para que un enfermo inconsciente sea tratado en el momento de su muerte con dignidad. De modo que habría una relación de especie (testamento vital) a género (dignidad en el proceso de la muerte) que hubiera aconsejado imitar aún más al Estatuto catalán para especificar en la rúbrica tan sólo la expresión «dignidad en el proceso de la muerte» (o similar: la redacción andaluza sólo añade después a la catalana que el derecho a

---

estas modificaciones y de estas enmiendas podemos afirmar categóricamente que este Estatut ya no configura la eutanasia ni el suicidio asistido» (*La Vanguardia*, 11-03-2006, pág. 19).

(4) Desde el punto de vista jurídico, insisto, otra cosa seguramente suceda desde el prisma político-simbólico; habrá, en efecto, quien entienda este art. 20.1, pese a todo, como un paso dentro de una estrategia política de reconocimiento de la licitud de la eutanasia activa directa y voluntaria en nuestro país.

(5) «1. Se reconoce el derecho a declarar la voluntad vital anticipada que deberá respetarse, en los términos que establezca la ley. 2. Todas las personas tienen derecho a recibir un adecuado tratamiento del dolor y cuidados paliativos integrales y a la plena dignidad en el proceso de su muerte.»

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

la dignidad en el proceso de la muerte ha de ser «plena», a mi juicio, un simple pleonasmo).

Así pues, al Estatuto andaluz le ocurre en este punto como a algunos investigadores noveles, que pueden ser buenos y originales, pero no a la vez. Diría que más o menos «buenos» en este caso, dadas las reservas que he manifestado también respecto del texto catalán. La dudosa línea emprendida por el estatuyente catalán en relación con la identificación de un «derecho a morir con dignidad» sólo ha sido seguida por el andaluz y no por el resto, pero todos los Estatutos reformados, siguiendo su impronta, recogen el contenido finalmente atribuido a esta expresión: el derecho a «morir con dignidad» o, mejor, a «vivir con dignidad el proceso de la propia muerte» tendría dos contenidos: el derecho a recibir cuidados paliativos, esto es, el derecho frente al dolor físico, y el derecho a otorgar un escrito de instrucciones previas, voluntades anticipadas o testamento vital (6).

He tenido oportunidad de comprobar en primera persona, por haber participado en el proceso de redacción técnica de la reforma del Estatuto de Castilla y León, que esta cuestión es, de suyo, batallona. En efecto, la redacción de lo que más tarde sería el art. 13.2.f), relativo al derecho «a recibir tratamientos y cuidados paliativos adecuados» de la Propuesta de reforma del Estatuto aprobada por las Cortes de Castilla y León el 29 de noviembre de 2006, causó uno de los momentos más críticos y tensos del debate en el seno de la ponencia parlamentaria extraordinaria encargada de la reforma porque el grupo parlamentario popular, mayoritario, no quería a ningún precio que este texto se pudiera entender como una puerta abierta al reconocimiento (aunque fuera político y un tanto engañoso y «publicitario») de la eutanasia.

---

(6) El art. 25.4 del nuevo Estatuto de las Islas Baleares recoge el «nuevo derecho estatutario» a los cuidados paliativos y a «declarar su voluntad vital anticipada», al igual que los textos catalán y andaluz, pero sin la referencia más abierta y problemática al derecho a vivir con dignidad el proceso de la muerte. El art. 25.4 reza: «Todas las personas tienen derecho a un adecuado tratamiento del dolor y a cuidados paliativos, así como a declarar su voluntad vital anticipada que deberá respetarse en los términos que establezca la ley». Por su parte, el art. 14.4 del nuevo Estatuto de Aragón no sólo no recoge la problemática alusión al derecho a vivir con dignidad el proceso de la propia muerte, sino tampoco el derecho a los cuidados paliativos; se refiere únicamente al documento de voluntades anticipadas: «Todas las personas podrán expresar su voluntad, incluso de forma anticipada, sobre las intervenciones y tratamientos médicos que deseen recibir, en la forma y con los efectos previstos en las leyes».

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

Así pues, aunque el debate de los nuevos Estatutos no ha hecho avanzar el reconocimiento jurídico de la eutanasia (por la propia limitación de su factura institucional no podía hacerlo), sí ha provocado, sin embargo, en este punto un interesante resultado: ha consagrado como «nuevo» derecho (dentro de la reciente y discutida categoría de los derechos estatutarios) uno de naturaleza prestacional, el derecho a los cuidados paliativos, el derecho frente al dolor físico (7). Pero lo cierto es que el alcance de los cuidados paliativos en España es todavía limitado, no está universalizado, se limita a ciertas zonas, patologías y número de enfermos.

SIGNIFICADOS DE LA EXPRESIÓN «DERECHO A MORIR CON DIGNIDAD»

El debate político sobre la expresión «derecho a morir» del Estatuto catalán no me parece riguroso desde el punto de vista técnico. Desde luego, «derecho a morir» o «derecho a morir con dignidad» no equivalen necesariamente (entre otras cosas) a eutanasia directa o a suicidio asistido. La expresión «derecho a morir» es tan expresiva como deliberadamente equívoca. Desde luego, no tiene un sentido preciso porque la muerte, más que un «derecho», es un «hecho», fatalmente inevitable por lo demás. En el derecho norteamericano, el *right to die* se ha convertido en una rama del ordenamiento, de reciente creación pero de desarrollo fulgurante, cuyo contenido, bastante variado (pues comprende disposiciones constitucionales, penales y de daños), remite a la regulación sobre el modo en que pueden adoptarse las decisiones en orden a rehusar el tratamiento médico de soporte vital o a la toma de decisiones sobre el final de la vida, pero de ningún modo comprende la eutanasia activa directa ni el suicidio asistido por un médico.

Con el «derecho a morir» se alude, pues, allí a lo que conceptualmente podemos denominar eutanasia activa indirecta y, sobre todo, eutanasia pasiva. A veces, se utiliza como expresiones sinónimas «muerte natural» y/o «muerte con dignidad». Su acta de nacimiento se remonta al caso *In re Quinlan*, decidido por la Corte Suprema de New Jersey en 1976. Desde ese año, los tribunales norteamericanos han venido resolviendo decenas de asuntos y los legisladores de la mayor parte de los Estados han dictado alguna regulación al respecto. En la actualidad, como ha observado Alan Meisel, citando la Sentencia *Thor v.*

(7) Los arts. 12.2 g) y 13.2 f) de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, ya habían establecido como deber del sistema sanitario español el poner a disposición de los enfermos terminales «unidades de atención paliativa».

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

Superior Court (1993) de la Corte Suprema de California (8), hay «un creciente consenso judicial… que reconoce uniformemente el derecho del paciente a controlar su integridad corporal como el factor esencial en la determinación del equilibrio de intereses».

Entre nosotros, la expresión «morir con dignidad» es anfibológica. A mi juicio, con ella se suele aludir indistintamente hasta tres situaciones bastantes diferentes entre sí. En primer lugar, y quizás con carácter más habitual, se identifica con el control de los síntomas de la enfermedad terminal o de aquella que produzca graves sufrimientos de tipo crónico. En este contexto se sitúan tanto las medidas y tratamientos de doble efecto (eutanasia activa indirecta) como las limitaciones de esfuerzo terapéutico (eutanasia pasiva), ambas conductas no sólo atípicas desde el punto de vista del derecho penal. Aquí se ubica también el derecho a los cuidados paliativos. Éstos son los problemas más importantes y comunes que se presentan en relación con el final de la vida humana. Cuando una persona normalmente formula su deseo de «morir con dignidad» está pidiendo, ante todo, una agonía sin dolor físico y en un entorno personal y médico adecuado. La importancia social de este sentido de la expresión «morir con dignidad» es inversamente proporcional a los problemas jurídicos que presenta, que son mínimos. El consenso sobre la validez y la oportunidad del control del dolor, incluso aunque ello conlleve la aceleración de la muerte del paciente, o la interrupción de un tratamiento de soporte vital, es máximo.

En segundo lugar, con la expresión «morir con dignidad» se invoca la importancia de la voluntad del enfermo a la hora de adoptar las decisiones en el final de su vida. De ahí que el asunto de los documentos de instrucciones previas también se

---

(8) *The Right to Die*, Nueva York, Wiley Law Publications, 1989 (segunda edición: 1995 y un *cumulative supplement* de 2003 —en colaboración con Kathy L. Cerminara), pág. 39. Los puntos principales de tal consenso serían los siguientes: 1º) Los pacientes capaces tienen un derecho constitucional a rehusar el tratamiento. 2º) Los pacientes incapaces tienen los mismos derechos que los capaces. Los que deciden por subrogación de los pacientes incapaces deben intentar en primer lugar realizar las preferencias de éstos expresadas antes de perder la capacidad de decidir; si tales deseos no fueran conocidos, las decisiones deberán adoptarse en función de la defensa de sus mejores intereses. 3º) El proceso de toma de decisión debería ocurrir normalmente en sede médica, sin recurso a los tribunales (que sólo deberían pronunciarse cuando se planteara algún problema). 4º) La eutanasia activa y el suicidio asistido son conductas ética y jurídicamente distintas del rechazo al tratamiento médico que sostiene la vida.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

haya incorporado al contenido de este nuevo derecho de los Estatutos dentro de aquella rúbrica. Morir con dignidad significa que el protagonista del proceso que conduce a la muerte es el propio enfermo y no su entorno. Es la decisión del paciente y no la (normalmente) benevolente conspiración del médico y allegados del enfermo la que debe primar. En el contexto del nuevo paradigma de relación médico/paciente de la autonomía del enfermo, basada en el principio del consentimiento informado, esta línea de argumentación también parece clara y tampoco parece suscitar demasiados problemas, o insalvables, en la práctica.

Pero por «derecho a morir con dignidad» en ocasiones también se quiere significar el suicidio asistido por médico y la eutanasia activa directa y voluntaria, como manifestaciones más radicales del control de los síntomas de la enfermedad terminal y de autonomía de la voluntad del paciente. Este sentido sí es problemático desde el punto de vista jurídico (aunque no tanto desde su necesidad social, que no parece excesiva en España).

De modo que la expresión «derecho a morir con dignidad», o similar, no sólo es polisémica, y, por tanto, equívoca, sino que, peor aún, engloba significados incompatibles entre sí. Es preciso, pues, un intento de clarificación.

EUTANASIA Y DERECHOS FUNDAMENTALES

El examen de la eutanasia es uno de los problemas más difíciles del Derecho Constitucional. El asunto, que evoca un tenso, e incluso dramático, conflicto entre la prohibición de matar y la autonomía personal en relación con la propia existencia en un contexto de cercanía de la muerte o de intensos sufrimientos, necesariamente requiere un enfoque pluridisciplinar (jurídico, médico, ético, etc.), y, por si fuera poco, no permite una solución jurídica satisfactoria por completo. Todos los modelos de abordaje jurídico del problema arrojan luces y sombras. Las soluciones oscilan entre las malas y las peores. Pero unos parecen tener más ventajas que otros.

El contexto fáctico del problema de la eutanasia es el surgimiento de un nuevo poder, con riesgo de desbordamiento y abuso, frente al que los derechos fundamentales deben reaccionar para asegurar a las personas un ámbito de libertad, el poder emergente de la tecnología médica en relación con el final de la existencia humana, cada vez más «medicalizado». La protección absoluta de la vida planteó pocos problemas mientras la Biología y la Medicina no estuvieron en condiciones de manipular el comienzo y el fin «natural» de la vida humana por

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

medios artificiales. De hecho, no es casual que la palabra, de origen griego, eutanasia («buena muerte») no haya adquirido su sentido actual (como equivalente a alguna forma de ayuda en el morir) precisamente hasta nuestra época, a pesar de que ya se utilizaba desde la antigüedad para aludir a una muerte natural, rápida y sin demasiados dolores. El paradigma de una muerte así en el mundo antiguo es la del emperador Augusto, tal como la narró Suetonio. El significado contemporáneo de la eutanasia como derecho del enfermo terminal de poder decidir el modo y el tiempo de la propia muerte es un fruto necesario de la edad de la técnica, cuyas condiciones eran completamente desconocidas en las edades precedentes. La Constitución protege al paciente en estado terminal o con graves padecimientos difíciles de soportar frente a su reducción como objeto o víctima de una «medicina de aparatos».

La pregunta sobre la eutanasia requiere el examen conjunto de otras cuestiones íntimamente asociadas: si existe o no un derecho fundamental a disponer de la propia vida; cuál es el estatuto constitucional del suicidio; si hay o no diferencias cualitativamente significativas, desde el punto de vista jurídico, entre la eutanasia activa de un lado y la indirecta y pasiva por otro; y, en suma, si de la Constitución se deriva la obligación de permitir la eutanasia, o de prohibirla, o de remitir la regulación al legislador penal, y en tal caso con qué extensión y bajo qué condiciones. Es preciso ordenar de modo razonable las piezas de este puzzle.

El debate, además de altamente ideologizado, es complejo y se desarrolla en escenarios religiosos, sociales, políticos, médicos y, por supuesto, jurídicos, donde se corre el riesgo, casi fisiológico, de intentar hallar el fundamento legitimador de la propia postura, convirtiendo a la Constitución en un babel de interpretaciones incompatibles y recíprocamente irreductibles.

La cuestión se juzga desde la perspectiva religiosa y (bio)ética. La radical postura contraria de la Iglesia en un país de tradición cultural católica, como el nuestro, impacta con fuerza sobre el debate. Hay una áspera diatriba antropológica de fondo en el contexto de una sociedad multiética; el acuerdo se contrae al hecho de que la vida no es sólo «biología» sino también «biografía», pero unos y otros extraen consecuencias totalmente diferentes de esta idea aplicada al proceso de la muerte.

La controversia acapara de modo recurrente la atención de los medios de comunicación, sobre todo a partir de casos-límite especialmente llamativos. En España, el problema debuta con la

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

solicitud de ayuda al suicidio de Ramón Sampedro, que finalmente logra en 1998. Pero, de modo similar a lo que sucede en otros países, se han ido presentando diversos casos que han llamado la atención de la opinión pública: el de las sedaciones terminales en el hospital Severo Ochoa de Leganés, el de Jorge León, un escultor tetrapléjico de 53 años que se suicidó el 4 de mayo de 2006 —ayudado por tercero o terceros— en Valladolid (a mi juicio, tenía derecho a que se le desconectara el respirador artificial por personal médico del mismo modo que un año más tarde lo ha hecho Inmaculada Echevarría), el de Madelaine Z., una mujer de 69 años con esclerosis lateral amiotrófica que se suicidó en Alicante en enero de este mismo año, y, últimamente (por ahora), el ya citado de Inmaculada Echevarría. El último caso es más problemático, en principio, porque la limitación del esfuerzo terapéutico no consiste en una simple omisión, sino en un hacer (la desconexión de la respiración asistida, así como la administración de sedantes), pero la literatura penalista es prácticamente unánime en que también en estos casos estamos en presencia de una eutanasia pasiva no punible (desde mi punto de vista, ejercitó un derecho fundamental, de integridad personal, art. 15 CE, que incluye el derecho a no sufrir tratos inhumanos y degradantes).

El debate sobre la eutanasia es también vivo, lógicamente, entre los profesionales de la medicina. En el Juramento de Hipócrates, que figura como introducción al Código de Ética y Deontología Médica de 1999, se lee: «Y no daré ninguna droga letal a nadie, aunque me la pidan, ni sugeriré un tal uso». Es importante destacar el hecho de que las normas deontológicas médicas tienen, por definición, carácter moral, pero esto no excluye que se las pueda dotar de algún tipo de eficacia jurídica en la medida en que la potestad de aprobarlas y de aplicar la disciplina corporativa está atribuida por la Ley de Colegios Profesionales a la Organización Médica Colegial. La normativa deontológica en España está integrada por el Código de Ética y Deontología Médica de 1999 y las Declaraciones de la Comisión Central de Deontología aprobadas por la Asamblea General de la Organización Médica Colegial. Pues bien, el art. 27 del Código mencionado, a la vez que habilita (e incluso obliga) al médico a practicar la eutanasia indirecta y la pasiva, prohíbe en su párrafo tercero, en fórmula lapidaria muy próxima a la del juramento hipocrático, la eutanasia directa: «El médico nunca provocará intencionadamente la muerte de ningún paciente, ni siquiera en caso de petición expresa por parte de éste». Si un médico incumple el Código, puede incoarse un procedimiento disciplinario según lo previsto en el Título VIII de los Estatutos Generales de la Organización Médica Colegial,

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

de 1980, que puede dar lugar, según la gravedad de la falta (art. 64), a sanciones como la amonestación privada, el apercibimiento, la suspensión temporal de ejercicio profesional e incluso la expulsión del Colegio (art. 65), lo que, en la práctica, dado el sistema español de colegiación obligatoria para poder ejercer la medicina, equivale a su inhabilitación definitiva para ejercerla.

La querella doctrinal es intensa, cómo no, entre los juristas. La discusión jurídica actual sobre eutanasia y suicidio asistido presenta numerosos protagonistas, escenarios y enfoques, pero, hasta el momento, la lideran abrumadoramente en España penalistas y filósofos del Derecho. Sin embargo, la cuestión tiene importantes implicaciones de Derecho constitucional. Coincido con F. Hufen cuando sostiene que una dogmática de Derechos fundamentales «sobria» podría contribuir aquí, igual que en otras cuestiones límite que plantea la Medicina, a la racionalización de un debate con demasiada carga ideológica. La cuestión requiere, sin embargo, más allá de gruesos argumentos intercambiados entre las posiciones éticas en combate, una inteligencia constitucional finamente articulada.

En un librito que he escrito sobre este asunto *(Eutanasia y Derechos Fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y Tribunal Constitucional, 2008) analizo desde el punto de vista jurídico este «nuevo» y complejo problema de la eutanasia partiendo, en primer lugar, del marco normativo vigente aplicable. Concretamente, intento retener los puntos de reflexión y discusión más revelantes de la literatura penalista española sobre la disposición del Código Penal que regula específicamente la eutanasia, el artículo 143, apartado cuarto (análisis imprescindible porque el concepto de eutanasia procede del Derecho penal y su análisis constitucional remite constantemente a ese ámbito), y también levanto la vista por encima de las fronteras para examinar las regulaciones jurídicas extranjeras más significativas: los modelos de despenalización, Bélgica y Holanda (así como la breve experiencia del Territorio Norte de Australia) y, con una atención particular (dado que se conoce menos y, sin embargo, me parece más interesante que el holandés) el modelo de suicidio asistido por médico del Estado de Oregón, en los Estados Unidos. Las experiencias comparadas tienen gran valor porque permiten valorar de modo seguro los riesgos y también las ventajas de una posible despenalización, proporcionando una necesaria dosis de realismo al debate puramente teórico. De ellas extraigo, sobre todo, la idea, contraria a cierto pensamiento rutinario, de que Holanda no es el futuro inevitable o el modelo de progreso a seguir, sino más

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

bien la excepción a la regla y también deduzco las garantías de procedimiento que una eventual despenalización de la eutanasia en nuestro ordenamiento debiera contemplar (entre ellas, que se trate de mayores de 18 años competentes y residentes en España, doble consulta médica, participación de un psiquiatra o psicólogo para valorar una eventual depresión o un síndrome de desmoralización, petición escrita, con testigos, tiempos de espera entre la petición y la administración del barbitúrico, deberes de documentación y control —*ex post*, pero también *ex ante* para la hipótesis de enfermedades no terminales pero que causen sufrimientos insoportables).

Propongo una lectura del estatuto constitucional de la eutanasia a partir de cuatro posibles modelos de interpretación constitucional. Pueden construirse, a partir de la Constitución, cuatro modelos diferentes y válidos de interpretación estrictamente jurídica (aunque, obviamente, descansen sobre concepciones éticas e ideológicas subyacentes) de la eutanasia activa directa, que llamaré, respectivamente, de la eutanasia prohibida, de la eutanasia como derecho fundamental, de la eutanasia como libertad constitucional de configuración legislativa y de la eutanasia como excepción legítima, bajo ciertas condiciones, de la protección jurídica de la vida (esta última es, por cierto, lo adelanto ya, mi opción favorita). Estos modelos son tipos ideales donde se pueden reconducir, en sus líneas generales al menos, las opiniones doctrinales sobre el estatuto constitucional de la eutanasia.

Según el primero de ellos, el modelo tradicional de la *eutanasia constitucionalmente prohibida*, la protección jurídica de la vida del art. 15 CE habría que entenderla en sentido absoluto y, por tanto, en modo alguno se podría sostener que exista en el ordenamiento la facultad de disponer de la vida por su titular o por un tercero a petición de éste. El suicidio sería una conducta ilícita aunque, por obvias razones de política criminal, no se castigue (sí se hace, no obstante, respecto de diversas formas de participación de terceros en él y del homicidio a petición, lo cual es lógico y no podría no hacerse). La distinción de régimen jurídico entre eutanasia activa, de un lado, y pasiva e indirecta, de otro, sería capital, ya que la primera estaría constitucionalmente prohibida en todo caso, mientras que las otras dos formas (que, en puridad, no deberían denominarse «eutanasia») serían válidas con carácter general (la versión más pura de este modelo no entendería, empero, conforme a la Constitución, algunas modalidades de eutanasia pasiva, aquellas que supongan una acción, como la desconexión del respirador; de modo que, por ejemplo, el caso de Inmaculada Echevarría lo identifi-

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

caría —de modo incorrecto, a mi juicio— como eutanasia activa directa prohibida). La sanción penal de la eutanasia no sólo es totalmente acorde con la protección constitucional de la vida, sino que una eventual despenalización podría incurrir incluso en inconstitucionalidad (dado el mandato implícito de criminalización que incorpora el derecho a la vida del art. 15 CE). Algún autor ha llegado a comparar la eutanasia con el tiro de gracia que se da a un animal irreversiblemente herido. Los presupuestos de este modelo suelen presentarse en la abrumadora mayoría de estudios doctrinales como ideológicamente conservadores y superados por la realidad, pero lo cierto es que nuestro Tribunal Constitucional ha establecido rotundamente que la vida no es un bien del que pueda disponer su titular y que el suicidio no es un derecho fundamental, sino una simple libertad, y, además, nuestro Código Penal castiga la eutanasia activa directa (de forma atenuada, es cierto, pero esto no se opone al modelo, que incluso podría considerar justificadas, por su menor desvalor de acción o por su menor responsabilidad, ciertas hipótesis concretas de eutanasia). Así que, en contra de lo que un tanto superficialmente pudiera pensarse, este modelo, que cuenta a su favor con la inercia de las interpretaciones tradicionales, goza, en la realidad del Derecho, de una mala salud de hierro que, sin embargo, le niegan los teóricos. Le puede ocurrir como a Mark Twain cuando, leyendo en la prensa que había muerto, envió una nota al periódico advirtiendo que las noticias sobre su muerte habían sido algo exageradas.

El segundo modelo, el de la *eutanasia como derecho fundamental*, se apoya sobre presupuestos completamente distintos y de ahí que alcance consecuencias radicalmente diferentes que el modelo anterior. De acuerdo con este tipo ideal de interpretación, el derecho fundamental a la vida del art. 15 CE (solo o en relación con otros derechos y principios constitucionales, como el de la dignidad humana o el libre desarrollo de la personalidad —art. 10.1 CE—, el derecho a la integridad y a no sufrir tratos inhumanos o degradantes —art. 15 CE—, el valor libertad del art. 1.1 CE o la libertad ideológica del art. 16 CE) incluye en su contenido el derecho a disponer de la propia vida por su titular. No existe un deber de vivir. De aquí que no sólo el suicidio, sino la eutanasia activa directa (donde la muerte la causa un tercero) serían manifestaciones de legítimo ejercicio de ese derecho fundamental. La incriminación penal de ambas conductas sería, por tanto, inconstitucional (no así la de las formas de participación en el suicidio ajeno, cuya razón de ser sería la de proteger la libre voluntad del cansado de vivir frente a posibles abusos de terceros). El art. 143.4 del Código Penal sería contrario (en todo o en parte) a la Constitución. La legalización

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

de la eutanasia (consecuencia necesaria de su consideración como derecho subjetivo fundamental de su titular) podría, no obstante, someterse a determinados límites procedimentales para salvaguardar el libre consentimiento de quien se somete a ella. La distinción entre eutanasia activa directa y pasiva e indirecta sería inútil (ya que quien puede lo más también podría lo menos), a la vez que, en la práctica, casi imposible de trazar.

El tercer modelo es el que podríamos llamar de la *eutanasia como libertad constitucional legislativamente limitable* y es, a mi juicio, una variante, técnicamente más rigurosa (sobre todo, teniendo en cuenta la testaruda realidad legislativa y jurisprudencial en contra), del modelo anterior (que, en algunos aspectos, más que describir la realidad normativa, es una simple invitación a su modificación). Es la posición de Carmen Tomás-Valiente. Según esta autora, de la Constitución no se deduce un derecho fundamental a terminar con la propia vida de forma activa (no se desprende de ninguno de los derechos en ella enunciados, ni de una cláusula tan «amplia y difusa» como la dignidad). Pero la cláusula general de libertad del art. 1.1 CE ampara muchas conductas (como el suicidio, por ejemplo) que no han recibido expresa protección como derechos fundamentales y prohíbe al poder público imponer limitaciones no razonables, arbitrarias o desproporcionadas. Pues bien, una prohibición del suicidio sería inconstitucional porque castigaría una conducta que no supone un perjuicio para bienes jurídicos ajenos (esto sería un ejemplo de *perfeccionismo* estatal), pero una prohibición de la eutanasia como la que lleva a cabo el art. 143.4 CP no sería una restricción arbitraria de la libertad del art. 1.1 CE porque perseguiría evitar riesgos de abuso y el interés estatal en controlarlos en un interés público de primer orden. En definitiva, el legislador penal puede, en atención a tales intereses públicos en presencia, limitar la libertad constitucional que permite justificar la eutanasia activa directa, pero también podría despenalizar tal conducta bajo ciertas condiciones. En este modelo sí habría diferencias de régimen jurídico relevantes entre la eutanasia activa (libertad constitucional legislativamente limitable) y la pasiva e indirecta (que formarían parte del derecho fundamental a la integridad del art. 15 CE).

El cuarto y último modelo que se podría considerar es el de la eutanasia como *excepción legítima, bajo ciertas condiciones, de la protección estatal de la vida*. Es la interpretación que propongo, salvo opinión mejor fundada, como más plausible. Adelanto que en su resultado final no es muy distinta, creo, del modelo anterior (no habría excesivas diferencias en la práctica entre la eutanasia como libertad limitable y la eutanasia como

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

excepción lícita de una prohibición general), pero se aparta de él en diversos planteamientos teóricos (no es difícil inferir que, de fondo, el modelo de eutanasia como libertad limitable parte de una concepción ideológica donde se ve con algún grado de simpatía el fenómeno —como libertad, la eutanasia es expandible—, mientras que el modelo de eutanasia como excepción lícita arranca de la sospecha hacia ella —como excepción, debe interpretarse restrictivamente—). Coinciden en que de la Constitución no se deriva la facultad de disponer de la propia vida y en que hay que distinguir entre la eutanasia activa directa y la pasiva e indirecta (que estarían en la penumbra del derecho a la integridad corporal del art. 15 CE). Pero difieren en que suicidio y eutanasia activa directa puedan estar amparados por el valor libertad del art. 1.1 CE. Según la lectura que propongo, no hay un derecho al suicidio, ni es una libertad constitucionalmente amparada, sino una libertad fáctica, simplemente no prohibida por el Derecho (aunque, por otro lado, limitada de diversas formas). Esto no significa que haya un deber de vivir, porque la persona cansada de vivir puede poner fin a su existencia cuando desee. Mucho menos podría valorarse la eutanasia activa directa como un derecho o una libertad constitucionalmente amparada (aunque pueda limitarse por ley), entre otras cosas, además de los riesgos de abuso, porque implica la participación ejecutiva de un tercero, que estaría jurídicamente obligado a poner fin a la vida de quien lo solicitara bajo ciertas condiciones (en este sentido, si se considerara un derecho la eutanasia, sería de contenido prestacional y obligaría a establecer institucionalmente un sistema de administración). De modo que la sanción penal de la eutanasia activa directa sería una solución plenamente constitucional (eso sí, quizás no lo fuera, por desproporcionada, si no se conectara a una pena más atenuada que el homicidio), pero el legislador penal, en atención a otros bienes, incluso de rango constitucional, también podría despenalizarla bajo ciertas condiciones. Este juego «regla/excepción» en relación con la protección constitucional de la vida es conocido; también opera respecto de la protección del feto, por ejemplo. Así pues, el legislador penal podría, con la Constitución en la mano, despenalizar la eutanasia bajo ciertas condiciones en cuanto a los sujetos, los supuestos de hecho habilitantes y los procedimientos, que asegurasen suficientemente la protección constitucional de la vida y el consentimiento del enfermo. Pero que jurídicamente pueda hacerlo no significa, por supuesto, que sea conveniente socialmente.

El examen jurídico-constitucional de la eutanasia lleva a abordar de modo sucesivo diversas cuestiones, examen que permitirá hacer las elecciones interpretativas de uno u otro modelo.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

En primer lugar, las diferencias entre la eutanasia directa (la ayuda «a» morir) y la pasiva e indirecta (la ayuda «en» el morir): mientras que estas dos últimas forman parte del contenido del derecho fundamental de integridad corporal del artículo 15 de la Constitución, la eutanasia directa es una conducta prohibida por el ordenamiento. La eutanasia pasiva o limitación del esfuerzo terapéutico o derecho a rechazar el tratamiento médico de soporte vital y la eutanasia activa indirecta o tratamientos médicos de doble efecto (aliviar los dolores, acortar la vida), son más que conductas penalmente no punibles, como rutinariamente se las suele catalogar, sino que forman parte del derecho fundamental de autodeterminación corporal que el Tribunal Constitucional ha descubierto en el art. 15 de la Constitución. El paciente tiene un derecho (reconocido en el Convenio de Oviedo, que ha entrado en vigor en España en el 2000, y en la Ley 41/2002, básica, reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones de éste) a elegir el tratamiento médico (art. 2.3) y a rechazarlo (art. 2.4), incluso aunque ello conlleve acelerar su muerte. Tiene derecho a recibir ayuda frente al sufrimiento. Y estos derechos no son sólo de configuración legislativa, sino que tienen naturaleza constitucional de derecho fundamental. En el trabajo examino la Ley 41/2002, que internaliza en gran medida lo dispuesto por el Convenio de Oviedo. El debate actual sobre eutanasia se ha relanzado a partir del nuevo concepto que incorporan estos textos normativos de autonomía del paciente (que sustituye al viejo modelo paternalista de relación médico-paciente, que, sin embargo, aún no ha sido superado en la realidad del todo). El Capítulo IV de la Ley regula el respeto de la autonomía del paciente, esto es, consentimiento informado y sus límites, el consentimiento por representación (dedico una atención especial a la Sentencia 154/2002 del Tribunal Constitucional, relativa a un asunto de rechazo por un menor de una transfusión sanguínea, que finalmente le condujo a la muerte) y el consentimiento anticipado (la técnica de las instrucciones previas).

Por el contrario, la eutanasia no consiste en elegir entre distintos tratamientos (aunque alguno acelere la muerte para paliar el dolor) o en rechazar tratamientos de soporte vital (aunque ello permita a la enfermedad seguir su curso natural hacia el *exitus*), en ambos casos hay un derecho a dejarse morir, sino que se trata de una conducta que pone fin a la vida por la propia mano (suicidio asistido) o por la de un tercero (eutanasia activa directa). Los defensores del modelo de eutanasia como derecho fundamental impugnan, sin embargo, esta diferenciación. Incluso aducen que la eutanasia pasiva puede llegar a ser más cruel y tener menos control que la directa. Esta tesis ha sido acogida en

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

las dos sentencias de tribunales federales norteamericanos que, en 1996, estimaron que la eutanasia directa es una libertad constitucional y que prohibirla discriminaría a los enfermos sin soporte vital (que no podrían acelerar su muerte) frente a los que sí lo tendrían (el Tribunal Supremo federal revocó esta doctrina un año después, esto es, la idea de que la Constitución reconoce un derecho a la eutanasia, pero permitió a los Estados legalizar la eutanasia o el suicidio asistido —de nuevo, el federalismo como laboratorio de políticas sociales—). Personalmente, estoy con los que creen que la diferencia entre eutanasia directa de un lado y pasiva e indirecta de otro no es de grado, sino de clase porque la intención es distinta (evitar una intervención médica desproporcionada, paliar el dolor, etc. en un caso, provocar la muerte en otro) y porque en el caso de la eutanasia pasiva e indirecta la causa de la muerte es la enfermedad subyacente y no el acto del paciente o de un tercero. Hay diferencias entre «matar» (aunque sea por piedad) o «suicidarse» y «dejar morir».

También me enfrento a la impugnación de las diferencias entre eutanasia directa e indirecta, de modo particular en relación con las sedaciones terminales. El denominado «caso Leganés» ha puesto el foco sobre este problema. Se trata de un caso altamente politizado y sobre el que recaen evidentes intereses corporativistas (el informe pericial del Colegio de Médicos de Madrid me parece, en este sentido, una solución de compromiso al censurar ciertas prácticas, pero de un modo que no permite su condena), pero parece evidente que hubo mala praxis médica en no pocos supuestos (en relación con la indicación no correcta de sedaciones terminales y también con el cumplimiento del principio de consentimiento informado —la información, la petición de consentimiento del enfermo y la documentación posterior)—. Del informe que supone una contra-réplica al de los expertos se deduce que los médicos de urgencias implicados pretendían a toda costa aliviar el dolor de las víctimas y que esto les parece que justificaba cualquier cosa. La administración al por mayor de sedaciones terminales en un servicio de urgencias de un hospital a manos de un grupo de médicos concienciados y voluntariosos no me parece, sin embargo, una interpretación aceptable del derecho a una muerte digna, se entienda como se entienda este derecho.

La administración de la sedación terminal, que es subsidiaria, que de ordinario no es la primera medida que se debe adoptar, sino la última, cuando el síntoma es refractario, esto es, no se puede controlar de otra manera que haciendo perder la consciencia del paciente, debe hacerse cumpliendo ciertas condicio-

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

nes clínicas. Y, en todo caso, me parece que es posible mantener las diferencias entre ella y la eutanasia directa. Como sostiene el Informe del Comité de Ética de la Sociedad Española de Cuidados Paliativos, de 26 de enero de 2002, se diferencian por la intencionalidad (aliviar el sufrimiento en un caso, provocar la muerte para liberarle del sufrimiento en otro), por el proceso (adecuación proporcionada de los fármacos a cada supuesto concreto en un caso, dosis de fármacos letales en otro) y por el resultado (alivio de sufrimiento en un caso, muerte en otro).

Partiendo, pues, de la capital distinción entre eutanasia directa y pasiva e indirecta, el trabajo pasa a enfocar derechamente la eutanasia directa. Para ello debe partirse, en primer lugar, del estatuto constitucional del suicidio, cuestión de la que depende, en gran medida, la valoración de la eutanasia y del suicidio asistido. Los defensores del modelo de eutanasia prohibida consideran que es una conducta ilícita aunque no se castigue; los partidarios del modelo de eutanasia como derecho fundamental opinan que se trata de un auténtico derecho o de una libertad constitucionalmente protegida, pero yo coincido con la construcción del Tribunal Constitucional del suicidio como simple libertad fáctica o espacio libre de regulación y no como un derecho fundamental. El suicidio no es un acto socialmente irrelevante (como afirmaba Hume, para quien «la vida de un hombre no tiene para el universo más importancia que la de una ostra»), ni es casi nunca el máximo acto de libertad de un ser humano, sino un problema social (coincido con Durkheim cuando afirmaba que con el suicidio «la sociedad queda herida»), de importancia creciente, sobre todo entre los jóvenes, donde alcanza ya magnitud de problema de salud pública, como pone de manifiesto la Organización Mundial de la Salud. El Estado tiene buenas razones para desanimar a las personas de que pongan fin a sus vidas, como regla general.

El suicidio no es un derecho fundamental ni existe, en general, un derecho a disponer de la propia vida. El Tribunal de Estrasburgo se ha negado a reconocer un derecho de este tipo en la cara oscura del derecho a la protección de la vida del artículo 2 del Convenio de Roma en la Sentencia Pretty contra Reino Unido, de 2002. El Tribunal Constitucional lo afirmó en las sentencias de la huelga de hambre de los reclusos de los GRAPO y lo ha vuelto a afirmar rotundamente en la Sentencia antes citada del adolescente testigo de Jehová que se negó a recibir una transfusión de sangre y murió por ello. Pero incluso aunque se admitiera el derecho a disponer de la propia vida (como si el derecho a la vida fuera un derecho de libertad renunciable),

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

el problema se trasladaría a la justificación de la necesaria intervención de un tercero porque el dato de que alguien quiera morir no conduce sin más a que alguien pueda matar.

De ordinario suele proponerse la cuestión de la eutanasia como una ponderación entre el derecho fundamental a la vida del artículo 15 de la Constitución y el derecho de autonomía que se hallaría en la cláusula de dignidad o de libre desarrollo de la personalidad del artículo 10, apartado primero de la Constitución. Habría una contradicción en esta hipótesis entre el bien «vida» y el bien «libertad». Pero a mí no me convence este planteamiento. Primero porque el principio de autonomía personal (tal como lo defendieron, por ejemplo, filósofos de la talla de Dworkin, Nagel, Nozick, Rawls, etc. en su Informe de apoyo al suicidio asistido en los casos judiciales antes citados) no podría entenderse de modo absoluto (¿por qué limitarlo sólo a los enfermos terminales o con graves padecimientos y no a toda persona? —en ese caso, estaríamos de nuevo en presencia de la tesis del suicidio como derecho fundamental—), no explica la necesaria intervención de un tercero en la eutanasia y no tiene en cuenta los riesgos de errores y abuso que pudieran presentarse, además de que, desde un punto de vista más técnico, no ofrece suficiente densidad normativa (¿en qué derecho fundamental concreto se ubicaría?) como para invalidar hipotéticamente una determinada legislación (si se tomara en serio esta tesis, habría que concluir, lógicamente, que la actual prohibición penal de la eutanasia sería inconstitucional). Segundo, porque tampoco la idea de dignidad es útil o clarificadora en este debate. De hecho, la dignidad humana es invocada tanto para defender la eutanasia (pues incluiría el derecho a elegir el momento, lugar y modo de la propia muerte) como para rechazarla por completo (ya que elimina al sujeto titular de esa dignidad). El concepto de dignidad es lábil, comporta riesgos (el mayor es el de imponer una determinada ideología con un respetable disfraz jurídico) y es demasiado radical (su empleo en cualquier disputa jurídica conduce a cerrarla de inmediato a favor de una de las partes y en detrimento de las demás). Tercero, porque tampoco la cláusula de libre desarrollo de la personalidad parece del todo concluyente en este ámbito, ya que lo que está en juego es, precisamente, la destrucción de la personalidad.

De fondo, mi tesis es que no existe una libertad constitucional de suicidarse ni un derecho a la eutanasia. De ahí que el modelo exegético de la eutanasia que propone Carmen Tomás-Valiente, por otro lado tan brillantemente articulado, de la eutanasia como ejercicio de la libertad constitucional general

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

(art. 1.1 CE), pero que puede ser exceptuado en atención a otros bienes y valores constitucionales en presencia, el modelo que he denominado de la eutanasia como libertad constitucional limitable legislativamente, presenta el problema de un anclaje constitucional que podría catalogarse como «débil». El lenguaje de la libertad en sentido general me parece demasiado leve para abordar la cuestión constitucional de la eutanasia, que en el contexto de los derechos fundamentales en presencia requiere, creo, palabras más fuertes o, si se prefiere, más concretas. Si la eutanasia es en principio, además, una libertad genérica, no veo de qué modo puede llegar a limitarse tanto que pueda llegar no sólo a no reconocerse, sino incluso a prohibirse, y por el Código Penal además. De la idea de eutanasia como libertad constitucional podría derivarse, por supuesto, la licitud de ciertas limitaciones (porque casi ningún derecho fundamental es absoluto y admite, por tanto, límites), pero es más dudoso que la coherencia de la tesis pueda soportar la idea de que sea lícito llegar hasta el extremo, como sucede en la actualidad, de que se prohíba penalmente. En otras palabras, no parece razonable sostener, al mismo tiempo, que la eutanasia sea una libertad constitucional y que, sin embargo, pueda ser prohibida legislativamente por completo, castigada por el Código Penal nada menos. Si se concibe la eutanasia directa como parte del contenido de la libertad genérica o de algún derecho fundamental de la Constitución, me parece que en todo caso habría que concluir lógicamente que su prohibición penal sería inconstitucional.

Por eso creo que, en puridad, con la eutanasia no se trata tanto de una tensión entre la vida y la libertad cuanto de una relación de regla (prohibición de matar a nadie) a excepción (salvo que esté justificado en el caso concreto). Por eso creo también que no es necesario tener que refutar las justificaciones paternalistas de la prohibición de la eutanasia (con tal prohibición no se protege al sujeto de sí mismo, sino a la sociedad entera de homicidios y suicidios, aunque sea por motivos de piedad). La prohibición de la eutanasia directa tampoco pretende proteger al enfermo de su propia decisión, cuanto evitar que se lesione la prohibición constitucional de matar a otra persona ínsita en la protección jurídica de la vida del art. 15. En el libro lo explico con más detalle. La eutanasia es, por ello, siempre, una excepción de la regla constitucional que, con su correlato en el Código Penal, impide poner fin a la vida de nadie. La experiencia comparada (Oregón, Holanda, Bélgica) demuestra que esta aproximación conceptual (de la eutanasia como excepción) es la correcta (recuérdese que la eutanasia sigue siendo delito en

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

Holanda salvo para enfermos terminales o con graves padecimientos).

En consecuencia, desde mi punto de vista, desde el modelo de la eutanasia como excepción de una prohibición, el legislador puede, válidamente desde el punto de vista constitucional, prohibir la eutanasia y el suicidio asistido por médico, pero también puede despenalizar cualquiera de las dos conductas bajo ciertas condiciones de procedimiento en atención al menor desvalor de acción (dada la petición del enfermo) y a la menor culpabilidad (dada la situación de enfermedad terminal y/o de grave padecimiento difícil de soportar).

En el texto expongo las razones que me llevan a preferir que se considere justificada en cada caso concreto la eutanasia activa más que a establecer un sistema de descriminalización general (aunque, insisto, ambas posibilidades son conforme a Constitución). En primer lugar, por los riesgos de error y de abuso, que son muchos e importantes, sobre todo, el peligro de la pendiente resbaladiza. La experiencia holandesa demuestra que estos riesgos no son una entelequia. De nuevo, les remito al trabajo. En segundo lugar, por la situación del problema en nuestro país. En España, la eutanasia directa es delito. Pero si se presta una mirada más atenta a la realidad, nos encontramos con una de las legislaciones más avanzadas del mundo en el reconocimiento del derecho de autonomía del paciente, que incluye el derecho a elegir y/o rechazar tratamientos médicos, incluso de soporte vital, incluso de doble efecto (paliar dolores/acelerar el proceso de la muerte); el tipo penal de la eutanasia directa no se ha aplicado ni parece que haya voluntad de política criminal de hacerlo (la respuesta penal española a la eutanasia es semejante a la del aborto: prohibición penal atenuada y nula voluntad de política criminal por perseguir el delito: no se resuelve el problema, se disuelve —que es otra forma de resolución—); si alguna vez llegara a aplicarse el art. 143.4 del Código Penal, el juez podría llegar a exonerar al culpable, total o parcialmente; y si, finalmente, no lo hiciera, el tipo penal de la eutanasia en España es tan atenuado respecto del homicidio y de las formas de colaboración en el suicidio ajeno, que permitiría en todo caso al juez imponer una pena que no fuera de real ingreso en prisión (y si lo fuera, lo sería por poco tiempo; además, está la más que seria posibilidad del indulto para estos casos). En ocasiones se cita la alta cifra negra de eutanasias en España, pero lo cierto es que no se dispone de dato fiable alguno. En nuestro país parece que no hay modelo público de respuesta al problema de la eutanasia, pero sí lo hay. Este modelo, críptico, plantea, naturalmente, problemas, derivados, sobre todo, de que

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

remite la cuestión de las decisiones sobre el final de la vida a la penumbra del acto médico individual. En España, la práctica médica opera en este punto, como en otros, «a la sombra del derecho». Esto genera inseguridad y desigualdad. Pero el rendimiento global del sistema parece razonable. Además, el consenso médico mayoritario en España, como demuestran diversas declaraciones de sociedades médicas (de cuidados paliativos, de geriatría, de medicina intensiva) está radicalmente en contra de la despenalización de la eutanasia y éste es un dato muy relevante a tener en cuenta.

Evidentemente, una medida que desalienta la necesidad de despenalizar la eutanasia es el desarrollo de los cuidados paliativos (que, por cierto, se encuentran aún en estado embrionario en España), pero no estimo correcto desde el punto de vista teórico contraponer ambas cosas como si la mejora de la medicina paliativa suprimiera por sí sola el problema (y más si se tiene en cuenta que no todo dolor es todavía controlable). Incluso con la universalización de los cuidados paliativos el problema de la eutanasia subsiste y hay que afrontarlo.

Si el legislador se decidiera a conceder espacio a la ayuda a morir, preferiría, desde luego, que optara por el modelo de suicidio asistido que por el de eutanasia en la medida en que garantizaría mejor el libre consentimiento del enfermo y conjuraría en gran medida los peligros derivados de la «rotura de diques». Una regulación que mirara más a Portland que a Ámsterdam me parecería menos peligrosa.

En cualquier caso, parece claro que la referencia a un «derecho a morir con dignidad» no parece precisa, ni tiene un significado constitucional exacto. Con la expresión «derecho a vivir con dignidad el proceso de la propia muerte» se englobaría, en realidad, dos contenidos: el derecho a recibir tratamientos paliativos y el derecho a otorgar un documento de instrucciones previas. Pero podría pensarse en otras facultades, por lo que tampoco esta expresión me parece lo suficientemente precisa. Sí podemos hablar con rigor de un derecho a los cuidados paliativos y de otro a las instrucciones previas, derechos, por cierto, ya reconocidos en las legislaciones sanitarias autonómicas, por lo que la novedad de su reconocimiento en los Estatutos de Autonomía se ve en entredicho. El efecto de este reconocimiento es su congelación de rango, de modo que sólo podrían derogarse mediante una reforma estatutaria posterior y no ya mediante la derogación de la respectiva legislación autonómica sobre derechos de los pacientes. Desde este punto de vista, y aun reconociendo (en la línea de lo argumentado en este trabajo)

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

que los derechos mencionados tienen que ver con los derechos del art. 15 de la Constitución, lo cierto es que no se refieren (ni podrían hacerlo) a la eutanasia activa directa voluntaria ni al suicidio asistido, sino a los derechos de los enfermos, materia cuyo desarrollo legislativo se ha transferido pacíficamente a las Comunidades Autónomas desde hace tiempo. De hecho, la Ley básica estatal, la importante Ley 41/2002, ni siquiera es orgánica porque en ningún momento se ha considerado en todo o en parte desarrollo del art. 15 CE. De aquí que, a mi juicio, la competencia autonómica sobre el derecho a los cuidados paliativos y/o al otorgamiento del documento de instrucciones previas se encuentra completamente asegurada. Otra cosa sería el reconocimiento *in genere* de un vago derecho a «morir con dignidad». □

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

LA CRISIS FINANCIERA INTERNACIONAL Y LA ECONOMÍA VASCA

Ricardo Bustillo Mesanza (*)
y Carlos Rodríguez González (**)

INTRODUCCIÓN

La actual crisis económica mundial, como fenómeno global que está afectando a todos los países con independencia de su nivel de desarrollo económico o localización geográfica, está teniendo un lógico efecto negativo sobre la actividad económica en el País Vasco. Un territorio como Euskadi, estrechamente integrado, tanto desde el punto de vista comercial como financiero en la economía europea y por extensión en la mundial, no se ha podido sustraer a las consecuencias negativas que el desmoronamiento del sistema financiero internacional está provocando. Los datos más recientes de caída brusca en el nivel de empleo y en la actividad económica así lo atestiguan.

No obstante, también se han podido observar algunas diferencias en cuanto a la sucesión temporal y la magnitud de los datos en comparación con el resto de España y la Unión Europea: los relativos al crecimiento económico han resistido mejor y, en consecuencia, el desempleo no ha alcanzado aún la tasa registrada en el resto de España, aunque se ha de reconocer que el crecimiento del paro está acelerándose relativamente.

El comportamiento diferencial de la economía vasca está basado en una serie de razones objetivas, que van más allá de la simple caracterización favorable de una estructura productiva como la vasca.

Del conocimiento de esas circunstancias diferenciales se pueden inferir importantes conclusiones, a través de las cuales se

Del examen de las circunstancias diferenciales de la economía vasca puede alcanzarse la conclusión de que la crisis todavía no ha alcanzado en Euskadi las dimensiones de lo sucedido en su entorno. Pero ¿se trata de una mera situación coyuntural, de simple retraso o cabe esperar una incidencia peculiar de la crisis? En respuesta a esta pregunta se analizan el entorno sociopolítico, la configuración del sector financiero vasco, la recesión en la demanda vasca y los posibles cambios en la oferta.

(*) Profesor Titular. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.
(**) Profesor Titular. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

pueden trazar los retos que a la economía vasca le plantea la presente situación de depresión económica a escala mundial a corto y medio plazo.

La presente crisis se gestó en agosto de 2007, tras el desmoronamiento de las empresas financieras en EE UU como consecuencia del hundimiento del mercado inmobiliario. Sin embargo, no fue hasta la quiebra de Lehman Brothers, casi un año después, lo que marcó el comienzo de las turbulencias financieras más severas (restricciones de crédito, desplome de la bolsa de valores, sequía de los mercados interbancarios, pánico bancario, etc.), el riesgo de crisis sistémica y su rápida expansión, primero hacia Europa y después al resto del mundo. En efecto, el hundimiento de este gigante bancario, ante la negativa de la Reserva Federal de actuar como prestamista de última instancia por la presión social del momento y el problema de riesgo moral que su salvamento con fondos públicos habría originado, fue considerado por los mercados financieros como una violación del principio básico «demasiado grande para caer» *(too big to fail)*, desatando, a la postre, la necesidad de una intervención pública a gran escala.

Todas las economías mundiales sin excepción se han visto afectadas por la escasez de crédito, la crisis de confianza y el hundimiento de la actividad inmobiliaria; en el caso español, la presente recesión ha tenido especialmente graves consecuencias, como resultado de una etapa de crecimiento previa, si no exclusivamente basada en la construcción residencial, sí al menos altamente dependiente de su dinamismo. Las advertencias en referencia al riesgo de basar casi en exclusiva las posibilidades de expansión productiva en ese sector y en el auge de la prestación de servicios de turismo (1) han sido expresadas mucho antes del desencadenamiento de la crisis, aunque sin surtir efectos sobre la actuación de las distintas autoridades. En efecto, el modelo de crecimiento fue denunciado por propios y extraños: estancamiento de la productividad, elevado endeudamiento de las familias y un déficit comercial que llegó a ser de los más altos del mundo, junto con EE UU.

---

(1) Se ha de reconocer que la actividad turística en España ha alcanzado un grado de madurez, lo que implica que la expansión de la producción futura (por ejemplo la construcción de nuevas residencias turísticas) será reducida y difícilmente podrá sostener unas elevadas tasas de crecimiento económico.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

CUADRO 1

Datos de coyuntura económica: Zona Euro, País Vasco y España

(Incrementos interanuales, precios constantes)

	ZE 15		España		País Vasco	
	4º trim.	08/07	4º trim.	08/07	4º trim.	08/07
PIB real	–1,3	0,7	–0,7	1,2	0,4	2,0
Consumo final privado	–0,7	0,5	–2,3	0,1	–0,4	2,0
Demanda de inversión	–3,3	0,6	–9,1	–3,0	–2,2	1,4
Actividad de construcción	–2,4	0,5	–8,0	–3,3	–2,9	–0,1
Actividad de industria.....	–7,1	–1,1	–5,5	–2,7	–2,8	0,2
Exportación bienes, servicios...	–5,6	1,7	–7,9	0,7	–3,8	4,5
Ocupados industria	–4,9	–3,5	–1,2	0,0	–1,2	–0,4
Ocupados construcción.....	–5,9	–3,2	–8,0	–3,3	–8,9	–4,1

FUENTES: INE, Eustat, Eurostat (2009) y elaboración propia.

El caso de la economía vasca es sensiblemente diferente, ya que el porcentaje que supone la rama de la construcción sobre el total de la actividad económica es inferior: el 9% frente al 13% español, en cifras correspondientes al último quinquenio. El incremento diferencial del paro español en comparación con el vasco en los últimos meses se explica fundamentalmente porque el porcentaje de asalariados ocupados en la construcción venía siendo inferior al registrado en España (9% en Euskadi frente al 14% nacional en los últimos cinco años).

En consecuencia, tal y como se puede observar en el cuadro 1, la actividad económica registró en el País Vasco un incremento interanual del 2,0% en 2008, por encima del 1,2% correspondiente al total nacional.

Del examen de los argumentos anteriores podemos alcanzar la conclusión de que la crisis todavía no ha causado efectos tan graves en la economía vasca en comparación con lo sucedido con su entorno; pero cabe preguntarse lo siguiente: ¿se trata de una mera situación coyuntural, de simple retraso en la irrupción de los síntomas más graves de la crisis? Para tratar de dar respuesta a esta cuestión se ha efectuado una argumentación basada en cuatro pilares, que desarrollaremos en los siguientes epígrafes: análisis del entorno sociopolítico, examen de la especial configuración del sector financiero en Euskadi, influencia de la recesión en la demanda vasca, y cambios en la oferta que se prevén más probables. Por último, a modo de conclusión se dará respuesta a la cuestión planteada y se mostrará el escenario

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

probable al que se enfrentará la economía vasca en un futuro próximo.

EL ENTORNO SOCIOPOLÍTICO

Tras el mes de marzo de 2009 se ha configurado en el País Vasco una nueva situación sociopolítica que, si bien no ha de considerarse como estrictamente novedosa, habida cuenta la larga experiencia de cohabitaciones y de apoyos tácitos o expresos que han caracterizado la política vasca, sin embargo, introduce como principal novedad el cambio del protagonismo del centro de atención política. Los nuevos agentes responsables de la política emanada del ejecutivo socialista vasco contarán, como parece previsible, con el visto bueno del Gobierno central y tendrán quizá la posibilidad de articular políticas más coherentes con el resto de las Comunidades Autónomas. No obstante, el mayor riesgo que parece surgir de la reciente mayoría parlamentaria es la falta de conexión con los ejecutivos de las Diputaciones Forales, además de la falta de apoyo de la patronal y los sindicatos nacionalistas.

No obstante, tal y como se detallará posteriormente, la posición del nuevo Gobierno autonómico puede resultar al fin y a la postre más cómoda que la correspondiente al Gobierno central, quien aparte de agotar las posibilidades de generación de déficit según el Pacto de Estabilidad y Crecimiento Europeo hay que reconocer que ha tenido que proporcionar el grueso de los recursos necesarios para evitar mayores turbulencias financieras.

Sin duda, el próximo Gobierno vasco encarará menores dificultades si la actividad industrial vasca logra superar el embate de la crisis económica. En este sentido, el mayor riesgo que corre cualquier dirigente es contemplar cómo sus esfuerzos (de gasto público, apoyo a las empresas, ayuda financiera, etc.) no surten los efectos deseados. El indicio que sin duda dará respuesta a la buena o mala gestión será la capacidad de mantenimiento de las cifras de desempleo por debajo de unos niveles, digamos que tolerables, en un entorno de estancamiento productivo.

Lo cierto es que la capacidad de la economía vasca de sostener en circunstancias desfavorables un determinado nivel de empleo no se genera en una legislatura; sin embargo, al gobernante de turno se le juzgará como responsable de las rigideces, seguramente inerciales, de nuestro sistema productivo en momentos en los que se demandan alteraciones estructurales difíciles de acometer o simplemente liderar.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

En síntesis, la coyuntura política actual no parece *a priori* favorecer una rápida salida a la crisis, y se ha de reconocer que el nuevo ejecutivo asumirá sin duda un grado de responsabilidad superior en comparación con los gobiernos precedentes, aquellos que pudieron llevar el timón del país siguiendo la larga fase de expansión económica reciente.

LA CRISIS FINANCIERA Y LA RAMA FINANCIERA VASCA

Cuando en el País Vasco se comenzaron a atisbar las primeras señales de crisis económica, la lógica preocupación o desconfianza en este tipo de situaciones pronto se convirtió en abierto temor, al que normalmente suelen suceder el nerviosismo o las previsiones excesivamente negativas. La razón que explica que se despierten este tipo de recelos es la profundidad y gravedad de las recientes crisis económicas (en especial la posterior a la crisis del petróleo de la década de 1970) (2), que se cebó sin ninguna duda con todas las Comunidades Autónomas cuya especialización descansaba en las industrias siderúrgica y naval, aquellas que sufrieron con más crudeza el proceso de reconversión industrial. En consecuencia, la especial configuración productiva de cada territorio hace que los periodos de crisis impongan reajustes más o menos traumáticos en la estructura económica.

El origen de la crisis actual es financiero, y sin duda los rasgos de la configuración de los servicios financieros en el País Vasco pueden tener igualmente implicaciones para la resolución de esta crisis. Al margen de la estructura diferencial del negocio bancario en la Comunidad Autónoma Vasca, lo que sí es cierto es que el recorte del crédito, el endurecimiento de las condiciones de financiación y la preferencia por la liquidez actual son rémoras compartidas por todas las instituciones financieras, quienes probablemente no alterarán su política de concesión de créditos actual hasta que no esté claro que no se va a producir un mayor incremento en la morosidad que pueda amenazar su solvencia.

En cuanto al negocio bancario en sí mismo, sin duda también existen temores que apuntan hacia la existencia de una estructura de balance bancario excesivamente lastrada por el negocio inmobiliario, no solamente vía concesión de créditos hipoteca-

(2) La crisis de mediados de los años noventa (1993-1995) también provocó un periodo de recesión y de reajuste estructural, pero sus consecuencias fueron menos graves en Euskadi en comparación con la de final de años los años setenta y comienzos de los ochenta.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

rios sino también por la nueva participación de diversas áreas relacionadas con la construcción residencial.

En el caso vasco, se ha de apuntar que el BBVA no está excesivamente perjudicado por el lastre hipotecario, por tratarse de una entidad con suficiente dimensión como para haber diversificado su negocio y sus riesgos allende las fronteras y sin caer en la tentación del negocio de la banca de inversión. Sin duda, al igual que en el resto de España, los temores apuntan al balance de las Cajas de Ahorros, cuya gestión (quizá por una mala interpretación de su labor social) las ha hecho más vulnerables al estallido de la burbuja inmobiliaria en España. Se ha de reconocer que los intentos de fusión, problemas y cuestiones políticas aparte, eran una respuesta idónea para al menos despejar las dudas en cuanto a la solvencia individual de las Cajas de Ahorros vascas. Una solvencia que, no obstante, se ha mantenido en niveles muy aceptables hasta la redacción de estas líneas.

De lo apuntado anteriormente se deduce que va a ser sumamente difícil encontrar la solución a la recesión económica en la actividad de las entidades de depósito; quizá lo mejor que puede pasar es que en todas y cada una de las entidades, sean Bancos, Cajas o Cooperativas de Crédito, no se disparen en exceso los porcentajes de morosidad, con el fin de que en un periodo no excesivamente prolongado puedan absorber de diferentes maneras las pérdidas que les ha provocado el parón inmobiliario.

LAS PRIMERAS CONSECUENCIAS: EL HUNDIMIENTO DE LA DEMANDA EN EUSKADI

La crisis financiera internacional ha provocado recortes en la demanda de producción a todos los niveles. Las familias han sido las primeras perjudicadas, en especial a causa del agravamiento de una tendencia hacia el encarecimiento del crédito a mediados de 2005, cuando se comenzaron a incrementar los tipos de interés. Desde 2008, ha sido sobre todo una menor capacidad de acceso al crédito lo que ha perjudicado gravemente el gasto corriente y de inversión.

La economía vasca, como el resto de las economías modernas, goza de un apreciable potencial de crecimiento, pero únicamente en «condiciones normales», esto es, cuando existen canales de financiación abundantes y poco onerosos. Estos canales de financiación, si operan a pleno rendimiento, contribuyen a financiar las decisiones de inversión y gasto de las familias. Por el contrario, cuando se experimentan restricciones al crédito, las familias tienden a posponer las decisiones de gasto o simplemente a cancelar los proyectos de consumo o inversión,

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

como sin duda ha sucedido con buena parte de las decisiones de adquisición de inmuebles en el momento presente. El consumo familiar, a pesar de que el problema del desempleo en la CAV no es todavía tan acuciante, se ha desplomado en los dos últimos trimestres, registrando un descenso del 0,4% que probablemente se agravará en los primeros meses de 2009.

Uno de los datos que se pueden aportar, y que muestran la escasa capacidad de gasto de las familias, es el hundimiento de la adquisición de inmuebles, con un descenso del 24% interanual del importe medio hipotecado (3) en enero de 2009; el segundo dato específico que se ha de resaltar es el descenso en las ventas de vehículos automóviles, que es el termómetro ideal para tratar de estimar la gravedad de la dolencia que afecta en el momento presente a la economía vasca (4).

El frenazo económico también se puede observar de manera diáfana en las cifras empresariales de gasto corriente y de inversión: cifras que aproximan el gasto corriente de las empresas, como las importaciones de bienes intermedios, muestran descensos interanuales del 22,6% (cuarto trimestre de 2008); no obstante, en el apartado donde más se está cebando la crisis es en la demanda de inversión empresarial, con descensos interanuales que superan el 30% (en la cartera de pedidos de bienes de equipo), y que sin duda no son sino la antesala de reducciones más acusadas a lo largo de 2009. Como es bien conocido, en economía opera, en las fases alcistas del ciclo de los negocios, un movimiento coordinado de las variables que tiene como consecuencia que todas las circunstancias se alíen para acelerar el dinamismo en la generación de actividad económica. Sin embargo, de manera similar funcionan los círculos viciosos en las etapas de vacas flacas: a una reducción inicial de origen financiero le sigue una contracción del gasto, que se contagia a todos los sectores de actividad y a la generación de empleo, que a su vez acaba por generar un recorte más profundo si cabe del consumo y la inversión. A la vista de los datos presentados, si bien con diferencias en cuanto a la intensidad de la crisis, la economía vasca está igualmente manifestando o sufriendo una concatenación de acontecimientos desfavorables y una crisis de confianza que no hace augurar el registro de

---

(3) Según cifras del INE de marzo de 2009 correspondientes a la CAV.

(4) En una crisis de génesis financiera como la actual la posible estimación de la gravedad de la crisis exige emplear indicios distintos de los meramente financieros, como las ventas de automóviles u otros bienes de consumo duradero, en vez de la venta de bienes inmuebles.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

buenas cifras a corto y medio plazo, especialmente si se extienden las dificultades de financiación del circulante que numerosas empresas han registrado en el primer trimestre de 2009.

Quizá el único elemento discordante en esta unión de factores negativos, como no podía ser de otra manera dado el papel que juega el Estado en la economía desde Keynes, es el comportamiento del gasto de las entidades públicas; los presupuestos aprobados les otorgan la posibilidad de mantener los crecimientos previstos en el gasto, y en el caso de que sea necesario, pueden decidir endeudarse si las autoridades lo estiman necesario. Quizá a diferencia de lo acontecido con la administración central, la conjunción de una crisis menos profunda y la ausencia de responsabilidades de gasto en capítulos muy sensibles a la coyuntura económica (los «estabilizadores automáticos», como son el subsidio del desempleo y el pago de las pensiones de la seguridad social) otorgan a las instituciones autonómicas y forales en conjunto un mayor margen de actuación (5). A este respecto, y habida cuenta de que la crisis va a ir más allá del 2009, sería oportuno que el nuevo Gobierno vasco y demás autoridades competentes utilicen todo el margen de maniobra que su bajo nivel de endeudamiento les proporciona para actuar contracíclicamente y evitar que el nivel de actividad descienda aún más.

En cuanto a la demanda exterior, se debe apuntar que a diferencia de lo sucedido en crisis precedentes, como la de 1992-1993, que se impulsó con la ayuda de una devaluación competitiva de la peseta, en el momento actual la economía vasca no puede aprovecharse de tales mejoras artificiales de competitividad (Velasco, 1999). Además, tales políticas han sido explícitamente denostadas en los foros y cumbres internacionales recientes como recurso para desviar el gasto a favor de un país o región. En un estado de crisis económica mundial como el actual, generan un evidente efecto de empobrecimiento del vecino que sólo puede redundar en un juego de suma cero en el que nadie gana.

En este sentido, el estancamiento de la demanda a escala mundial, y en especial de los socios de la UE, no augura un crecimiento elevado de las exportaciones: la salida de la crisis «hacia afuera» parece poco menos que una quimera. No obstante, si los distintos programas de estímulo en la mayor parte

(5) Así lo ha entendido el Gobierno de la Comunidad Foral Navarra al subvencionar parcialmente la adquisición de vehículos.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

de las grandes economías surten efecto, estaríamos en un nuevo escenario, siendo tanto para la economía vasca como para la española una excelente oportunidad de reducir el déficit comercial. No hay que olvidar que el abultado déficit comercial de los últimos años ha sido uno de los factores que explican el mayor impacto de la crisis en nuestro país y que es necesario reducir el recurso al endeudamiento exterior para financiar ese déficit si se quieren sentar las bases de un modelo de crecimiento más sólido; máxime cuando se vislumbra que los mercados de capital internacionales no van a proporcionar, por un tiempo, fondos prestables con la alegría que lo venían haciendo hasta el comienzo de la crisis.

Por otro lado, la economía vasca vende un porcentaje muy elevado de lo que produce en el resto de España y, en consecuencia, se ha de contemplar la economía peninsular como cliente preferente. En este caso las perspectivas no son halagüeñas, debido a la mayor sensibilidad de España al estallido de la burbuja inmobiliaria. No obstante, a lo largo de los últimos quince años la economía vasca ha diversificado sus destinos de exportación, siendo ahora menos dependiente del crecimiento económico español (Bustillo, 2003). Desde este punto de vista, la CAV se podrá aprovechar (ya lo hace por motivos meramente geográficos) de la probable menor exposición a la crisis del resto de los socios comunitarios en los próximos meses.

Sin embargo, la profundidad de la crisis requerirá también de esfuerzos de ajuste estructural, en los ámbitos productivo y laboral, que han de ir más allá del sostenimiento temporal de la demanda efectiva vía presupuestos. Las autoridades públicas deberían implementar medidas de reorganización productiva, en especial en el sector manufacturero, además de apoyar otras iniciativas que, aun trascendiendo sus competencias, vayan encaminadas a conseguir una reforma del mercado de trabajo con el objeto de evitar una destrucción del empleo tan intensa en las fases recesivas del ciclo económico (6).

CONSECUENCIAS EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA: EL DINAMISMO DE LAS DISTINTAS RAMAS

En entornos territoriales como el País Vasco con una alta densidad de población, donde se carece de recursos naturales, la actividad agropecuaria es deficitaria, las rentas resultado de la

(6) En documentos como *Propuesta para la reactivación laboral en España* (Andrés *et al.*, 2009) se apuntan algunas líneas de reforma válidas en este sentido, como la eliminación del contrato de empleo temporal y la mejora de las políticas activas de empleo.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

prestación de servicios turísticos son escasas y la acumulación de capital tecnológico es reducida en comparación con la UE 15, ha de existir cierta preocupación por el mantenimiento de la actividad industrial. Tal recelo no se ha manifestado solamente con el inicio de la crisis, sino que se ha ido observando a lo largo de toda la presente década: los estudios que han tratado de aproximar el fenómeno de la deslocalización productiva al caso vasco son prueba de ello (Gallastegui e Iñarra, 2005 y Ferreiro *et al.*, 2008).

La deslocalización se refiere al abandono parcial o total de las actividades productivas por parte de empresas transnacionales o de capital local, que por motivos de diferente índole deciden reducir la aportación de valor añadido localizada en nuestro entorno. En el País Vasco en particular, la comparativamente menor incidencia del capital extranjero en comparación con otras regiones españolas ha restado trascendencia a los abandonos de actividad de las empresas extranjeras. La pertenencia a distintas ramas productivas de estas empresas multinacionales complica el intento de asociación de su comportamiento a un factor único que pueda explicar la relocalización. Algunos casos fueron especialmente criticados por la recepción de capitales públicos de la que disfrutaron las compañías foráneas, tal y como sucedió cuando la empresa surcoreana Daewoo cerró su filial en Vitoria. Otras, como Ericsson, desvelaron la dificultad de que se establezcan empresas transnacionales de ramas de contenido tecnológico elevado. Algunos ejemplos recientes han planteado problemas no solamente por el dispendio en forma de subvenciones que merecía su funcionamiento, sino porque el cierre implicaba problemas de desempleo en zonas rurales con problemas de recolocación, como sucedió con Reckitt en la pequeña localidad vizcaína de Güeñes. Otras compañías extranjeras como Michelin han ajustado recientemente sus plantillas, a las que se unen cierres quizá menos llamativos pero que reflejan el escaso atractivo del País Vasco para producciones de elasticidad-renta intermedia o baja, tal y como reflejan los cierres de Moulinex o Cabot (7).

El cierre de empresas también ha podido influir negativamente en la generación de valor añadido en actividades de elevado contenido tecnológico en Euskadi. En su momento supuso un jarro de agua fría sobre las posibilidades de creación de tecnologías avanzadas dentro de los financieramente bien surtidos

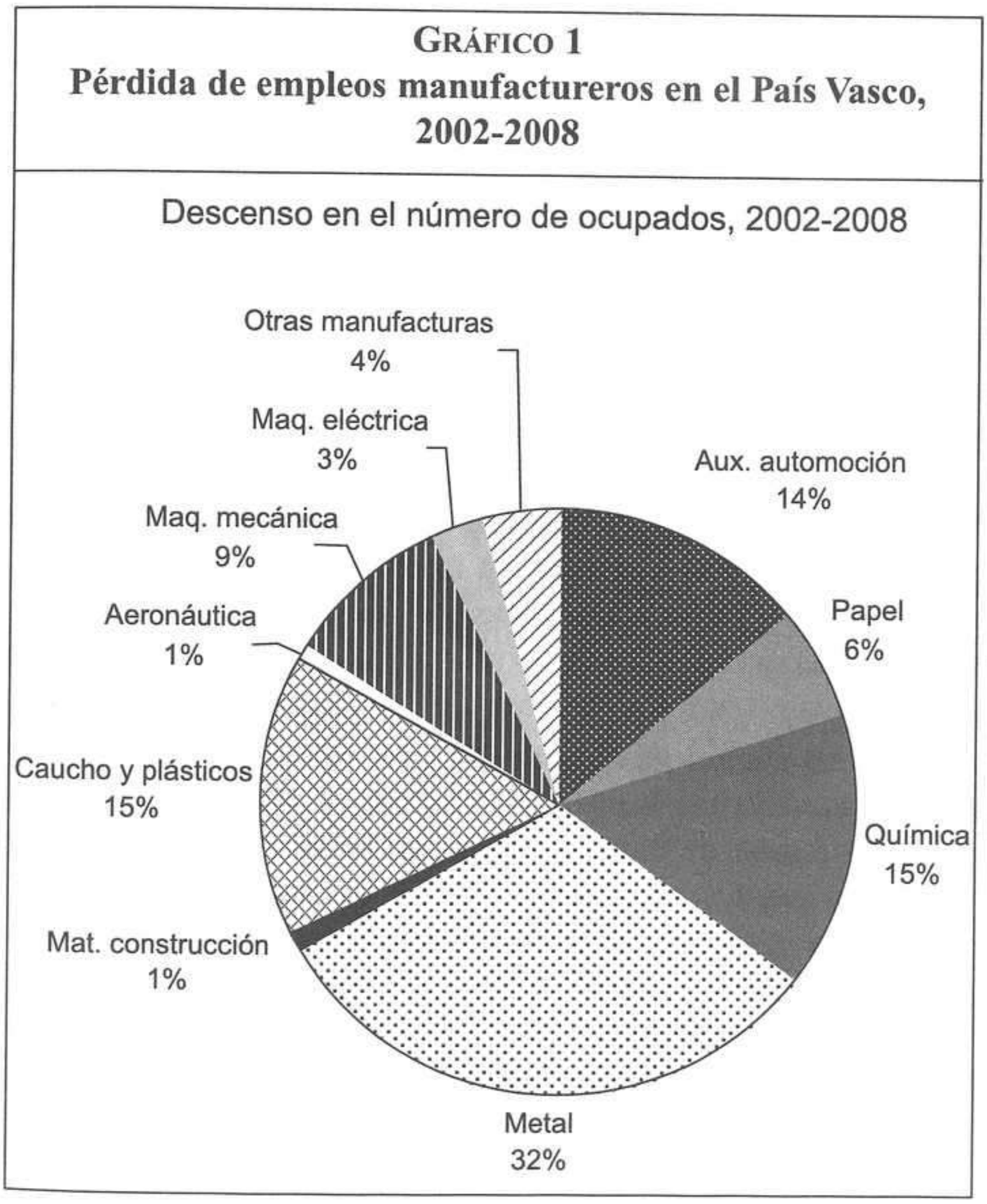
(7) Empresa del sector químico dedicada a la fabricación de negro de humo para la fabricación de neumáticos ubicada en el Gran Bilbao.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

parques tecnológicos. Otras compañías, en este caso de capital español, decidieron acometer procesos de reestructuración que han tenido como consecuencia el cierre de sus sedes productivas radicadas en el País Vasco. Son los casos de Flex o Fertiberia, que tomaron tal determinación con el fin de racionalizar su capacidad de producción, reduciendo costes fijos de explotación.

Mención especial merecen ciertas actividades de fabricación de productos metálicos que han sido la enseña de la industrialización vasca; es en esta rama de actividad, tal y como figura en el gráfico 1, donde se concentra el mayor porcentaje de pérdida de empleo industrial a lo largo de los últimos años.

GRÁFICO 1
Pérdida de empleos manufactureros en el País Vasco, 2002-2008



FUENTE: Elaboración propia sobre información aparecida en la prensa (8).

(8) La información ha sido obtenida a partir de las noticias aparecidas en los siguientes rotativos de la prensa generalista: *El Correo Español-El Pueblo Vasco* y *Diario Vasco*, además de en medios de prensa económica como *Expansión* y *Cinco Días*.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

Los últimos ejemplos de disminuciones más o menos encubiertas en la capacidad de empleo industrial han tenido como protagonistas a empresas bien conocidas por elaborar productos de consumo como Cegasa, cuya actividad principal difícilmente podrá superar la competencia ejercida por las empresas residentes en países que disfrutan de inferiores costes y divisas infravaloradas.

La naturaleza financiera de la crisis está afectando también negativamente al tejido productivo vasco en su conjunto, como consecuencia de su especialización en productos intermedios industriales (metálicas, componentes del automóvil) y en bienes de equipo (máquina herramienta y maquinaria mecánica en general). Las restricciones financieras han estrangulado de forma severa la financiación a crédito disponible para las empresas. En estas circunstancias, difícilmente disponen las empresas de liquidez, al haber perdido confianza la banca en la rentabilidad de todo proyecto de inversión o gasto industrial. La ola sobrevenida de insolvencias está comprometiendo el cobro de operaciones corrientes y provoca un parón de actividad: el temor a las deudas incobrables vacía las carteras de pedidos. Aún más grave se puede considerar la situación de las compañías dependientes de las ventas de bienes de consumo duradero, cuya comercialización queda ligada a la disponibilidad de créditos. Los bienes de equipo y el material de transporte están sufriendo sobremanera la escasez de fuentes de financiación, provocando un estancamiento en la actividad económica de las Comunidades Autónomas (como el País Vasco) más dedicadas a su fabricación (9).

La especial naturaleza de esta crisis ha afectado lógicamente a la construcción, cuya actividad ha descendido un –2,9% en el último trimestre de 2008; no obstante, la industria registró una evolución negativa similar (–2,8%) en el mismo periodo, un resultado que refrenda las apreciaciones anteriores en torno a la elevada sensibilidad de la industria vasca a la crisis actual.

En referencia concreta al sector de la construcción, se ha de mencionar que continúa el desplome en la cifra de viviendas iniciadas (desciende un –23% en 2008), un retroceso similar al observado en el volumen de licitación oficial en la CAV, la cual cae en un –20,4% en 2008 con respecto al año anterior.

---

(9) El Índice de Producción Industrial correspondiente a los bienes de equipo en Euskadi ha sufrido un descenso interanual del 28% en enero de 2009, según Eustat.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

Si los resultados del valor añadido manufacturero del último trimestre de 2008 no parecen excesivamente preocupantes (siendo descensos en un principio inferiores al 3%), sí que lo son las últimas cifras correspondientes al Índice de Producción Industrial, con recortes interanuales superiores al –20% para los últimos meses con datos disponibles (10). Los indicadores habituales de coyuntura industrial no trazan precisamente un futuro excesivamente favorable, con un descenso del –70% en el número de pedidos y una reducción en el grado de utilización de la capacidad productiva (69% de utilización a finales de 2008 frente al 85% registrado en los primeros meses del año).

Si bien las cifras del sector secundario se advierten claramente negativas, por el contrario los servicios todavía crecieron a una tasa del +2,5% en 2008, aunque frenando su expansión el último trimestre en relación con los periodos anteriores. No obstante, dentro de las actividades terciarias existen claras diferencias; de hecho, lo que provoca que todavía se registren crecimientos es el efecto de los servicios públicos (los no destinados a la venta), mientras que los servicios destinados a la venta han sufrido así mismo la tendencia al retroceso de actividad. De hecho, las ventas en el comercio minorista decrecieron en 2008 en su conjunto un –2,3%, con una evolución perfectamente compatible con el clima de pérdida de confianza que domina el horizonte económico actual.

Por último, también merece la pena destacar la pérdida de actividad observada en el sector turístico vasco, refrendada por datos como la reducción del número de viajeros hospedados en establecimientos hoteleros en un –4,2% en 2008 o el descenso registrado también en el número de pernoctaciones realizadas, que se desploma un –3,5%.

En síntesis, desde el punto de vista de la oferta se observa igualmente la reducción de la actividad en la economía vasca, con la excepción de los servicios de titularidad pública no destinados a la venta, como única rama de actividad que trata de compensar los efectos de la depresión económica.

CONCLUSIÓN: PERSPECTIVAS FUTURAS Y RETOS

Todavía se puede concluir que los efectos que por ahora ha causado la crisis financiera internacional en la economía vasca no

(10) En concreto se han registrado descensos interanuales del 21,4 y del 22,7% en los meses de diciembre de 2008 y enero de 2009.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

han sido excesivamente severos en términos comparativos. Tanto el crecimiento del PIB como la tasa de desempleo han ofrecido resultados menos alarmantes en comparación con otras CC AA. Según el último dato de la Encuesta de Población Activa, la tasa de paro ha aumentado en el primer trimestre del 2009 en un 3,5% en España alcanzando la cifra del 17,4%, mientras que en el País Vasco el aumento ha sido del 2%, situando la tasa de paro en el 10,3%, la más baja de todas las CC AA. No obstante, todavía es temprano para calibrar las últimas consecuencias de la crisis financiera, en especial habida cuenta de que los escenarios más optimistas sitúan la salida de la crisis más allá de 2010. La reflexión en torno a que se experimente un brusco empeoramiento económico en la CAPV, consecuencia del influjo de la crisis financiera en la industria, induce a pensar que el menor impacto de la crisis es un fenómeno pasajero, una vez se traslade al empleo y al consumo la escasez de pedidos que sufre la manufactura vasca. La economía vasca va a entrar en recesión sin ninguna duda a lo largo de 2009, registrando al menos dos trimestres de contracción productiva. El descenso del 3,4% en la cifra de ocupados durante el primer trimestre de 2009 tendrá indudablemente su reflejo en un dato negativo del PIB para ese trimestre, aunque para el conjunto del año el descenso del PIB sea probablemente menos intenso que el registrado a escala nacional.

Las fortalezas de la economía vasca residen principalmente en que tiene una estructura diversificada, sin mayores hipertrofias dignas de consideración. El sector de la construcción y de servicios, de bajo valor añadido, no juega un papel tan preponderante, mientras que en la industria, los sectores de contenido tecnológico y demanda media y alta (construcción naval, aeronáutica, energético, etc.) tienen una presencia más que testimonial. Además, el mercado también está más diversificado, siendo el grado de apertura al exterior considerable y su dependencia de la demanda interna menor. Esa mayor diversificación de la oferta y la demanda, qué duda cabe, reduce la exposición de la economía vasca al ciclo de los negocios. Otra fortaleza importante que habría que aprovechar en la coyuntura actual es el estado de las finanzas públicas, que debería permitir poner en marcha un programa de gasto en infraestructuras de transporte y comunicación que permita amortiguar los efectos de la crisis a corto plazo y elevar su potencial de crecimiento a largo plazo. Estas fortalezas serán de utilidad para aprovechar las oportunidades que surjan a la salida de la crisis. Aunque resulta aventurado adivinar las grandes líneas futuras de proyección productiva, cabe pensar que la energía, el medio ambiente y los recursos naturales van a jugar un papel determinante en el

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

sistema económico. Por eso pensamos que la innovación en estas áreas, encaminada al desarrollo de nuevas tecnologías que reduzcan su consumo, con el objeto de permitir una generación, extracción y distribución más eficiente y menos contaminante, será determinante en la estrategia de desarrollo económico futuro por adoptar. Y aquí está implicado el sector privado y público en su conjunto, habida cuenta de la incapacidad de las soluciones de mercado y de la iniciativa privada por sí sola para hacer frente a los retos del calentamiento global y al agotamiento de los recursos energéticos no renovables.

Las debilidades de la economía vasca radican fundamentalmente en la escasa dimensión del tejido empresarial, que impide conseguir las necesarias economías de escala a nivel de empresa y de planta que las fuertes inversiones en I+D+i exigen para ser competitiva a escala internacional. Otra debilidad que cabe mencionar, más allá de la deslocalización, fenómeno al que ya se ha hecho alusión, es el escaso atractivo para el capital extranjero de nuestro territorio, lo cual dificulta atraer empresas que puedan contribuir mediante la dispersión de sus propias ventajas competitivas sobre el tejido industrial a un mayor desarrollo tecnológico. Además, ligado a este factor fundamental del crecimiento económico, a saber el desarrollo tecnológico, también habría que hacer mención a las debilidades que presenta el sistema de innovación en el País Vasco. Con el objeto de potenciar la innovación sería importante priorizar las redes empresa-universidad y vincular la política de innovación vasca a la del resto de España, con el fin de alcanzar la dimensión crítica para competir a escala europea y mundial.

Por último, un reto importante a medio plazo es consensuar entre los agentes sociales implicados un diseño institucional del mercado de trabajo más eficiente, que permita dotar de una mayor estabilidad en el empleo a la mano de obra, mayores incrementos de productividad, mayor protección y más fácil incorporación al mercado de trabajo.

ANEXO: EL DETERIORO RECIENTE EN LA COYUNTURA ECONÓMICA VASCA

En fechas recientes se ha producido cierto deterioro en las cifras de coyuntura económica correspondientes a la economía vasca; no obstante, la apreciación de la gravedad de la desaceleración económica no ha dependido del análisis de las estadísticas sino de la coyuntura política, al menos desde el punto de vista del Gobierno vasco saliente. La necesidad de presentar antes de las elecciones autonómicas unas previsiones económicas favorables ha sesgado la capacidad de previsión del Gobierno, lo cual era por otro lado tan previsible como la recesión,

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

dado que las autoridades políticas, sobre todo en las campañas electorales, suelen hacer padecer el complejo de Casandra a sus gabinetes de predicción económica.

Solamente una vez consolidado el cambio de ciclo político se ha transmitido la idea de que se sufrirá la recesión económica. Los dos preceptivos descensos intertrimestrales sucesivos para que pueda ser considerada técnicamente la situación actual de recesión se han registrado en el cuarto trimestre de 2008 (–1,2%) y el primero de 2009 (–1,7%) (11). La corrección a la baja del crecimiento económico del último informe de Eustat (mayo de 2009) ha hecho que se reduzca la variación interanual del PIB de 2008 en dos décimas (del 2,2 al 2,0%). Con ello se han corregido parcialmente los extraños resultados de anteriores previsiones, en los cuales se computaban para 2008 de manera simultánea un descenso interanual del Índice de Producción Industrial del –3,4% con un incremento de la actividad industrial (la que influye en el cálculo de la variación del PIB) del +0,9%. La última revisión de Eustat ha reducido el crecimiento industrial interanual en 2008 del anteriormente mencionado +0,9 a un más modesto +0,2%. □

BIBLIOGRAFÍA

Andrés, J., Bentolila, S., Dolado, J. J. y Felgueroso, F.

— (2009), *Propuesta para la reactivación laboral en España*, Madrid, Fedea.

Bustillo, R.

— (2003), «Especialización industrial y flujos comerciales en la economía vasca a lo largo de los años noventa», en *Ekonomiaz*, vol. 19, núm. 52, págs. 246-267.

Ferreiro, J., Gómez, C. y Rodríguez, C.

— (2008), «Deslocalización e inversión extranjera directa. Incidencia en la economía vasca», en *Revista de Estudios Empresariales*, núm. 2812, págs. 21-37.

Gallastegui, M. C. e Iñarra, E.

— (2005), *El fenómeno de la deslocalización: Propuesta de acciones para minimizar sus efectos*, Cámara de Comercio de Gipuzkoa.

Velasco, R.

— (1999), «La amenaza regional del euro», en *Claves de Razón Práctica,* núm. 97, págs. 28-35.

(11) Por otra parte, Eustat cifra las variaciones interanuales del PIB en un +0,4% para el cuarto trimestre de 2008 y en un –2,5% para el primer trimestre de 2009 en su última actualización, la que ha tenido lugar en mayo de 2009.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

CUATRO NOTAS SOBRE LA CRISIS ESPAÑOLA

Jesús Mota Hervías (*)

La economía española vive un periodo de crisis, entendiendo por tal una fase de empeoramiento del ciclo —una recesión, medida en una contracción interanual del PIB en los últimos dos trimestres, cuarto de 2008 y primero de 2009, del 0,7 y del 2,9% respectivamente— que obliga a reconsiderar aspectos decisivos del sistema económico, desde la estructura del mercado laboral hasta un ajuste radical de la actividad financiera. No es una recesión cualquiera, como ha promulgado ya el consenso de casi todos los economistas con voz y opinión, aunque tampoco sea necesario ni prudente abonarse a la tesis del Apocalipsis irremediable. Está en cuestión el patrón de crecimiento de la economía española, una de las economías más afectadas de la OCDE debido a su dependencia, próxima a la adicción, de la construcción, la vivienda y las actividades o servicios de muy poco valor añadido. Hoy, aunque ya existen proyecciones econométricas que predicen la recuperación de la economía mundial a finales de 2009 o principios de 2010 (los celebrados «brotes verdes», tan alentadores en economías mejor estructuradas que la española), es voz común que quedan al menos dos trimestres de incertidumbre en la economía de la OCDE y al menos cuatro trimestres de estancamiento en el caso de la economía española.

La crisis española es la resultante de al menos tres fenómenos concluyentes: el fin del *boom* inmobiliario, evidente a partir de mediados de 2007; un recalentamiento excesivo de la economía, provocado por los bajos tipos de interés, que se manifiesta no solamente en una inflación muy superior a la media europea hasta 2008 sino en un crecimiento desatado del endeudamiento familiar y empresarial; y, por fin, como detonador del pánico,

En este trabajo se analizan las causas de la crisis económica en España, a través de indicadores como el fin del *boom* inmobiliario, el recalentamiento de la economía y el colapso de la liquidez. La cuestión es si dejar que el mercado acabe sustancialmente con la situación desfavorable o si utilizar la inversión pública para incentivar la demanda agregada.

(*) Economista. Universidad del País Vasco.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

el colapso de liquidez causado en origen por las hipotecas basura en Estados Unidos y la conciencia universal de que el sofisticado sistema financiero mundial estaba sostenido por un mecanismo artificioso de valoración inflada de activos y aseguramiento de los riesgos. Cuando se dispara el pánico de liquidez, los agentes económicos apalancados, sobre-endeudados a corto plazo para financiar operaciones a largo, o quiebran, o reducen su actividad al mínimo, acorralados por la pérdida de valor de sus activos —en el caso de España, sobre todo los inmobiliarios— y la restricción casi total del crédito para inversiones o para circulante. Un cálculo recreativo reciente demuestra que en el último semestre de 2008 la crisis financiera internacional había destruido aproximadamente el 20% de la riqueza que la Humanidad ha acumulado desde la batalla de Salamina. Es decir, aproximadamente 24,5 billones de dólares.

Los caracteres destructivos de la crisis en España pueden describirse en cuatro acotaciones no exhaustivas.

I *Un crecimiento explosivo del desempleo.* En el primer trimestre de 2009 el número de parados asciende a 4.010.700 personas, lo cual sitúa la tasa de paro en el 17,4%. Pero lo importante de este récord hay que buscarlo en las cuentas de detalle. Por ejemplo, entre marzo de 2008 y marzo de 2009 el paro aumentó en 1.863.500 personas; si este crecimiento se compara con los 118.000 parados más computados entre marzo de 2007 y marzo de 2008, resulta que la velocidad de generación de desempleo en la economía española se ha multiplicado por diecisiete en tan sólo un año. Un ajuste tan vertiginoso se debe claramente a la destrucción de puestos de trabajo. De los 802.000 parados más del primer trimestre de este año, 766.000 se explican por el descenso del empleo y 36.800 por el aumento de la población activa. Con gran celeridad, el desplome del mercado laboral se ha transformado en un grave deterioro de la Seguridad Social. Las afiliaciones han caído en 1.256.300 personas entre el primer trimestre de 2008 y el primero de 2009. Hay casi 500.000 inmigrantes que han perdido su puesto de trabajo, expulsados por el hundimiento de la construcción y de los servicios anejos. Esta vía de agua es la que explica la inquietud creciente entre los agentes sociales por el futuro del sistema de pensiones.

El vertiginoso crecimiento del desempleo está provocando un debate muy intenso sobre la reforma del mercado de trabajo. La tesis de los economistas liberales insiste en que el coste del despido es un freno definitivo para contratar. El argumento que

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

sustenta esa tesis es que el crecimiento del paro tan acusado en el primer trimestre del año no se produce porque se ha destruido más empleo sino porque se ha derrumbado la contratación; y en las decisiones de contratar pesa de forma decisiva el coste del despido. Sin embargo, no está demostrado que en una fase de recesión aguda las empresas renuncien a contratar por el coste del despido; es muy probable que dejen de crear empleo porque las expectativas de negocio se han reducido al mínimo. En todo caso, resulta más aceptable políticamente impulsar un acuerdo sobre la reforma del mercado laboral en el momento en que se recuperen tasas de crecimiento superiores al 1%, porque en ese momento el potencial de creación de empleo se podrá estimular con el cambio legal en la contratación. Un grupo de economistas, entre los que figura el nuevo secretario de Estado de Economía, José Manuel Campa, defiende un modelo de contrato único, indefinido y con un coste de despido directamente.

II

La ruina inmobiliaria. Casi toda la culpa de la recesión y de la crisis laboral recae sobre el hundimiento del mercado inmobiliario, vale decir de la inversión residencial en España. El mercado de la vivienda ha sufrido un colapso que se ha extendido en forma de parón de actividad por otras actividades afines, conectadas o indirectas, como las de servicios. El perímetro de la burbuja inmobiliaria se fabricó entre 1998 y 2007; en ese período se construyeron 5,8 millones de viviendas, con un crecimiento del 30% históricamente desconocido en Europa. La construcción daba empleo en 2007 al 13,5% de la población ocupada, una proporción desorbitada si se tiene en cuenta que en el Reino Unido ocupa aproximadamente el 8,5% del empleo y en Alemania apenas rebasa el 6,5%. La prosperidad económica iniciada durante el primer gobierno de José María Aznar se fundamentó casi exclusivamente en la burbuja inmobiliaria, causada por unos tipos de interés decrecientes —cayeron del 11% en 1995 al 3,5 en 2003— que eran claramente inadecuados para combatir la inflación de la economía española. El boom del ladrillo, sobre todo para los promotores, se financió con dinero barato. Incluso con tipos de interés negativos. El Banco de España y varias instituciones económicas alertaron sobre las graves consecuencias de la burbuja. La principal, desde el punto de vista de los inversores y los propietarios, fue que el valor de los pisos estaba sobrevalorado. No hay acuerdo sobre la cuantía de esa sobrevaloración; según algunas publicaciones, llegaba al 54%; según la OCDE, entre el 25 y el 35% a comienzos de 2007. Esa sobrevaloración es precisamente la que está a punto de desaparecer; el 30% de la riqueza inmobiliaria se está esfumando delante de las narices de los españoles,

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

acompañada del cierre de pequeñas inmobiliarias y los despidos en el sector de la construcción.

Si el daño del patrimonio inmobiliario en España puede calcularse en una desvalorización aproximada del 30%, la riqueza financiera se ha deteriorado en aproximadamente el 27%. El Banco de España estima que la riqueza financiera de las familias cayó en 2008 en 262.000 millones de euros. Obsérvese la peculiar distribución de esta pérdida: el valor de los activos financieros —acciones, depósitos, pensiones— descendió en 230.400 millones mientras que los créditos debidos a las entidades financieras crecieron en 31.900 millones. Ése es el agujero de la crisis para las familias españolas.

El colapso inmobiliario se manifiesta en una caída en picado de las ventas y un descenso de los precios de la vivienda nueva y usada. Por el momento, las estadísticas oficiales no tienen una calidad contrastada, pero reflejan un descenso de los precios de la vivienda libre de casi el 7% en el primer trimestre de este año; los promotores-constructores aseguran que la desvalorización supera ya el 20%. Los cálculos de las entidades financieras indican que el valor del patrimonio inmobiliario de los españoles ha descendido en el 30% aproximadamente. Aunque los precios bajan, el mercado comprador no se reanima. El colapso se materializa en 1,3 millones de viviendas sin vender, parte de las cuales está ya en poder de los bancos. Los compradores potenciales y los inversores consideran que el precio del metro cuadrado construido —hoy en 1.958 euros, más o menos el nivel de 2006— seguirá bajando y, por lo tanto, no es el momento de comprar. En el mercado de la vivienda sí hay deflación, a diferencia de lo que sucede en el conjunto de la economía. La recesión, es decir, la caída de la actividad, agrava el problema inmobiliario. Como los salarios reales tienden a descender, disminuyen las posibilidades de adquirir viviendas y, por lo tanto, se retrasa la solución al problema del stock de pisos. La supresión selectiva de la desgravación fiscal por la compra de vivienda que pretende aplicar el Gobierno a partir de 2011 persigue incentivar a los compradores potenciales para que compren hoy alguno de ese más de un millón de pisos que no tienen salida por el exceso de oferta y la brusca restricción de créditos.

El estallido de la burbuja inmobiliaria está asfixiando los balances de bancos y cajas con activos desvalorizados que obligan a cuantiosas provisiones. Por error de cálculo, por afán de negocio o por simple incompetencia las entidades de crédito españolas apostaron un volumen de crédito en la construcción que hoy se antoja excesivo. Los préstamos concentrados en la

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

actividad inmobiliaria, es decir, en hipotecas a las familias, créditos a empresas constructoras y a grupos inmobiliarios han llegado a suponer el 60% del crédito concedido a la economía; sólo el crédito dispensado a las inmobiliarias supone el 30% del PIB, según ha calculado José García Montalvo, en un artículo reciente para el grupo FEDEA. Los préstamos vivos de la banca a los promotores ascienden hoy a casi 320.000 millones de euros y la deuda total del mercado de la construcción llega a los 470.000 millones de euros. La magnitud de esas cuentas, que la depreciación del valor de las viviendas ha convertido en ruinosas, conduce directamente a las dificultades de la banca y el estrangulamiento del crédito.

III

El fin del paraíso bancario y la restricción del crédito. Un mecanismo muy sencillo explica por qué los bancos y las cajas de ahorros han limitado el flujo del crédito. Aunque los grupos financieros españoles no se han visto afectados por las operaciones fuera de balance, por una parte sí que sufrieron las consecuencias indirectas de la restricción global de la liquidez —los bancos que operan en el mercado europeo e internacional desconfían de sus posiciones y solvencia y cierran el flujo de los préstamos entre sí— y, por otra, tienen que gestionar las consecuencias del hundimiento de la vivienda, que ha sido estrepitoso. Los requerimientos de provisión para compensar la depreciación de los activos inmobiliarios restringen la capacidad de la banca para dar créditos; la desconfianza hacia la solvencia de quienes reciben los créditos, también. La inundación de liquidez decidida por los bancos no resolvió inmediatamente el problema, porque para digerir los enormes impagos de promotores y constructores, las instituciones financieras recurren a dos mecanismos que esterilizan el crédito. O bien tomaban la liquidez en la ventanilla del Banco Central Europeo (BCE), llamada Facilidad Marginal de Crédito, como préstamo a un día y después recolocaban el excedente que no habían prestado (en algunos casos, toda la Facilidad conseguida) en el propio BCE a cambio de una remuneración o simplemente compraban deuda avalada por el Estado. Aseguran que esas prácticas ya no son tan frecuentes como lo eran en los primeros meses de la crisis. En cualquier caso, sus créditos para los clientes seguros —los inseguros o los proyectos de riesgo siguen sin acceder a la financiación crediticia— se han encarecido considerablemente respecto a las condiciones previas a la crisis y las garantías que se les exigen son mucho más estrictas.

Pero para el sistema financiero español el problema no sólo no ha terminado sino que ni siquiera ha llegado a abordarse con

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

seriedad. Mal que bien, los efectos de la crisis financiera mundial están atenuándose, pero para los bancos y las cajas nacionales surge ahora el problema de la morosidad. En sólo un año la tasa de fallidos se ha multiplicado por cuatro, desde el 1 hasta el 4,2%. Pero la morosidad real debe ser mayor, puesto que no se contabiliza como mora los activos inmobiliarios físicos que han recaído en las carteras de bancos y cajas. El crecimiento de los impagos obliga a aumentar las dotaciones específicas, de forma que si en diciembre de 2007 las dotaciones de la banca por este concepto excedían en muy poco los 5.000 millones de euros, a finales de marzo de este año sumaban ya 20.500 millones. La recesión, es decir, la caída de la actividad, agrava el problema inmobiliario.

El caso es que la depreciación de los activos y el crecimiento de la morosidad deterioran los indicadores de capital de las instituciones financieras. La Caja Castilla-La Mancha, intervenida por el Banco de España, no es la única institución afectada por la corrosión inmobiliaria, una excesiva exposición al riesgo del ladrillo —algunos bancos tuvieron la prudencia de retirarse de la financiación inmobiliaria a principios de 2007— y los impagados de la crisis. Pero lo que importa a efectos de gestión política de la crisis es entender y aceptar que la recuperación de la economía española exige conocer y sanear los activos dañados del sistema bancario; y que esa tarea, que implica un intenso ajuste de los costes de las instituciones crediticias, incluso nuevas intervenciones de la autoridad bancaria, quizá fusiones de cajas, todavía no se ha iniciado. Mientras otros países, como Estados Unidos, Reino Unido o Alemania, han avanzado significativamente en sus ajustes financieros, las autoridades económicas españolas siguen todavía discutiendo cómo debe ejecutarse la salvación financiera.

De hecho, el cómo de la salvación ha abierto varias trincheras encarnizadas. Una de ellas separa los bancos de las cajas; los primeros defienden que la intervención debe hacerse caso por caso, atendiendo a las condiciones de cada institución afectada y utilizando las instituciones que ya existen (el Fondo de Garantía de Depósitos); las cajas defienden soluciones conjuntas, del tipo de los Fondos de Rescate globales a los que puedan acogerse todas las entidades que lo deseen. Una solución de este tipo facilitaría la ocultación de las responsabilidades de gestión incurridas en cada caso. Una variedad de ese debate también divide a los políticos, unos partidarios de la corrección conjunta del riesgo de forma inmediata —siempre con recapitalizaciones públicas, por supuesto— mientras que otros defienden

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

soluciones específicas para cada entidad crediticia a medida que vayan aflorando las irregularidades en los balances. Una estrategia de esta naturaleza prolongaría durante mucho tiempo la labor de consolidación del sistema y retrasaría las expectativas, de por sí muy pobres, de recuperación económica.

IV

La (i)rresponsabilidad e (in)competencia de los gobiernos. Con la perspectiva que da el tiempo y las tres legislaturas y media transcurridas desde 1998 como frontera de la integración en la moneda única europea se puede elaborar un catálogo de errores políticos que han conducido a la quiebra inmobiliaria actual, habida cuenta de que la crisis financiera no es de responsabilidad nativa. Allá por 1996 era muy difícil optar por un patrón de crecimiento económico distinto del ladrillo y la vivienda. Ni la sustancia económica daba para otras vías de crecimiento —falta en la economía española capital tecnológico y humano para intentar mejoras de productividad y valor añadido por otros procedimientos que el que se sustenta sobre la mano de obra barata— ni los gobiernos del PP fueron capaces de producir las auténticas reformas estructurales del sistema, que tienen más que ver con la educación que con las letanías de las privatizaciones y el despido. Pero incluso admitiendo ese pie forzado, el primer gobierno de José María Aznar se equivocó gravemente con la ley de liberalización del suelo de 1998; su cálculo de que con más suelo se construirían más viviendas y más baratas resultó erróneo en el segundo punto. Se construían más viviendas precisamente porque eran más caras y porque había expectativas de que fueran más caras aún; y porque la liberalización, con todo, fue de un alcance muy reducido. Poco después de aquel intento grotesco de liberalización, el equipo económico del PP se limitó a sentarse sobre el boom del ladrillo generado por unos tipos de interés demasiado bajos para el tratamiento que requería la elevada inflación de la economía española y empezó a hincharse la burbuja inmobiliaria jaleada desde la corrupción municipal.

Las advertencias sobre los riesgos de un patrón de crecimiento fundado en la construcción desaforada de viviendas, empleo precario y mano de obra barata alimentada por la presión inmigratoria cayeron en saco roto. Forma parte del casticismo político español que algunos de los responsables destacados de la burbuja ocupen cargos relevantes en el partido de la oposición y desde tales púlpitos adoctrinen a los ciudadanos sobre las recetas adecuadas para salir de la crisis. Una de las ideas del programa económico que ganó en las elecciones de 2004 insistía en la urgencia de cambiar paulatinamente el patrón de creci-

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

miento. Pero el impulso del cambio ha brillado por su ausencia. Es difícil cambiar la composición del crecimiento, sobre todo cuando genera año tras año crecimientos del PIB dos puntos por encima del crecimiento potencial medio de la economía y aporta una creación de un millón de puestos de trabajo al año. La calidad del empleo suele ser una consideración secundaria en periodos de euforia económica. El problema es que al menos desde la mitad del año 2007 existían indicios suficientes de que la oferta residencial sobrepasaba la demanda; y, por lo tanto, también era evidente que el problema económico principal era trasladar una parte de los trabajadores empleados en la construcción hacia ocupaciones en otros sectores o mercados. Entre 2004 y 2007 la gestión política no se preocupó de concretar el cambio de patrón de crecimiento; a partir de los primeros brotes negros de la crisis, tampoco se registró reacción política alguna.

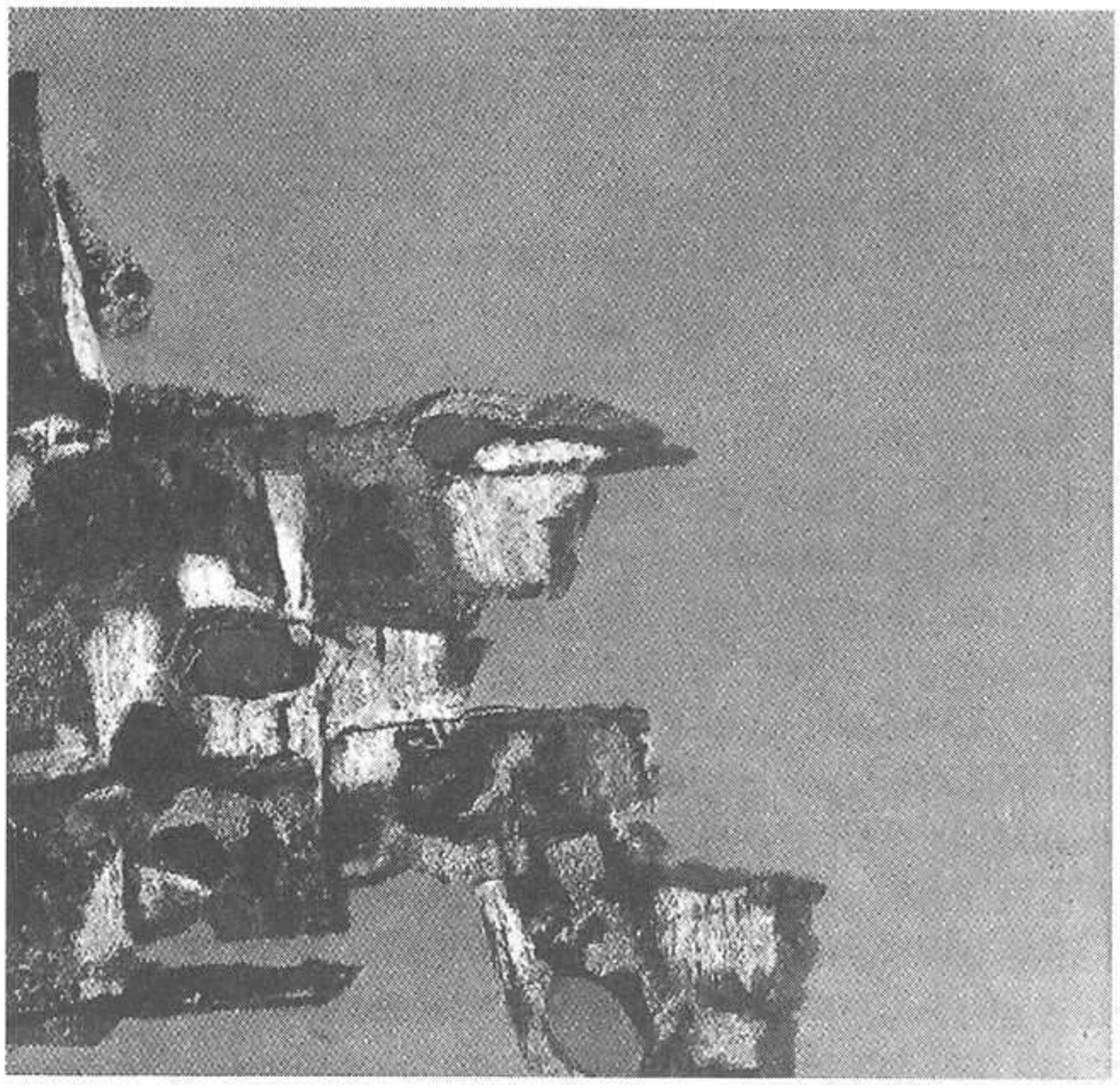
Es más, la norma administrativa fue la inacción. Cuando en el verano de 2007 el sistema financiero internacional se derrumbaba socavado por las hipotecas *subprime*, el presidente del Gobierno y el vicepresidente económico tardaron varias semanas en informar a la opinión pública sobre la crisis en ciernes; y cuando lo hicieron, informaron que las entidades financieras españolas eran sólidas, vivían en un mundo privilegiado, sin operaciones fuera de balance, ni aseguramientos colaterales. Pero si bien era cierto que el sistema financiero español estaba menos afectado que el estadounidense o el europeo, también lo era que las consecuencias de una crisis financiera global se iban a transmitir irremediablemente a la economía española en forma de menos crédito, retirada total de la financiación para el mercado de la construcción y el inmobiliario y caída en picado de la actividad económica hasta llegar a la recesión actual. El equipo económico de Rodríguez Zapatero cometió el pecado original de confundir la crisis estrictamente financiera, que no afectaba directa e inmediatamente a los bancos españoles, con las consecuencias económicas de esa crisis; olvidó el hecho de que grupos financieros españoles —las cajas de ahorros en particular— tenían su propia infección *subprime* (el riesgo contraído con constructoras e inmobiliarias en quiebra) y dejó a un lado la muy elevada probabilidad de que una recesión económica prolongada acabe dañando a las instituciones financieras más sólidas.

La fenomenología de la crisis podría acabar aquí, porque con unos u otros matices, los gobiernos de Rodríguez Zapatero actúan prisioneros de aquel pecado original que malinterpretó la crisis financiera universal y entendió que no tendría consecuencias

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

destructivas para la economía española. A partir de ese momento, en el universo político económico realmente pensante se armaron dos bandos políticos en conflicto: el encabezado por el vicepresidente (hasta abril de este año) Pedro Solbes, partidario de dejar que el mercado resuelva sus propias pendencias —tesis que debe sostenerse, por ejemplo, en el caso de la vivienda, pero que difícilmente puede aplicarse como regla general—, creyente de que los «estabilizadores automáticos» aliviarán o prevendrán el malestar social creado por el desempleo y reacio al endeudamiento público con fines de estímulo de la actividad y el acaudillado por Moncloa e inspirado por economistas tibiamente keynesianos, dispuesto a utilizar a discreción la inversión pública para incentivar la demanda agregada. El primer bando ha perdido el pulso político a manos del segundo; pero el vencedor se encuentra con que debe articular una estrategia económica que compagine el crecimiento del gasto social para hacer frente al coste del desempleo con una política de inversión que estimule la demanda agregada y con el proyecto complejo (y muy caro) de introducir en la estructura económica más productividad y valor añadido. Y esto debe hacerlo un Gobierno que, hasta el momento, ha exhibido muy poca capacidad o competencia en la gestión para llevar a buen puerto decisiones económicas correctamente enunciadas, pero pésimamente tramitadas y ejecutadas. El programa de 11.000 millones de euros en inversión municipal es un ejemplo redondo de cómo se puede desperdiciar una buena idea con una ejecución deplorable. Quien quiera sustituir la fenomenología por la casuística se complacerá en enumerar dos casos bien recientes. Uno es el de las ayudas públicas a la adquisición de coches, otra decisión correcta corrompida antes de nacer por un confuso y difuso enfrentamiento con las Comunidades Autónomas. Otro es la supresión de la desgravación fiscal a la adquisición de vivienda, la decisión económica más beneficiosa y arriesgada de los últimos diez años, pero que corre el riesgo de quedarse en nada por la debilidad política del Gobierno frente a las presiones de quienes claman contra una supuesta agresión a la clase media. España se enfrenta a la primera crisis del siglo XXI con la rémora de retóricas del siglo XIX. □

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012



Sin título, s/f

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

LA PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL DE FEDERACIÓN ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Ignacio González García (*)

UNIDAD NACIONAL Y PROCESO CONSTITUYENTE

Durante el proceso constituyente de 1978, la preocupación de los partidos políticos mayoritarios por que la transición al nuevo régimen constitucional no pusiera en peligro la unidad territorial del Estado marcó decisivamente la discusión parlamentaria de no pocos preceptos constitucionales y, muy en particular, la del artículo 145 CE. La relativa desconstitucionalización del modelo de organización territorial a través del principio dispositivo recogido en el artículo 137 CE, que abría la puerta a profundas revisiones del mismo sin necesidad de previa reforma constitucional, unida a las, por entonces, crecientes postulaciones políticas a favor de la creación de los llamados *Países Catalanes*, motivó que el constituyente llevara al texto de la Norma Fundamental la taxativa prohibición de federación entre Comunidades Autónomas ya desde el Proyecto de Constitución, con una clara intención de no dejar puertas abiertas a posibles alianzas políticas entre territorios autónomos que pudieran poner en cuestión el principio de unidad nacional solemnemente proclamado en el artículo 2 de la misma (1).

La prohibición constitucional de federación entre Comunidades Autónomas, de la que se ofrece una explicación política que pretende limitar en cualquier caso su incidencia en el plano ordinario de la cooperación mutua, obliga a las Cortes Generales a denegar la autorización para la suscripción de un acuerdo horizontal que atribuya a un ente organizativo distinto de las propias Comunidades Autónomas firmantes competencias autonómicas.

En efecto, a pesar del intenso debate sobre este extremo y de las numerosas enmiendas de supresión y modificación que, tanto en el Congreso como en el Senado, fueron presentadas al precepto, éste permaneció invariable desde su primera redac-

---

(*) Prof. Ayudante de Derecho Constitucional. Universidad de Murcia.

(1) *Vid.*, a este respecto, en VV AA, Cortes Generales (1989), la ilustrativa intervención del diputado Fraga Iribarne en defensa de esta prohibición: «Es evidente que la autorización libre de federaciones entre regiones autónomas sería mantener una posibilidad de estar lisa y llanamente cambiando constantemente la forma de Estado, y por eso una Constitución tan poco sospechosa como la de la República de 1931 la prohibió también de modo expreso», pág. 2421, vol. II.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

ción como artículo 137.1 del Proyecto de Constitución que se llevó ante la Cámara Baja (2):

> «En ningún caso se admite la federación de Comunidades Autónomas» (3).

Además, no cabe desconocer que el control de las Cortes Generales que se establece en el apartado siguiente del mismo precepto constitucional no se entiende sino como extensión y corolario lógico de la prohibición inicial:

> Artículo 145: «1. En ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas. 2. Los Estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación necesitarán autorización de las Cortes Generales».

La autorización por las Cortes Generales de los acuerdos de cooperación y la comunicación a éstas de los convenios de colaboración de mera gestión y prestación de servicios propios de las Comunidades Autónomas —para permitir al Parlamento central fiscalizar que, en efecto, sólo son tales y, por tanto, no

---

(2) De entre las múltiples intervenciones a favor de la supresión total de este artículo —Solé Tura, por el Grupo Parlamentario Comunista; Burguesa Escrivá, por el Grupo Parlamentario Mixto; Mateo Navarro, por el Grupo Socialista; etc.— resulta especialmente representativa del sentir de los defensores de esta postura la intervención del diputado Vizcaya Retama, en explicación del voto del Grupo Vasco, alegando, por un lado, que esta censura por las Cortes Generales en materias de la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas constituía una intromisión estatal que coartaba innecesariamente la colaboración entre Autonomías; y, por otro lado, que la discusión sobre este asunto en nada afectaba a la forma de Estado descrita en los artículos 1.2 y 2 CE: «(...) que no estuviese prohibido cualquier acuerdo federativo entre Comunidades Autónomas no suponía introducir para nada dentro de la Constitución esta concepción federal, puesto que una cosa es la forma del Estado, que en esta Constitución queda perfectamente claro que no tiene parecido a la federación, y otra cosa distinta era la posibilidad de que las Comunidades Autónomas, (...) a través de vínculos determinados de cooperación (...) puedan celebrar (...) un acuerdo federativo que en nada, en nada, repito, va a afectar a esa concepción supuesta federal del Estado (...)». *Vid.*, VV AA, Cortes Generales (1989), 2427 y 2431 (vol. II), 2712 y 2840 (vol. III); y DSS, Congreso de los Diputados, núm. 113, de 19 de julio de 1978.

(3) BOCG, núm. 82, de 17 de abril de 1978.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

precisan autorización— sólo se entienden en la medida en que estas intervenciones se encuentran dirigidas a garantizar el cumplimiento de la prohibición. Dicho de otro modo, el constituyente pretende facultar al Parlamento para que, a través del procedimiento de autorización —*conditio sine qua non* para la suscripción del acuerdo—, verifique que las Comunidades Autónomas no estén constituyendo una federación de las mismas por medio de aquél. Estaríamos, por tanto, no ante una más de las posibles causas de denegación de la autorización de las Cortes Generales, sino ante la primera y principal de ellas, al menos, en la *mens* del constituyente.

EL PRECEDENTE REPUBLICANO

También en 1931 uno de los principales objetivos del constituyente español era dar solución al entonces emergente problema nacionalista de los llamados *Territorios históricos*, fundamentalmente la cuestión catalana, más candente en ese momento tras haber autoproclamado Macià un Estado republicano propio en Cataluña en abril de ese mismo año.

En la definición del modelo territorial se recurrió a la fórmula de Estado «integral» (art. 1), a medio camino entre el modelo unitario y el federal, basado en el principio dispositivo o de libre disposición territorial (art. 8), de acuerdo con el cual se preveía la posibilidad de que aquellas «provincias limítrofes y con características culturales, históricas y económicas comunes» que lo solicitaren, pudieran constituirse en regiones autónomas con competencias legislativas y ejecutivas.

Así, la opción federal fue rechazada, de modo expreso, durante el debate constituyente con el aplauso de la doctrina más autorizada (4). De hecho, el propio Presidente de la Comisión Constitucional, Jiménez de Asúa, se expresó en los siguientes términos durante el discurso de presentación del proyecto ante el pleno de las Cortes (5):

> «Deliberadamente no hemos querido declarar en nuestra Carta Constitucional que España es una República Federal; no lo hemos querido declarar porque hoy, tanto el unitarismo como el federalismo están en franca crisis

(4) *Vid.* N. Pérez Serrano, «Los riesgos que hubiera representado el principio de la posible federación de regiones son harto notorios para que sea preciso razonarlos», 1932, pág. 95.

(5) Discurso de presentación del proyecto de Constitución ante las Cortes constituyentes, citado en A. Pérez Ayala, 2000, págs. 177-217.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

> teórica y práctica (...). La autonomía va haciendo que, en vez de tratarse de una Constitución federal, se trate de (...) un Estado integral».

La Constitución de 1931 creó, por tanto, un modelo regional de organización territorial del poder estructuralmente muy similar al actual. Y en lo que se refiere, concretamente, al régimen de las posibles relaciones entre territorios dotados de autonomía, aquél Texto Constitucional también estableció, en su artículo 13, la prohibición taxativa de federación entre Regiones autónomas, cuya literalidad ha llegado hasta el artículo 145.1 de nuestra Carta Magna actual. Sin embargo, a diferencia de lo que hace este artículo 145 en su apartado segundo, la Constitución republicana no se pronunció sobre la posibilidad de establecer cauces cooperativos entre estos territorios que resultaran compatibles con el respeto a la citada interdicción.

En todo caso, también durante la elaboración del artículo 13 de la Constitución republicana se vinculó esta cuestión al debate sobre la forma de Estado y el diseño del mapa regional, identificando con notable impericia la idea de la federación entre regiones con una categoría jurídicamente diferenciable: la alteración de los límites territoriales de un mapa autonómico no definido constitucionalmente (6). Extremo éste que, como enseguida veremos, ha encontrado una importante acogida entre la mejor doctrina.

ESTADO FEDERAL Y PROHIBICIÓN DE FEDERACIÓN

El hecho de que, como venimos diciendo, la procedencia de la prohibición de federación entre Comunidades Autónomas fuera puesta en conexión durante los debates constituyentes de 1931 y 1978 —erróneamente a nuestro parecer— con la discusión sobre la forma territorial del Estado ha servido para que un importante y mayoritario sector doctrinal haya tildado el artículo 145.1 CE como «absolutamente innecesario» (7), en la medida

---

(6) Muy ilustrativo resulta en este punto el voto particular realizado por Valera Aparicio el 20 de agosto de 1931, retirado el 25 de septiembre del mismo año, el cual añadía el siguiente texto al artículo 13: «No podrá formarse una región autónoma dentro de la jurisdicción de otra cuyo Estatuto hubiese sido aprobado con anterioridad. No podrá formarse una región autónoma por la fusión de dos o más sin el consentimiento de las dos terceras partes de Municipios y electores de ambas y sin la sanción del Parlamento. La población de una región autónoma que se constituya con arreglo a la presente Constitución, no podrá exceder de la quinta parte de la población total de la República.» *Vid.* Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes, ap. 9, núm. 24, vol. II y núm. 45, vol. III.

(7) A. J. Sánchez Navarro, 1999, pág. 95.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

en que el 2 CE ya se refiere claramente a esta cuestión sin dejar margen para las dudas acerca de la unidad territorial del Estado. Ello sin perjuicio de que, al mismo tiempo, y de manera contradictoria, con un criterio que sí compartimos plenamente, ese mismo sector doctrinal haya defendido que no existe un nexo de relación directa entre la forma de Estado y esta prohibición. Sirva como ejemplo la claridad meridiana con la que se expresa Santolaya Machetti:

> «(…) el tema de la prohibición de federación no tiene absolutamente nada que ver con la forma de Estado, en el sentido de configurar por sí misma un Estado federal o regional, (…) no es en forma alguna un dato capaz de calificar la forma de Estado como federal o regional» (8).

En efecto, en el Derecho comparado encontramos múltiples ejemplos de Estados federales que han incluido, en un modo u otro, una previsión de este tipo en sus normas constitucionales, como Estados Unidos, Alemania o Suiza, entre otros (9), por lo que su inclusión no puede ser entendida como un rechazo expreso al modelo federal. En este mismo sentido podemos encontrar también la intervención de algún diputado constituyente, si bien que claramente minoritaria en el seno de un debate marcado por la idea del rechazo a toda alusión que pudiera esconder algún ánimo de federalizar el modelo (10):

> «(…) que no estuviese prohibido cualquier acuerdo federativo entre Comunidades Autónomas no suponía introducir para nada dentro de la Constitución esta concepción federal, puesto que una cosa es la forma del Estado, que en esta Constitución queda perfectamente claro que no tiene parecido a la federación, y otra cosa distinta era la posibilidad de que las Comunidades Autónomas, que a través de vínculos determinados de cooperación (…) puedan celebrar (…) un acuerdo federativo

---

(8) P. Santolaya Machetti, 1985, pág. 381.

(9) *Vid.* M. J. García Morales, 1998, págs. 1-40.

(10) Quizás la explicación de esta tendencia a relacionar la prohibición con un rechazo a un modelo federal de organización territorial del Estado pueda encontrarse en la inercia de la propia Historia constitucional de nuestro país. Como hemos visto, el artículo 13 de la CE 1931, que también impedía taxativamente la federación de territorios autónomos, fue introducido precisamente con el ánimo de reafirmar el expreso rechazo de los constituyentes republicanos por la opción federal. *Vid.*, a este respecto, A. Pérez Ayala, 2000, pág. 205.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

que en nada, en nada, repito, va a afectar a esa concepción supuesta federal del Estado (*sic*)» (11).

Es por ello que entendemos censurable la utilización de esta contradictoria argumentación para justificar el carácter superfluo del artículo 145.1 CE. Si se admite como premisa mayor que, pese a la confusión de los constituyentes, la interdicción establecida en ese precepto nada tiene que ver con la forma de Estado, no se puede defender, a continuación, que se trata de una prohibición innecesaria precisamente porque no aporta nada nuevo a lo ya recogido en el artículo 2 CE, definidor de aquella forma territorial (12). A nuestro modo de ver, el carácter prescindible o imprescindible de este precepto habrá de ser juzgado no por su relación con la forma no federal del Estado sino porque constituya o no una causa de denegación de la autorización de las Cortes Generales para suscribir acuerdos de cooperación con sustantividad propia y diferenciada.

ALTERACIÓN DE LÍMITES TERRITORIALES

También se ha apoyado la doctrina más autorizada para justificar lo innecesario de este precepto en un segundo argumento, si cabe más discutible que el primero. Se ha señalado que la propia Constitución y algunos Estatutos de Autonomía no sólo no prohíben sino que permiten expresamente «fenómenos más intensos» (13), en referencia a las posibilidades de alteración de los límites territoriales y aun la identidad de algunas Comunidades Autónomas —que pueden llegar a integrarse en otras (14)—, haciendo uso del conocido aforismo jurídico de que *quien puede lo más* —integración de una Comunidad Autónoma en otra—, *puede lo menos* —federación de Comunidades Autónomas.

Nosotros entendemos, sin embargo, que estamos ante dos figuras jurídicas diferentes, con finalidades igualmente dispares. Estos preceptos a los que se hace referencia, que encuentran su antecedente remoto en el Proyecto Constitucional de 1873 (15),

---

(11) *Vid.* VV AA, Cortes Generales, 1989, 2421, 2427, 2428, 2431, 2710, 2840, 2556 y 2557.

(12) V. J. Calafell Ferrá, 2006, pág. 294.

(13) P. Santolaya Machetti, 1985, pág. 383.

(14) *Vid.* la disposición transitoria 4ª CE, desarrollada por el artículo 47.2 EAPV y disposición adicional 2ª LORAFNA; el artículo 58 EACant: la disposición adicional 1ª EAAnd; y disposición transitoria 3ª EACL.

(15) La primera decisión adoptada por las Cortes Constituyentes de 1873 fue declarar «la forma de Gobierno de la Nación Española» como «República Democrática Federal». Partiendo de ese principio federal, se estable-

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

no prevén otra cosa que eventuales alteraciones de los límites territoriales de determinadas Comunidades Autónomas en aras de una reorganización más racional del mapa de las Autonomías o para dar cobijo a históricas reivindicaciones sobre la tradicional división regional y provincial del Estado. Circunstancia que, además, es plenamente coherente con el principio dispositivo que rige nuestra organización territorial, tal y como, muy acertadamente señaló Rodríguez-Zapata:

> «Entender prohibida la fusión de Comunidades Autónomas implicaría otorgar una peligrosa rigidez al actual mapa autonómico. Rigidez incomprensible si se recuerda que nuestro constituyente no pudo o no quiso establecerlo» (16).

¿QUÉ ES FEDERAR COMUNIDADES AUTÓNOMAS?

Entonces, ¿en qué consiste, concretamente, la diferencia de esta figura con la federación de Autonomías? Dicho de otro modo, ¿qué es lo que, efectivamente, prohíbe el artículo 145.1 CE? Un perfecto ejercicio de delimitación de estas dos categorías jurídicas, diferentes y compatibles, lo encontramos en la enmienda presentada por los diputados Samper Ibáñez y Alomar Villalonga al artículo 13 de la CE 1931, como hemos venido apuntando, antecedente próximo del artículo 145.1 CE 1978. El texto propuesto era el siguiente:

---

ció un nuevo mapa territorial sobre la base de unos «Estados federados», vinculados entre sí por medio de «relaciones federativas», sin que ello supusiera una abolición de la división provincial ya consolidada entonces y que ha llegado hasta nuestros días. Pese a que las Constituciones de estos *Estados miembros* no llegaron a aprobarse en ningún caso, el Título XIII del Proyecto Constitucional —«De los Estados», artículos 92 a 105— dibujaba ya un marco orientativo de las competencias asumibles por éstos en sus Textos Constitucionales y los principios informadores de las eventuales relaciones entre tales Estados. Con toda probabilidad, de no hacerse frustrado tan rápidamente la primera experiencia republicana española, el ámbito reservado a los Estados federados —por ejemplo, en materia de fomento— podría haber permitido el nacimiento de determinadas manifestaciones cooperativas entre territorios. Pero, en todo caso, salvando siempre las prohibiciones establecidas en los artículos 104 y 105 del Proyecto, que —con distinta intensidad y alcance— se reiterarán en las Normas Fundamentales de 1931 y 1978 (arts. 13 y 145.1 respectivamente). Esas prohibiciones impedían, por un lado, la formación de nuevos Estados en la jurisdicción de otro Estado, es decir, la división de uno de ellos en otros más pequeños (artículo 104); y, por otro, la creación de nuevos Estados de la unión de dos o más Estados sin el consentimiento del Parlamento de cada uno de ellos y sin la sanción de las Cortes federales (art. 105).

(16) J. Rodríguez-Zapata Pérez, 1988, pág. 66.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

> «En ningún caso se admite la federación de regiones autónomas, pero éstas podrán sumarse y constituir entre sí otra región más amplia, mediante la observancia de los requisitos prevenidos en los s anteriores».

Y ello, en el entendido de que la prohibición de aquel artículo 13, «llevada a sus últimos extremos, puede producir una grave injusticia, pues crea un sistema férreo que impide la expansión de una región autónoma», con la precaución de no desbordar «los límites naturales de las regiones {en su sentido geográfico, se entiende} que hoy existen en España» (17).

Viniendo a nuestros días, y en ausencia de jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre este punto (18), ha sido la doctrina quien, tímidamente, ha intentado dar respuesta a este interrogante apuntando en la siguiente dirección: lo que pretende evitar el artículo 145.1 CE es la «creación de mancomunidades políticas y económicas, dotadas de órganos comunes de autogobierno, que pudieran alterar *de facto* el equilibrio político regional buscado por la Constitución e incluso la correlación de poderes entre el Estado y las nuevas mancomunidades que pudieran crearse» (19).

Se habla, pues, de dos realidades conectadas: la creación de órganos comunes de decisión y la alteración del equilibrio territorial como consecuencia de tales decisiones conjuntas. Pero se pone el acento en esta segunda circunstancia, en la desvirtuación del orden territorial establecido por la Constitución a través de la «división en bloques de Comunidades Autónomas»,

---

(17) *Vid.* Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes, ap. 3, núm. 24, de 20 de agosto de 1931.

(18) Tan sólo existe una referencia indirecta en el *obiter dicta* de un voto particular de un Auto del Tribunal: «(…) resulta preciso (…) salvaguardar la subsistencia misma (…) del Estado compuesto frente a cualquier iniciativa parcial de alterar su equilibrio (principio que la literatura constitucionalista considera que implícitamente se apunta en el artículo 145.1 CE al excluir la admisibilidad de la federación de Comunidades Autónomas). La existencia, junto al Estado central, de Entes territoriales dotados de poder político ha de ir acompañada de la prohibición de alterar unilateralmente el equilibrio y las reglas fundamentales que hacen posible el funcionamiento del sistema» (Voto particular de los Magistrados Jiménez Sánchez, García-Calvo y Montiel y Rodríguez-Zapata Pérez respecto del fallo y de la fundamentación jurídica del Auto dictado en el recurso nº 6761-2003 contra el Acuerdo del Gobierno Vasco de 25 de octubre de 2003, por el que se aprueba la denominada *Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi*).

(19) J. Leguina Villa, 1981, págs. 739 y ss.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

sin profundizar en la determinación del instrumento jurídico necesario para sustentar esas «alianzas políticas permanentes, entre Comunidades Autónomas» (20).

Por el contrario, según nuestro criterio, es en ese primer extremo donde debemos buscar la característica definitoria de lo que debamos entender por *federación* de Comunidades Autónomas. Así, no todo pacto interautonómico que creara un foro común para llegar a acuerdos que, eventualmente, pudieran afectar al equilibrio solidario del modelo, constituiría federación de Comunidades Autónomas. En nuestra opinión, para que exista federación, ese nuevo tercer nivel interpuesto entre el Estado y las Comunidades Autónomas tendría que poder tomar decisiones jurídicamente vinculantes para las partes. He aquí el *quid* de la cuestión. Si dos o más Comunidades Autónomas acordaran crear un órgano común al que transfirieran competencias propias, de manera que fuera ya esa nueva estructura y no las Comunidades Autónomas quien ostentara la titularidad de las mismas, sí podríamos hablar de federación.

Siguiendo este criterio, el conflictivo y malogrado acuerdo de cooperación entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra de 1996, el único hasta la fecha entre cuyos objetivos se encontraba crear un «órgano permanente de encuentro» entre ambas Comunidades Autónomas para la «coordinación e impulso en materias de interés común», de haber proseguido su tramitación en las Cortes Generales, no debería haber encontrado obstáculos para su autorización por éstas, por cuanto en su texto se explicitaba que las decisiones adoptadas por ese órgano habrían de articularse «cuando sea preciso [para resultar jurídicamente vinculante, entendemos] a través de los correspondientes convenios de colaboración y acuerdos de cooperación, de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente» (art. 5º.6) (21).

Y, precisamente, en la línea de dar mayor claridad a tal extremo iban dirigidos la mayor parte de los condicionamientos a la autorización de las Cortes propuestos por el Grupo Popular en el Senado, lo que avala nuestra tesis de que es este factor —el modo de articular la colaboración— y no su consecuencia —el eventual desequilibrio territorial derivado de esas acti-

---

(20) *Vid.* V. J. Calafell Ferrá, 2005, pág. 342.

(21) *Vid.* el texto íntegro en el BOCG, Senado, Serie I, núm. 27, de 26 de junio de 1996. *Vid.*, de la misma opinión, J. M. Rodríguez de Santiago, 1997, pág. 113, nota 24.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

vidades— el elemento definidor de la federación entre Comunidades Autónomas. Así, el condicionante sexto interpuesto por ese Grupo Parlamentario, conducente a evitar «una federación encubierta» a través de la «creación de una institución supra o inter comunitaria de dudoso encaje constitucional», rezaba de la siguiente manera (22):

> «Debe matizarse el texto del Acuerdo de forma que quede con absoluta claridad que la actividad del órgano no puede exceder del impulso de iniciativas y proyectos conjuntos, para lo cual se desarrollará la asistencia mutua en la preparación, articulación, seguimiento y evaluación de dichas acciones, pero *sin conferirle ningún tipo de decisión autónoma ni de ejecución*. Justificación: Determinadas formulaciones que se contienen en el Acuerdo podrían entenderse como la *atribución al órgano de cooperación de facultades decisorias y de ejecución*» (23).

PROHIBICIÓN DE FEDERACIÓN Y PRINCIPIO DE INDISPONIBILIDAD COMPETENCIAL

Al hilo de estas consideraciones, podría argumentarse, y no sin cierta razón, como ya se ha hecho, que el principio de indisponibilidad competencial consagrado en nuestro sistema «viene a jugar el mismo efecto que se pretende con la prohibición» puesto que la atribución constitucional de competencias se hace «a las regiones individual y aisladamente consideradas» (24). De este modo, la interdicción del artículo 145.1 CE no sería sino una más de las manifestaciones de este principio que podemos encontrar en el bloque de la constitucionalidad, que nada distinto aportaría al conjunto del sistema.

Nosotros, aun admitiendo como válido el argumento de fondo, no compartimos, en modo alguno, la conclusión que del mismo se extrae. Resulta innegable que, efectivamente, la aplicación del genérico principio de indisponibilidad competencial bastaría para impedir que dos o más Comunidades Autónomas transfirieran, de Derecho o *de facto*, competencias a un ente supra autonómico distinto de las mismas, creado por un acuerdo de cooperación, pero eso no significa que el artículo 145.1 CE devenga innecesario por redundante.

---

(22) *Vid.*, BOCG, Senado, serie I, núm. 66, de 11 de octubre.
(23) Las cursivas son mías.
(24) P. Santolaya Machetti, 1985, pág. 383.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

El control de las vulneraciones del orden competencial establecido por el bloque de la constitucionalidad corresponde, como sabemos, al Tribunal Constitucional, y sólo en la medida en que los sujetos legitimados para ello hagan uso de los correspondientes instrumentos, singularmente, del conflicto positivo de competencias. Pero la inclusión de esta concreta prohibición, en conexión con lo dispuesto en el apartado siguiente del mismo artículo 145 CE, supone, nada más, y nada menos, que las Cortes Generales se encuentran habilitadas para impedir, de oficio, la suscripción de todo acuerdo de cooperación que vulnere el principio de indisponibilidad competencial en unos términos muy concretos: a través de la creación de un órgano intercomunitario con potestades ejecutivas sobre competencias autonómicas. Y ello con independencia de que, posteriormente, tanto el acuerdo de cooperación como la propia intervención de las Cortes Generales puedan ser fiscalizables por el Tribunal Constitucional.

CONCLUSIÓN

Podemos concluir, pues, afirmando que la prohibición de federación entre Comunidades Autónomas obliga a las Cortes Generales a denegar la autorización para la suscripción de un acuerdo horizontal que atribuya a un ente organizativo distinto de las propias Comunidades Autónomas firmantes competencias autonómica.

Realidad ésta, por tanto, jurídicamente muy distinta —aunque políticamente cercana, en según qué casos— a la posibilidad de modificación de los límites territoriales de dos o más Comunidades Autónomas que puede implicar, incluso, la fusión de todos sus territorios en una sola Autonomía, pero no la creación de un ente territorial diferente, interpuesto entre las Comunidades y el Estado, carente de anclaje constitucional en virtud de lo dispuesto en el artículo 145. 1 de nuestra Carta Magna. □

NOTA BIBLIOGRÁFICA

Calafell Ferrá, V. J.

— (2006), *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, Madrid, CEPC.

— (2005), «Reforma constitucional, reforma estatutaria y colaboración entre Comunidades Autónomas», en AA VV, *La reforma constitucional. XXVI Jornadas de Estudio*, Madrid, Ministerio de Justicia.

García Morles, M. J.

— (1998), *Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos*, Madrid, McGraw Hill.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

Leguina Villa, J.
— (1981), «Las Comunidades Autónomas», en García de Enterrría, E. y Pedrieri, A. (dirs.), *La Constitución Española de 1978. Estudio Sistemático*, Madrid, Civitas.
Martín Retortillo, S. *et al.*
— (1973), *Descentralización administrativa y organización política. Aproximación histórica al tema de la descentralización, 1812-1931*, vol. II, Madrid, Alfaguara.
Menéndez Rexach, A.
— (1982), *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, Madrid, Estudios de Derecho Público.
Pérez Ayala, A.
— (2000), «Federalismo y autonomías. La organización territorial del Estado en el constitucionalismo republicano», en *RDP*, núm. 48-49, págs. 177-218.
Pérez Serrano, N.
— (1932), *La Constitución Española de 1931*, Madrid, Editorial Revista de Derecho Público.
Rodríguez de Santiago, J. M.
— (1997), *Los convenios entre administraciones públicas*, Madrid, Marcial Pons.
Rodríguez-Zapata Pérez, J.
— (1988), «Comentario al 145», en O. Alzaga Villaamil (dir.), *Comentarios a las leyes políticas. La Constitución Española de 1978*, Madrid, Edersa.
Sánchez Navarro, A. J.
— (1999): «Comentario al 145», en O. Alzaga Villaamil (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, vol. XI, Madrid, Edersa.
Santamaría Pastor, A. *et al.*
— (1977), *Documentos para la historia del regionalismo en España*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.
Santolaya Machetti, P.
— (1985): *Descentralización y cooperación*, Madrid, IEAL.
VV AA
— (1989): Cortes Generales, *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, Madrid.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

CAMBIO DE CICLO EN LAS ELECCIONES VASCAS DE 2009

Francisco J. Llera, Rafael Leonisio y Jonatan García (*)

El análisis de unas elecciones conviene hacerlo en la perspectiva del ciclo político en el que se producen, la arena política en que se juegan (nacional, regional o local), además de tener en cuenta, obviamente, el contexto de la legislatura que termina y las ofertas y el desarrollo de la campaña correspondiente. Estas novenas elecciones autonómicas vascas del domingo 1 de marzo suponen sin duda un vuelco político ya que pueden llevar, si se confirma el ascenso al poder del PSE-EE, al desalojo del PNV del Gobierno vasco por primera vez en treinta años de democracia. Los resultados de estas últimas elecciones nos sitúan, sin más aplazamientos posibles, en el punto final del ciclo político iniciado en 1998 con el Pacto de Estella o Lizarra, caracterizado por la política de adversarios desplegada por los sucesivos gobiernos de Ibarretxe y que se ha concretado en la radicalización frentista del nacionalismo en su estrategia de acumulación de fuerzas soberanistas. Y, al mismo tiempo, han abierto la posibilidad de un cambio en profundidad en la historia reciente del autogobierno vasco.

El periodo que ahora termina fue un ciclo en el que se agudizaron todas las anomalías democráticas que lastran la competición política vasca desde el inicio del proceso autonómico. En particular, la intimidación producida por el terrorismo nacionalista, la falta de libertad y la desigualdad de oportunidades de los sectores no nacionalistas, la exclusión y expulsión de los mismos, el control social y la hegemonía nacionalista de todo

---

(*) Universidad del País Vasco. Este trabajo es parte de los resultados del proyecto de investigación SEJ2006-15076-C03-01, siendo posible también gracias a la financiación que el equipo de investigación consolidado ha obtenido del Gobierno vasco (IT-323-07).

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

el entramado institucional y la división y crispación de la propia sociedad vasca por efecto de la política nacionalista.

Unas elecciones producen representación política de la voluntad popular y gobierno de la sociedad para el ciclo político inmediato. Suponen un ajuste de cuentas con el pasado inmediato y marcan el margen de maniobra que la ciudadanía otorga a sus líderes políticos para garantizar la gobernabilidad y la administración de los recursos públicos, de acuerdo con las ofertas programáticas de cada partido. Aunque hablemos de voluntad popular en singular, obviamente ésta es plural, como lo son sus movimientos electorales. Los mensajes que el comportamiento electoral de los ciudadanos nos transmiten son, por tanto, interpretables y pueden ser contradictorios. En una democracia representativa, como la nuestra, esta tarea de interpretación política poselectoral es clave para acertar en la gobernabilidad de la sociedad. Ésa es la responsabilidad de los políticos, sobre todo, pero la sociedad civil también debe y puede hacer y exigir sus cuentas en esta interpretación. La clave es acertar con la corriente de fondo, positiva o negativa, de la voluntad expresada en las urnas, así como con los mensajes complementarios. Ésa es precisamente la razón de ser del «gobierno mayoritario», sea monocolor o de coalición e inclusivo o de concertación parlamentaria. El gobierno mayoritario que tienen que producir unas elecciones es el que garantice la máxima estabilidad y, sobre todo, productividad e integración política. No parece que haya sido esto, precisamente, lo que ha sucedido o lo que se ha buscado en Euskadi en los últimos diez años, al menos, desde el poder autonómico.

EL CICLO DE LIZARRA: 1998-2009

En 1985 se inició, con la firma de un pacto de legislatura entre PSE y PNV, una larga etapa, 13 años, de entendimiento entre las dos grandes sensibilidades de Euskadi: la nacionalista y la no nacionalista, encarnadas en los dos principales partidos de cada bloque (PNV y PSE). El gran hito de esa etapa fue la firma, en 1988, del Pacto de Ajuria-Enea, que marcaba una línea divisoria muy clara entre HB, que de esa manera quedaba absolutamente aislada en la arena política vasca (a pesar de su presencia parlamentaria), y los partidos que rechazaban la violencia de ETA. Sin embargo, a principios de 1998 el consenso se rompe. El fracaso del Plan Ardanza, el inicio de conversaciones PNV-ETA, la coincidencia en los plenos del Parlamento vasco de nacionalistas (incluida HB) e IU en temas como el acercamiento de presos y las selecciones vascas y, finalmente y por todo ello, el abandono del Gobierno vasco por parte del PSE-EE. El colofón a este abrupto final fue el pacto de Lizarra

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

o Estella (1) firmado por PNV, EA, HB, IU y diversas organizaciones y sindicatos de la órbita nacionalista, que se completaría con el comunicado de ETA cuatro días después. En éste los terroristas pedían la superación de las instituciones autonómicas y la ruptura de acuerdos con los partidos no nacionalistas. Precisamente esas dos cuestiones han sido las protagonistas de estos últimos diez años (2). En cuanto a la primera cuestión, ha habido tres proyectos fracasados: la llamada *Asamblea de Municipios de Euskal Herria* (3) (o *Udalbiltza*, que fue la plasmación de esa «institución única y soberana para el conjunto de Euskal Herria» que reclamaba ETA en su comunicado y que PNV y EA habían aceptado en sus conversaciones previas con ETA pero que abandonaron tras la ruptura de la tregua; el Proyecto de Nuevo Estatuto, más conocido como Plan Ibarretxe, que fue el gran protagonista de la legislatura 2001-2005 y tras cuyo rechazo en el Congreso se adelantaron las elecciones autonómicas; y, finalmente, la Ley de Consulta, rechazada por

---

(1) Recuérdese que los dos ejes programáticos o reivindicativos de esta nueva alianza política de los nacionalistas eran: el reconocimiento de la territorialidad de Euskal Herria y el llamado «ámbito vasco de decisión», recogidos después por el plan soberanista del PNV y de la actual mayoría gubernamental liderada por Ibarretxe.

(2) Encabezamos nuestros análisis de las elecciones inaugurales del ciclo como «Las elecciones autonómicas vascas de 1998: un paso al frente (nacionalista)», en *Cuadernos de Alzate*, núm. 19, 1998, págs. 177-198; el de las forales y locales de 1999 como «Frenazo al tren de Estella», en *Claves*, núm. 95, 1999, págs. 24-30; el de las autonómicas de 2001 como «Entre la política de adversarios y el consenso», en *Claves*, núm. 113, 2001, págs. 25-34; el de las forales y locales de 2003 como «Concentración y estancamiento nacionalista», en *Cuadernos de Alzate*, núm. 28, 2003, págs. 201-228; el de las legislativas de 2004 como «las elecciones de 2004 en Euskadi: realineamiento y cambio de ciclo», en J. Molins y P. Oñate (eds.), *Elecciones y comportamiento electoral en la España multinivel*, Madrid, CIS, 2006, págs. 77-103; el de las autonómicas de 2005 como «Pluralismo y moderación en las elecciones vascas de 2005», en *Cuadernos de Alzate,* núm. 32, 2005, págs. 181-202; el de las últimas forales y locales de 2007 como «Continuidad y cambio: las elecciones vascas de 2007», en *Cuadernos de Alzate*, núm. 36, 2007, págs. 153-179; el de las legislativas de 2008 como «Euskadi 2008: el vuelco socialista», en *Cuadernos de Alzate,* núm. 38, 2008, págs. 155-192

(3) Era el organismo, originalmente, creado y subvencionado por el nacionalismo gobernante en cumplimiento de los acuerdos de Estella, del que, tras la ruptura con el MLNV, se escindió la *udalbiltza*. Éste es el mejor ejemplo de la estrategia desinstitucionalizadora y de deslegitimación del actual autogobierno que inspira la política del MLNV y que encuentra su mejor expresión en el informe de ETA sobre la «segunda transición», que fue revelado por los medios de comunicación (véase *El País* del 30 de mayo de 1999) y que ha podido contar con la colaboración del nacionalismo gobernante.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

el Tribunal Constitucional unos meses antes de las últimas elecciones.

En lo que respecta a la segunda, durante estos últimos diez años la formación de los gobiernos, tanto el autonómico como los forales y municipales, ha estado presidida por el principio de mutua exclusión entre bloques. Así, fracasadas las conversaciones para repetir gobierno tripartito entre socialistas y PNV y EA (fracaso previsible ya que los nacionalistas se habían comprometido con ETA a excluir de los gobiernos a los no nacionalistas) se formó un gobierno en minoría PNV-EA con el apoyo externo de EH, partido con el que firmarían un pacto de legislatura unos meses después. En 1999 las Diputaciones Forales se constituyeron con la misma lógica, gobiernos pro-Lizarra en Vizcaya y Guipúzcoa y no nacionalista (minoritario del PP con apoyo externo del PSE-EE) en Álava, ocurriendo lo mismo en los diferentes municipios vascos. Se iniciaba, por tanto, una etapa caracterizada por la crispación, la fragmentación y el enfrentamiento permanente entre los dos grandes bloques políticos que dibujó el Pacto de Estella: nacionalistas e IU por un lado y no nacionalistas por el otro. Se rompía, por tanto, la línea divisoria Demócratas/Violentos y emergía la política de adversarios o frentes entre los partidarios del «derecho a decidir» y la superación del marco estatutario y los defensores del Estatuto de Guernica y el respeto a la Constitución Española.

La crispación y el permanente enfrentamiento entre bloques no han sido, sin embargo, homogéneos en todo el periodo, ya que se han ido reduciendo a medida que éste avanzaba. Muy atenuada en un principio por el bálsamo que suponía la tregua para los permanentemente amenazados partidos autonomistas, tuvo su grado máximo entre la ruptura de la misma y las elecciones de 2001 (4). La ofensiva terrorista contra militantes del PSE y el PP incrementó la división, que tuvo su punto álgido en las mociones de censura que ambos partidos presentaron contra Ibarretxe. Otros acontecimientos, como los sucesos tras el asesinato de Fernando Buesa o la firma en Madrid del Pacto Por las Libertades y Contra el terrorismo entre PP y PSOE, cuyo preámbulo era una crítica muy severa para PNV y EA, dinamitaron todos los puentes.

La histórica victoria de PNV-EA en las elecciones de 2001, en una campaña absolutamente crispada y polarizada donde tuvo

---

(4) Sobre aquella coyuntura puede verse nuestro texto «La encrucijada vasca», en *Revista de Occidente*, núm. 241, 2001, págs. 87-113.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

mucha influencia el voto del miedo ante la posibilidad de que Jaime Mayor Oreja fuera lehendakari (5), no supuso un cambio de actitud por parte de ninguno de los dos bloques, que siguieron en permanente enfrentamiento. La incomunicación hizo que la productividad legislativa fuera realmente escasa, porque el gobierno tripartito que salió de esas elecciones (PNV-EA-EB) no tenía la mayoría absoluta de la cámara, siendo algo característico de todo el ciclo. Especialmente sintomático de la situación fue la forma en que se aprobaban las leyes presupuestarias. Cambios de procedimiento, fallos electrónicos o significativas ausencias (6) permitieron sacar adelante los presupuestos. Otra cuestión de especial fricción fue la ilegalización de Batasuna, asunto que reprodujo de nuevo la división entre los dos bloques, ya que nacionalistas e IU se opusieron férreamente, aunque fueron ellos, curiosamente, quienes más se beneficiaron de la prohibición de candidaturas de la izquierda abertzale en las elecciones municipales y forales de 2003.

Pero, sin duda, la cuestión que más división provocó fue el proyecto estrella de la legislatura: el Proyecto de Nuevo Estatuto Político, comúnmente conocido como Plan Ibarretxe (7). Era un proyecto que rompía el consenso constitucional y erigía a Euskadi en sujeto de soberanía. Fue el protagonista del debate durante toda la legislatura, siendo, finalmente, aprobado en el Parlamento vasco a finales de 2004 con los votos de la ya ilegal izquierda abertzale. Su recorrido, sin embargo, fue muy corto. En febrero de 2004 el Congreso de los Diputados rechazaba el

---

(5) No sólo por lo que podía significar el cambio político sino también en lo que respecta al terrorismo, no hay que olvidar que Xabier Arzalluz dijo en plena campaña que ETA se sentiría más legitimada si el PP ganaba las elecciones.

(6) En una de las sesiones en la que se votaban los presupuestos, por ejemplo, Jaime Mayor Oreja llegó tarde a la votación. Un parlamentario de la mayoría gubernamental sabía que no había dormido en su casa y que, por tanto, llegaría más tarde, por lo que se retiraron enmiendas para acelerar el procedimiento y poder aprobar los presupuestos. Sin embargo, la de Mayor Oreja no fue la única ausencia. Faltaron también José Antonio Urrutikoetxea, huido de la justicia, Arnaldo Otegi, enfermo, y una parlamentaria socialista por estar en proceso de parto. Fueron todas esas ausencias las que permitieron la aprobación en aquella ocasión. En otra, se cambió el procedimiento y se parcializó el articulado, algo que los tribunales declararían ilegal con posterioridad, pero sin efectos prácticos.

(7) El llamado «plan Ibarretxe» de septiembre de 2002 es la concreción de la estrategia soberanista y de ruptura del actual modelo de autogobierno incluida en los pactos de Estella mediante el ejercicio de un supuesto y natural «derecho de autodeterminación», que busca unificar a todo el nacionalismo en una unidad de acción anticonstitucional contra el Estado como forma de poner un precio político al final del terrorismo.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

plan por inconstitucional e Ibarretxe convocaba unas elecciones que, a pesar de ganar, le supusieron un importante desgaste a PNV-EA, ya que perdieron 4 escaños.

A pesar de todo lo dicho, en esa séptima legislatura se dieron una serie de cambios que rebajaron el nivel del enfrentamiento. Primero, el cambio de liderazgo en los partidos constitucionalistas. Si bien la nueva líder del PP, María San Gil, siguió la política anterior de enfrentamiento permanente con el nacionalismo (al que añadiría también al socialismo tras 2004), Patxi López, elegido en 2002 en sustitución de Redondo, siguió una política muy diferente a la de su antecesor. Lo primero que hizo fue romper la entente con el PP y buscar un perfil propio que le permitió adelantar a los populares en las elecciones forales y municipales de 2003 (a un PP muy lastrado por el tema de la guerra de Irak) y en las autonómicas de 2005, donde sin duda también influyó la victoria de Zapatero en 2004. La vuelta de los socialistas a La Moncloa tuvo mucha influencia en la política vasca ya que rompió, por ejemplo, la incomunicación total entre los Gobiernos español y vasco y permitió al PSE-EE hacerse con el liderazgo del constitucionalismo vasco y, por tanto, preparar un futuro gobierno presidido por los socialistas. El PSE-EE no sólo tomó distancia con el PP, sino que también trató de sacudirse cualquier tipo de adherencia, interna (redondismo) o externa (Basta Ya), que pudiese hacer evocar a sus electores potenciales la anterior unidad de acción liderada por Mayor Oreja. Optaron por una estrategia electoral, denominada tradicionalmente como «vasquista», para pescar en los caladeros autonomistas del electorado nacionalista y para lo que promocionó en el último tramo de la legislatura una propuesta de reforma estatutaria (etiquetada como «plan Guevara») y el acompañamiento del movimiento cívico «Aldaketa» (encabezado por Joseba Arregi), ambos destacados ex miembros del PNV.

2005-2009: UNA LEGISLATURA AGÓNICA EN LA RECTA FINAL DEL CICLO

La octava legislatura ha estado marcada por el proceso de diálogo con ETA y las mejores relaciones del PNV con el presidente Zapatero, lo que ha facilitado las relaciones institucionales y el entendimiento entre socialistas y jeltzales. Sin embargo, como las anteriores, ha estado lastrada por la pérdida de apoyos del gobierno tripartito de Ibarretxe, rehén de los votos de EHAK, especialmente en los temas más radicales y frentistas de la acción de gobierno. Tan sólo la moderación y el pragmatismo introducidos por el liderazgo efímero de Josu Jon Imaz al frente del EBB del PNV y su concertación con el presidente Zapatero en el proceso de diálogo con los violentos han facilitado un

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

acercamiento responsable del PSE-EE, especialmente en las aprobaciones presupuestarias y de algunas leyes. Por lo demás, la aprobación de 49 leyes en esta legislatura, la inmensa mayoría irrelevantes, hacen de las tres últimas legislaturas las de menor rendimiento, junto con la frustrada de 1984. Ni qué decir tiene su incompatibilidad con la instrumentalización política o la legitimación de la capacidad de chantaje de opciones, claramente, antisistema y, sobre todo, vinculadas a la violencia terrorista. No digamos nada si tal gobierno precario se lanza a la aventura de poner patas arriba no sólo el entramado institucional fundacional, sino la propia sociedad y lo hace con la coartada buscada de la división irreductible, la ingobernabilidad o la irresponsabilidad de los demás actores de la oposición. De otro modo, en lugar de dar prioridad al gobierno mayoritario y a la concertación, maximizando las corrientes democráticas de fondo, antepone los intereses comunitaristas o de partido. El desgaste continuado de la imagen de los gobiernos de Ibarretxe se puede comprobar en el gráfico 1.

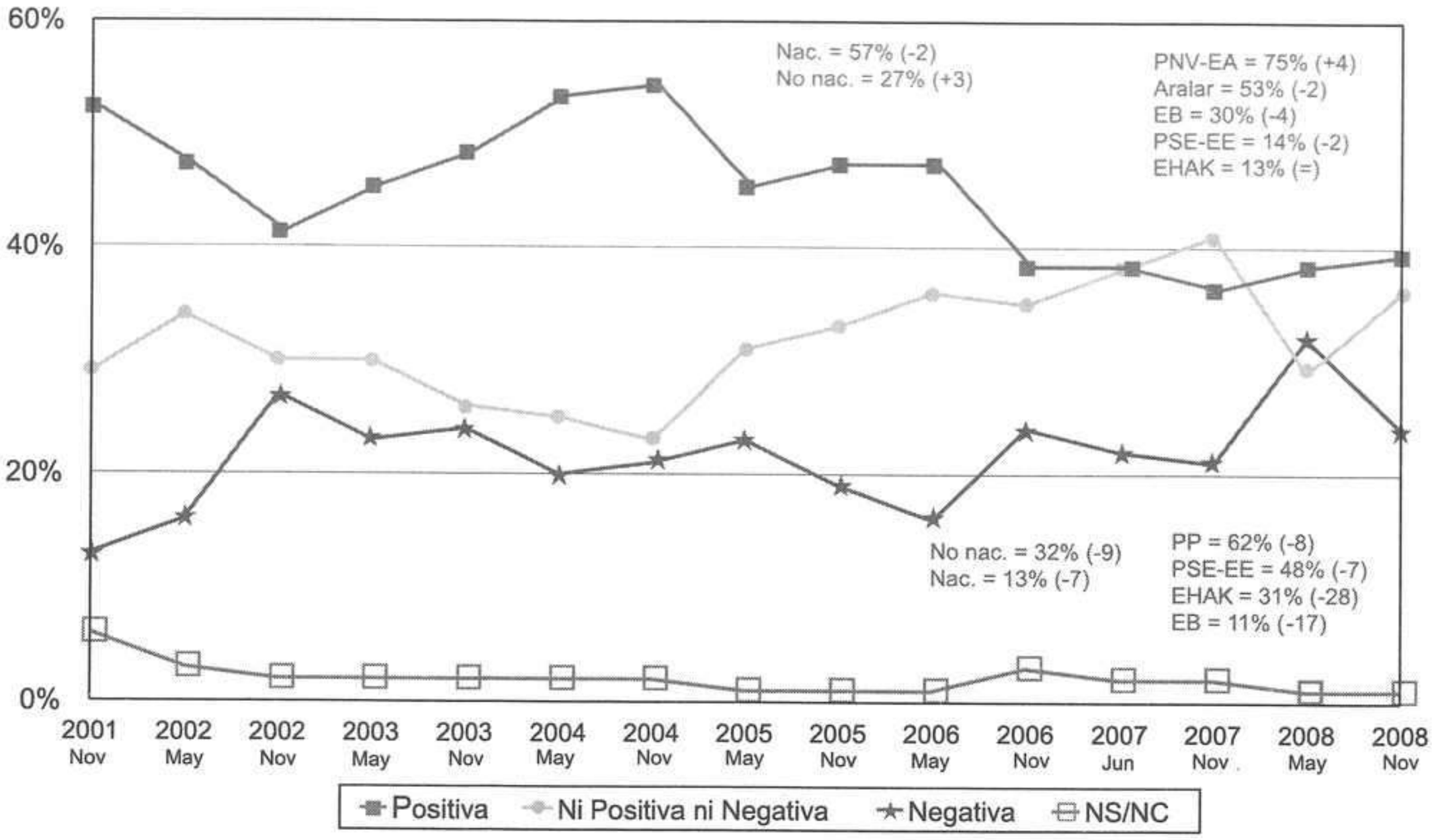
Esto es, precisamente, lo que ha hecho Ibarretxe en la legislatura anterior con su juego plebiscitario sobre el llamado «derecho a decidir», a través de su Ley de Consultas (8), declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional. Se trataba de legalizar el derecho de autodeterminación para retomar más tarde su fracasado plan. Con ello ha vuelto a gobernar con su estrategia soberanista, alimentando los factores de desestabilización, chantaje o deslegitimación institucional, lo que le ha permitido seguir jugando un rebuscado, aunque eficaz, papel de víctima salvadora y fundacional. Esta dinámica ha sido posible por la política de frentes inaugurada en el verano de 1998 en Estella con la concertación entre nacionalistas institucionales y violentos, buscando maximizar sus intereses comunitaristas, aun a costa de romper la propia sociedad vasca y sin reparar en el dilema moral de pactar con terroristas o preferir concertarse con el antisistema antes que con las fuerzas democráticas. Esta estrategia y su política es la que nos llevó a una ruptura en dos de la sociedad vasca hace ocho años, al provocar la reacción concertada de los constitucionalistas encabezados por Mayor Oreja y Redondo. Aunque los resultados de hace cuatro años ya

---

(8) Se trata de la Ley 9/2008 de 27 de junio de Convocatoria y Regulación de una Consulta Popular (BOPV, núm. 134/15-07-08), aprobada por el Parlamento vasco con los 34 votos del PNV, EA, EB, Aralar y EHAK frente a los 33 de PSE-EE y PP. Fue informada negativamente por el Consejo de Estado y recurrida por el Gobierno ante el Tribunal Constitucional, que en su sentencia unánime del 11 de septiembre de 2008 la declaró inconstitucional.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

GRÁFICO 1
Evolución de la valoración del gobierno vasco de coalición (2001-2008)*



* La evolución sectorial se refiere a la actual oleada en comparación con la anterior (mayo 2008).

FUENTE: Euskobarómetro, noviembre 2008.

apuntaban a que tal estrategia había sido rechazada por la ciudadanía en las urnas, Ibarretxe prefirió seguir hacia adelante, como si nada, retrasando un cambio de ciclo, que ahora ya es inevitable.

La legislatura también ha estado marcada por el cambio estratégico del Gobierno socialista en Madrid y del PSE-EE y, muy especialmente, por la ruptura con el PP por la política antiterrorista y de diálogo con los violentos. En primer lugar, por el enfrentamiento permanente entre PSE-EE y PP, que reproducía el que tenían ambos partidos a nivel nacional. Así, la presencia de EHAK en el Parlamento vasco y el posterior alto el fuego de ETA y sus conversaciones con el Gobierno llevaron a la ruptura total entre PSOE y PP en España. Para el PP, el Gobierno estaba vendiendo España a los terroristas y fueron muchas las manifestaciones convocadas para ir en contra de su política, consiguiendo la movilización de una parte importante de las organizaciones de víctimas. El propio Rajoy llegó a acusar al presidente Zapatero de «traicionar a los muertos» en un debate de política general en el Congreso. El PSE-EE, por tanto, se alejaba del PP a la vez que propiciaba un acercamiento a los nacio-

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

nalistas. Prueba de ello han sido los acuerdos entre el Gobierno tripartito y los socialistas para aprobar algunas leyes, sobre todo las de presupuestos. El PSE-EE ha apoyado durante toda la legislatura al Gobierno en esta cuestión, buscando una imagen de diálogo y entendimiento que le dio mucho rédito en las elecciones forales y municipales de 2007. En éstas, donde la izquierda abertzale logró colar candidaturas en la mitad de los municipios y algunos distritos forales bajo las siglas de ANV, en un intento desesperado del Estado por salvar un proceso de paz que se iba por la borda, supuso un cambio muy importante en lo que respecta a la política de bloques. Así, el PSE-EE no apoyó, como en 1999 y 2003, al PP para que se hiciera con la Diputación de Álava, por lo que ésta pasó a manos del PNV (tercer partido) en minoría. Por otro lado, en el campo nacionalista comenzaron las fricciones entre PNV y EA, que se presentó por primera vez en solitario desde 1998 a unas elecciones de ámbito vasco. EA se alió en muchos municipios con ANV para arrebatar la alcaldía al PNV y negoció con los socialistas en la Diputación Foral de Guipúzcoa (territorio donde éstos habían ganado), aunque al final apoyó al PNV para que éste se hiciera con la Diputación. Asimismo, el fracaso de este diálogo y la vuelta al terrorismo por parte de ETA (9) ha obligado al Gobierno a dar un giro en su política antiterrorista y de tolerancia cero con quienes apoyan el terrorismo o, al menos, no lo condenan. El ascenso del PSE-EE se confirmó en las elecciones generales de 2008 cuando consiguió la victoria en los tres territorios, en una competición muy polarizada con el PP, que le hizo captar muchos votantes y la abstención de parte del electorado jeltzale moderado como castigo a su partido. El PSE-EE, tras este triunfo, vio revalidada su política de alternancia al nacionalismo. En tanto que el PP, tras su Congreso nacional, se veía en la necesidad de revisar su estrategia, poniendo en marcha el relevo de María San Gil por Antonio Basagoiti al frente del partido en Euskadi. Todo ello ha contribuido a un cierto sosiego del ambiente de crispación política previo a las elecciones autonómicas con consecuencias relevantes en la forma de movilizar al espacio constitucionalista en Euskadi. Tampoco es irrelevante que en esta legislatura una parte del movimiento cívico contra el nacionalismo obligatorio de comienzos de la década, desactivado por el enfrentamiento PP-PSOE, se haya decantado por organizarse como partido en UPyD.

---

(9) La crónica de este proceso la relata Txiki Benegas en *Diario de una tregua. Una oportunidad perdida*, Madrid, Espejo de Tinta, 2007.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

Otro dato clave de la legislatura ha sido la activación de la Ley de Partidos y la consecuente ilegalización de las nuevas marcas electorales o políticas del entorno violento (EHAK, ANV, D3M y Askatasuna), tras haberse colado los primeros en las elecciones autonómicas de 2005 y los segundos en las locales y forales de 2007. Todo ello acompañado de la menor actividad terrorista de ETA y su red, sobre todo, por sus dificultades operativas y de reclutamiento, gracias a la eficacia policial y a la cooperación internacional. Con todo, en su último tramo, hemos tenido que soportar los alevosos asesinatos del ex concejal socialista Isaías Carrasco en Mondragón hace un año y en plena campaña para las legislativas y el del empresario Inaxio Uría en Azpeitia hace pocos meses, como consecuencia de la campaña radical contra el TAV, dándose la circunstancia de que ambas poblaciones contaban con alcaldes de ANV apoyados por fuerzas del tripartito de Vitoria (EA y EB). La consecuencia evidente está siendo el encarcelamiento y/o procesamiento de casi todos sus dirigentes políticos y la exclusión de la izquierda abertzale oficial de casi todas las instituciones (Cortes Generales, Parlamento Europeo y Parlamento Vasco, estando pendientes las instituciones forales y los ayuntamientos), con la resistencia deslegitimadora del nacionalismo institucional. Frente a ello, cabe mencionar el mayor protagonismo de las víctimas del terrorismo y su red asociativa, reivindicando su memoria y su dignificación, al tiempo que se desarrollaba un amplio movimiento de divulgación de valores democráticos y de tolerancia, lo que ha obligado al propio Gobierno vasco a dar un giro a su política y a promover y aprobar en el Parlamento vasco la Ley de Víctimas (10).

En 2008, por tanto, el PSE-EE se confirmaba como una alternativa seria al Gobierno vasco liderado por Ibarretxe y se iniciaba una larga precampaña electoral que ha durado prácticamente un año y que ha tenido dos asuntos principales: la fracasada ley de consulta, con las divisiones que ha provocado dentro del mundo nacionalista, y el deterioro de la situación económica. Tras las elecciones todo parece indicar que vamos hacia un Gobierno en minoría del PSE-EE que será investido con el apoyo del PP. Todo un cambio en la política vasca, cuyo gobierno siempre ha estado encabezado por el PNV. Estas elecciones, por tanto, suponen el final del ciclo de Lizarra en lo que respecta a la hegemonía institucional nacionalista, pero no

(10) Se trata de la Ley 4/2008 de 19 de junio de Reconocimiento y Reparación de las Víctimas del Terrorismo (BOPV, núm. 124/01-07-08), aprobada por todos los grupos parlamentarios con la excepción de EHAK.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

podemos asegurar que así sea en lo que respecta a la división entre bloques. Todo dependerá de la actitud que mantengan tanto los socialistas, a la hora de formar su gobierno y en la política a seguir después, como el PNV, que podrá optar por la cooperación con el nuevo gobierno o por intentar su bloqueo parlamentario en una oposición sin cuartel.

UNA CAMPAÑA POLARIZADA, PERO NO TANTO

La campaña, que había comenzado con los dos principales candidatos sentados en el banquillo de los acusados por su diálogo con Batasuna, ha estado muy polarizada en torno al PNV y el PSE-EE y sus candidatos respectivos (Ibarretxe y López) (11) y la incertidumbre sobre el resultado final, no tanto por quién sería el ganador (la opinión pública apostaba en sus tres cuartas partes por el PNV) cuanto por las dudas razonables sobre la continuidad de la actual fórmula de gobierno y la confusión sobre las alternativas posibles de gobierno. La campaña en líneas generales se presentaba como una elección entre dos candidatos a Lehendakari: Juan José Ibarretxe o Patxi López. Sin embargo, esta bipolarización, que ha existido, ha sido atenuada sobre todo por la imposibilidad de celebrar un debate entre los dos principales candidatos debido a la negativa del PNV. Aun así, tanto López como Ibarretxe se han dirigido sus críticas mutuamente y han tratado de bipolarizar la campaña en torno a ellos. Y aunque en cierto sentido han tenido éxito debido a la bajada de los demás partidos (excepto Aralar y UPyD) no han conseguido concentrar todo el voto que les habría gustado y el Parlamento vasco sigue tan fragmentado como siempre, con los eternos siete partidos representados (12). La idea de cambio ha sobrevolado toda la campaña electoral, aunque en realidad ya estaba presente desde las elecciones generales de 2008, cuando se visualizó la posibilidad de la llegada de los socialistas al poder y el verdadero inicio de la precampaña electoral.

---

(11) Las encuestas nos daban una valoración muy distinta de ambos candidatos. En concreto, nuestro Euskobarómetro de noviembre pasado nos daban un promedio de 4,9 y 4,1, respectivamente, para el conjunto de la población y de 6,9 y 6 para los respectivos electorados. Aunque una mayoría del 47% apostaba por un cambio de Lehendakari (incluido un 21% del electorado del PNV-EA y un 61% de EB), entre López e Ibarretxe las preferencias eran claras a favor del segundo (50% frente a 23%).

(12) En todas las legislaturas, excepto en la segunda con cinco, ha habido siete partidos en el Parlamento vasco, aunque sólo tres lo han estado en todas las legislaturas: PNV, PSE y AP-PP. La izquierda abertzale lo hubiese estado en caso de no haber sido ilegalizada.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

TABLA 1
Evolución del sistema de partidos electorales y parlamentarios en las elecciones autonómicas vascas, 1980-2009

	1980			1984			1986			1990			1994			1998			2001			2005			2009		
	V.V	Escaños		V.V	Escaños		V.V	Escaños		V.V	Escaños		V.V	Escaños		V.V	Escaños		V.V	Escaños		V.V	Escaños		V.V	Escaños	
	(%)	T	(%)	(%)	T	(%)	(%)	T	(%)	(%)	T	(%)	(%)	T	(%)	(%)	T	(%)	(%)	T	(%)	(%)	T	(%)	(%)	T	(%)
PNV	38,1	25	41,7	42,0	32	42,7	23,6	17	22,7	28,5	22	29,3	29,3	22	29,3	27,6	21	28	—	—	—	—	—	—	38,1	30	40
PNV-EA	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	42,4	33	44,1	38,4	29	38,7	—	—	—
HB/EH*	16,5	11	18,3	14,7	11	14,7	17,4	13	17,3	18,3	13	17,3	16,0	11	14,7	17,7	14	18,7	10,0	7	9,3	12,4	9	12,0	—	—	—
EE	9,8	6	10,0	8,0	6	8,0	10,8	9	12,0	7,8	6	8,0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
EA	—	—	—	—	—	—	15,8	13	17,3	11,4	9	12,0	10,1	8	10,7	8,6	6	8	—	—	—	—	—	—	3,6	1	1,3
PSE/EE	14,2	9	15,0	23,0	19	25,3	22,0	19	25,3	19,9	16	21,3	16,8	12	16,0	17,4	14	18,7	17,8	13	17,3	22,5	18	24,0	30,4	25	33,3
AP/CP/PP	4,8	2	3,3	9,4	7	9,3	4,8	2	2,7	8,2	6	8,0	14,2	11	14,7	19,9	16	21,3	—	—	—	17,3	15	20	13,9	13	17,3
UCD/CDS	8,5	6	10,0	—	—	—	3,5	2	2,7	0,7	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
PCE/IU	4,0	1	1,7	1,4	—	—	1,0	—	—	1,4	—	—	9,0	6	8,0	5,6	2	2,7	5,5	3	4,0	5,3	3	4,0	3,5	1	1,3
UA	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1,4	3	4,0	2,7	5	6,7	1,2	2	2,7	—	—	—	0,3	0	0,0	—	—	—
PP-UA	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	22,9	19	25,3	—	—	—	—	—	—
Aralar	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2,3	1	1,3	6,0	4	5,3
UPD	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2,1	1	1,3
	95,9	**60**	**100**	**98,5**	**75**	**100**	**98,9**	**75**	**100**	**97,6**	**75**	**100**	**98,1**	**75**	**100**	**98,0**	**75**	**100**	**98,6**	**75**	**100**	**99,0**	**75**	**100**	**97,6**	**75**	**100**

* EHAK/PCTV en 2005.

FUENTE: Dpto. Ciencia Política UPV/EHU a partir de los datos de las Juntas Electorales.

El PNV ató su estrategia a la de Ibarretxe (13) y ambos no han querido cerrar el ciclo de Lizarra, a pesar de los avisos electorales previos, de la pérdida de imagen y apoyo de su gobierno, de los mensajes de la opinión pública vasca y de la propia dirección de su partido en los tiempos de Josu Jon Imaz. Inició su campaña ofreciendo la reedición de su fórmula de gobierno y el mantenimiento básico de la estrategia de Lizarra. Al tiempo que dejaba en muy segundo plano (que no rectificaba) sus propuestas soberanistas, hacía guiños a la base social de los violentos para mantener su alianza en la sombra y captar una parte de su voto desencantado, aun a costa de deslegitimar la lucha antiterrorista, en general, y el proceso electoral, en particular. Por otro lado, amenazaba con toda clase de males para el autogobierno y para el país si su fórmula no se veía revalidada y se producía la alternancia, agitando el fantasma de un pacto secreto del «frente españolista». Sin embargo, supo dar un giro a su campaña en la recta final intentando centrarla en la cuestión de la crisis económica para rentabilizar su experiencia gubernamental y su imagen de buen gestor del Concierto Económico, presentándose como única garantía segura y haciendo suya la máxima ignaciana de mejor no hacer mudanza en tales condiciones o el dicho popular de lo malo conocido. Por lo tanto, bastante poco que ver con la campaña plebiscitaria de hace cuatro años.

El PSE-EE (14) reiteraba su propuesta de alternancia, como ya lo había hecho hace cuatro años. Pero en esta ocasión la veía impulsada no sólo por el desgaste de un nacionalismo radicalizado y dividido, sino también por el éxito electoral de las legislativas de hace un año, unido al de las locales y forales del año anterior. A ello habrían contribuido su imagen de responsabilidad institucional al abrir el diálogo con el PNV (con acuerdos presupuestarios y legislativos concretos en el Gobierno, en las Diputaciones y en algunos Ayuntamientos) y, a pesar de sus ambigüedades, el proceso de diálogo con ETA y la izquierda abertzale y el giro de su política antiterrorista tras el fracaso del mismo. Aunque, de por sí, la apelación de Ibarretxe a salvar el control nacionalista de las instituciones ya era un elemento de polarización, la división entre las fuerzas políticas autonomistas

---

(13) El lema general de la campaña era «Ahora más que nunca», con una imaginería centrada en la figura de Ibarretxe a lo Obama como «El Lehendakari de las personas» («para superar la crisis», «de la igualdad», «de la democracia participativa», «para abrir Euskadi al mundo» y «para la paz»), mientras que el lema menor referido al partido era el de «Saber hacer».

(14) La campaña socialista ha estado centrada en el candidato y en la idea genérica de cambio bajo el lema «Todo suena a cambio en Euskadi».

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

y el giro estratégico socialista no contribuían al frentismo de alternancia que había definido el final de la primera legislatura. El cambio de ciclo en España, caracterizado por la alternancia gubernamental, y el éxito de los socialistas en las legislativas de 2008 habían hecho del PSE-EE el principal referente de oposición autonomista al nacionalismo, al optar por una estrategia electoral, denominada tradicionalmente como «vasquista», que busca pescar en los caladeros autonomistas del electorado nacionalista, al tiempo que marca distancias claras con el PP o con cualquier imagen de frente constitucionalista alternativo. No debe olvidarse la actitud de unos y otros, especialmente, en la formación del gobierno foral de Álava, que preside el PNV a pesar de ser el tercer partido de la cámara.

El PP (15), por su parte, enrocado en su estrategia constitucionalista anterior, que tan buenos resultados le había dado en 2001, tenía que hacer frente a su crisis de liderazgo nacional y a los escándalos madrileños, al tiempo que ponía a prueba la estabilidad de sus apoyos tras la sustitución de María San Gil por Antonio Basagoiti. Sin embargo, su posición competitiva era muy distinta, tras la pérdida del Gobierno de la nación y, por si fuera poco, su activismo en contra del Gobierno socialista por el proceso de diálogo con ETA y sus apoyos políticos y, finalmente, su instrumentalización de la sensibilidad que este asunto provocaba en el seno de las organizaciones de víctimas. Dado que este tema no se vivía de la misma manera en Euskadi (16) y en el conjunto de España. De este modo, se convertía en un actor secundario que sólo ofrecía resistencia a la supuesta claudicación socialista ante el radicalismo nacionalista, de uno y otro signo, y que tenía que aspirar a reducir al mínimo su cantado retroceso. El resultado fue una amplia desincentivación de la participación de una parte de su electorado. Sin embargo, le salió parcialmente bien su apuesta de vender la idea de que el cambio sólo era posible si el PP estaba fuerte, ya que en caso de un PSE ganador en escaños éste pactaría de nuevo con el PNV.

---

(15) La campaña popular, inevitablemente, iba al rebufo de los socialistas para apuntalar la alternancia, conscientes de que ellos podrían tener la llave, por lo que su lema «Hay solución, tú decides» completaba la imagen del candidato Basagoiti, cuya valoración general en noviembre pasado era de 2,8 (6,9 entre los votantes populares), no muy distinta de la obtenida por María San Gil en el semestre anterior.

(16) Según nuestros datos, la opinión pública vasca, no sin dudas, apoyaba mayoritariamente la estrategia de diálogo de Zapatero, mientras que en noviembre pasado sólo un exiguo 5% de la ciudadanía vasca (un 61% en el propio electorado popular vasco) valoraba positivamente la oposición ejercida por el PP.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

EA (17), que ya había decidido romper su coalición con el PNV en las elecciones forales y locales de 2007 y en las legislativas de 2008 para retomar un camino en solitario que buscaba la reorganización del llamado «polo independentista» y que ellos pretendían liderar, tiene que enfrentarse no sólo a las dudas internas de su nueva estrategia, sino también a las ambigüedades y contradicciones de su actuación dentro y fuera del Gobierno vasco. Muy especialmente, su apoyo a ANV en Mondragón y Azpeitia y sus reacciones iniciales tras los asesinatos de Isaías Carrasco e Inaxio Uría, respectivamente. Además, tal aventura de desmarque podría ser vista por su electorado como un riesgo para la permanencia del Gobierno nacionalista, todo lo cual generaba pocos incentivos para mejorar o, incluso, revalidar sus apoyos. EA repitió un mismo discurso durante la campaña: una EA fuerte era la garantía de que el PNV no volvería a la era Ardanza. Para diferenciarse claramente de un PNV al que acusaba de pretender de nuevo un giro autonomista trató de destacar su perfil más soberanista. Su lema «independientes para vivir mejor» era toda una declaración de intenciones.

EB/IU (18), con Madrazo al frente, buscaba la continuidad de su acomodo gubernamental en el tripartito, situando el nivel de la crítica a las posiciones de Ibarretxe en el límite justo de no hipotecar tal posición, pero cargando contra los socialistas y su propuesta de alternancia. Al mismo tiempo, insistían en su apoyo a la estrategia soberanista del referéndum. La percepción pública era que se aferraban a su permanencia en el gobierno pasase lo que pasase, prefiriendo un gobierno con la derecha del PNV que con la izquierda del PSE-EE. Pero, como ya sucediera en las elecciones legislativas, una parte de su electorado no podía entender su apoyo a ANV en Mondragón y, sobre todo, su reacción tras el asesinato de Isaías Carrasco. Por si fuera poco, el estallido de la crisis interna y la declaración de los críticos en plena precampaña acabaron acelerando la desorientación de su electorado. En todo caso y como hace cuatro años, centraban su campaña en el valor de unos votos que les podían dar la clave de la gobernabilidad, porque el

---

(17) Su lema principal «Independientes», jugando al doble sentido de su estrategia de independencia respecto del PNV y su programa independentista frente a las ambigüedades de este partido, estaba muy ligado a la imagen de su nuevo líder Unai Ziarreta, un gran desconocido para la opinión pública vasca (48%) y con una baja valoración tanto general (3,7) como de su propio electorado (5,4).

(18) Su lema «Ni nacionalismo ni españolismo. Solo izquierda» lo dice todo. Lo cierto es que Madrazo obtenía las peores valoraciones de su serie temporal, tanto fuera (3,7) como dentro de su electorado (5,1).

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

argumento de la centralidad o el puente entre las dos orillas con el que apuntalaron su éxito inicial en 2001 ya no tenía el crédito ni el ambiente de entonces.

La nueva marca *Aralar* (19), nacida en Navarra (constituyendo, posteriormente, el aglutinante de la exitosa coalición Nabai) como escisión de EH en el seno de la izquierda abertzale que apoya a ETA tras el fracaso negociador con el PP y que ya había iniciado su larga marcha institucional en las elecciones forales guipuzcoanas de 2003 y en las autonómicas de 2005, ve consolidado su papel como izquierda independentista no violenta. Su estrategia se ve reforzada tras el nuevo fracaso del último proceso de diálogo de los violentos y sus apoyos con el gobierno socialista, así como la previsible necesidad de sus votos para mantener la mayoría nacionalista en el gobierno de Vitoria. Su crítica sin ambages a la estrategia violenta de ETA e, incluso, al propio proceso de Lizarra, junto con el estilo moderado de su líder, le han dado una audiencia y un crédito crecientes en el mundo abertzale, cada vez más hastiado del viaje a ninguna parte del terrorismo. Por otro lado, su perfil izquierdista ha quitado votos a una EB demasiado lastrada por su perfil institucional tras tantos años en el Gobierno.

La reciente irrupción en los escenarios políticos de la UPyD (20), encabezada por Rosa Díez y Fernando Savater, logra capitalizar parte de la rebelión cívica contra el nacionalismo obligatorio surgida en Ermua y el descontento, a la vez, contra la política de diálogo con los terroristas promovida por el presidente Zapatero y la desunión de los dos grandes partidos nacionales en la lucha contra el terrorismo y la cuestión territorial. Nacida desde el País Vasco y con presencia en el Congreso de los Diputados, buscaba entrar en el primer parlamento autonómico y, además, constituirse en llave para el cambio de mayoría y para condicionar la gobernabilidad del país.

---

(19) Su lema sólo en euskera «Eragin eta aldatu» (actúa y cambia o influye y cambia) iba destinado, claramente, a un público euskaldún y al voto útil de la izquierda abertzale harta de ETA o temerosa de que el nacionalismo y/o el soberanismo saliesen del poder. Además, su candidata guipuzcoana Aintzane Ezenarro ha hecho una buena campaña, conectando bien con su electorado y contando con el prestigio del líder de su formación Patxi Zabaleta, cuya valoración general era de 3,9 y la de su electorado 6,1.

(20) Su lema «Tú eliges», aderezado con los conceptos propios de un estudio cualitativo (sentido común, libertad, igualdad, valentía, compromiso, participación), va dirigido a los electores desencantados tanto del PSE-EE como del PP.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

Finalmente, uno de los aspectos más relevantes de estos comicios ha sido la ausencia de la izquierda abertzale oficial, tanto en su rama civil como militar. Efectivamente, quedaba una descolocada e ilegalizada Batasuna, ya excluida del Parlamento Europeo y de las Cortes Generales y arrinconada en ayuntamientos e instituciones forales, que buscaba, por todos los medios, un resquicio para volver a colarse en el Parlamento vasco o, al menos, el necesario protagonismo para cuestionar la legitimidad democrática de las elecciones. Ilegalizadas sus nuevas marcas (EHAK y ANV) y excluidos del proceso electoral D3M y Askatasuna, su estrategia era volver al control social abstencionista o el voto blanco o nulo, como en alguna otra ocasión.

Si lo primero les permitía controlar férreamente sus apoyos y condicionar los de los demás y, muy especialmente, en el caso de los votantes nacionalistas en las zonas de mayor implantación, lo segundo facilitaba la posibilidad de transferencia de votos hacia otras opciones. Para ellos, en esta ocasión, no sólo estaba en juego medir sus fuerzas externas, sino también las internas y, además, apuntalar el maltrecho proceso de Lizarra, en peligro si el nacionalismo perdía el control del gobierno de Vitoria. Además de activar su estrategia intimidatoria, especialmente, contra Batzokis y Casas del Pueblo, o intentando reventar actos de campaña de los principales candidatos, su único programa o mensaje era «contra la exclusión» y, por tanto, la pacificación (entendida a su manera) protagonizada por la vuelta al diálogo. Paradójicamente, casi todo lo anterior pasó a segundo plano, para que, como hace cuatro años (con Batasuna, primero, Aukera Guztiak, más tarde, y EHAK/PCTV, al final), el tema de sus candidaturas ocupase la atención mediática de la campaña, en tanto en cuanto que las expectativas electorales de todos pasaban por las opciones que tuviesen para obtener representación y, por tanto, capacidad de chantaje en la formación de mayorías. Desde el primer momento, los socios del tripartito y, muy especialmente, el PNV, hicieron de la descalificación de la ilegalización un elemento de competición para desgastar a sus adversarios autonomistas, sobre todo al PSE-EE, al tiempo que hacía una *opa* amable a sus parientes radicales, buscando la concentración de un voto nacionalista, que le garantizase al tripartito la mayoría absoluta necesaria para seguir en su estrategia soberanista. A todo ello hay que añadir el indudable morbo o gancho mediático que tenía en la opinión pública y en el resto de los partidos la incertidumbre del proceso, pero sobre todo del impacto electoral y político que habría de tener su resultado, convirtiéndolo en el centro y, finalmente, en la clave de la contienda.

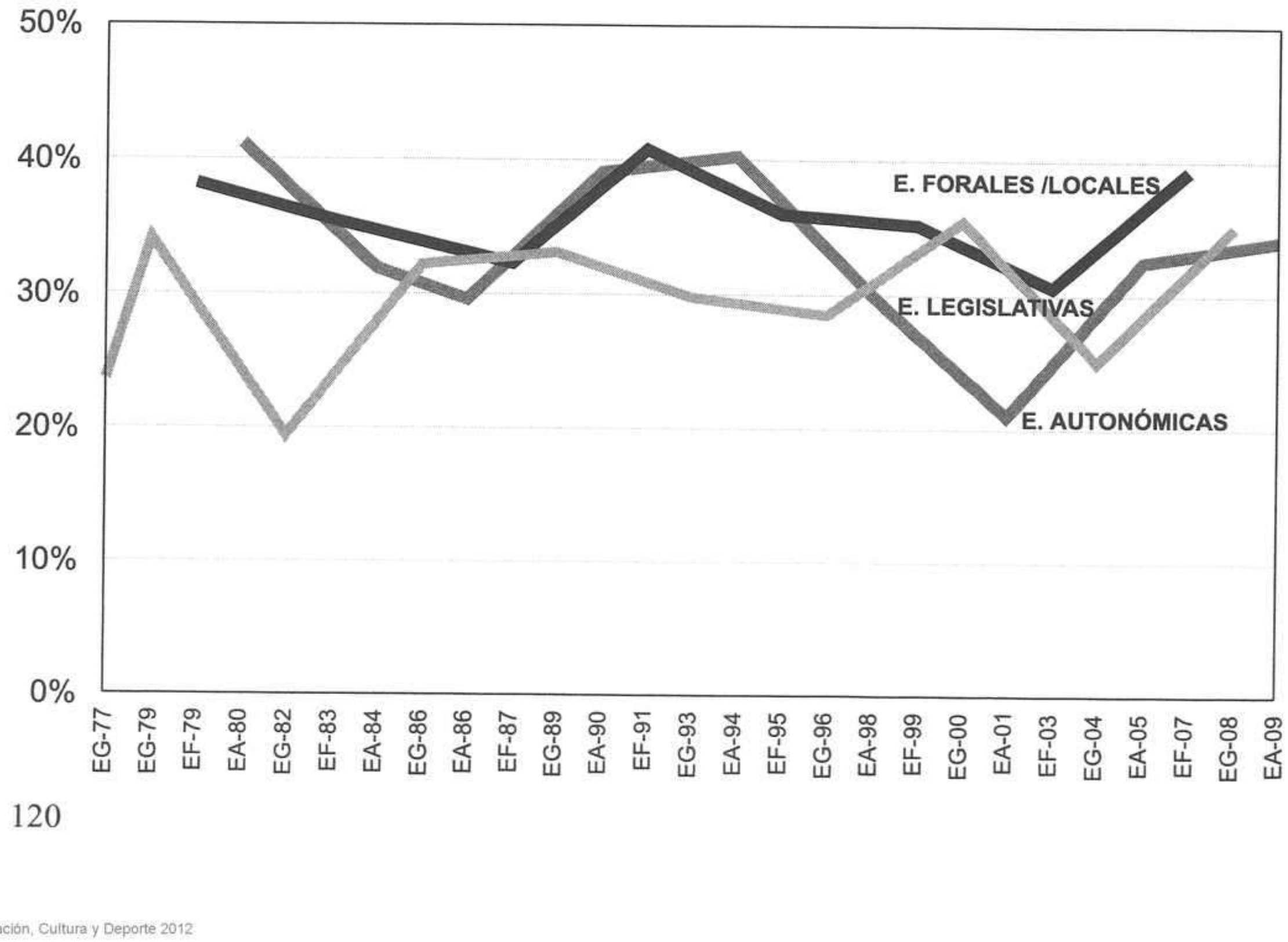
Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

EL NACIONALISMO ACUSA MÁS LA DESMOVILIZACIÓN

Lo cierto es que, a pesar de lo ajustado de las expectativas de unos y otros, de las citadas incertidumbres y de las estrategias polarizadoras, no ha sido una campaña que movilizara a la ciudadanía como en 2001 o, incluso, en 2005. En estas condiciones, de una relativamente mayor tensión competitiva entre las dos opciones principales y sus candidatos, aunque no entre los dos bloques, de casi nula percepción de posibilidades de alternancia en la opinión pública, de elevado tono de división entre las fuerzas autonomistas, de desactivación de la movilización de los movimientos cívicos, de claro protagonismo reactivo del movimiento antisistema y, sobre todo, de irrupción brutal de la crisis económica en la agenda pública, le dieron a la campaña un perfil competitivo y movilizador muy discreto.

Como muestra el gráfico 2, las elecciones de segundo orden suelen caracterizarse por su menor efecto movilizador, debido al más limitado interés político que concitan y su más baja tensión competitiva. Así venía sucediendo en el País Vasco con las elecciones autonómicas y con las locales y forales o las europeas, si nos atenemos a los promedios de participación que se sitúan en el 66,6% de las primeras, el 64,1% de las segundas y el 57,7% de las terceras, frente al 70,2% de las legislativas. Sin embargo, en el País Vasco y desde 1998 cualquier elección puede

GRÁFICO 2
Evolución de la abstención en el País Vasco (1977-2009)



Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

adquirir una relevancia de primer orden, tanto para la sociología nacionalista local y la reestructuración de sus apoyos internos como para la política nacional por la política de bloques o su propia competitividad interna, elevando y casi homogeneizando la tensión competitiva.

De hecho, además de por la merma del censo (21), en estas elecciones han votado unos 66.000 electores menos que hace cuatro años, lo que rebaja el nivel de participación (64,7%) en unos 3 puntos respecto al de hace cuatro años (67,5%) y se sitúan por debajo del promedio en las elecciones autonómicas, lo que supone el mayor índice de abstención en unas elecciones autonómicas desde 1994. Estas elecciones, tras las Forales de 2007 (60%), han sido las de menor participación del ciclo abierto con la firma del acuerdo de Lizarra (22). La campaña, por tanto, no ha sido todo lo movilizadora que se podría esperar, pero ha servido para concentrar el voto en las dos opciones útiles y llamadas a gobernar: PNV y PSE-EE. Entre ambos suman casi el 70% de los votos y casi tres de cada cuatro escaños parlamentarios, constituyéndose en el eje central de la política vasca en su encrucijada sociopolítica y competitiva: derecha/izquierda y nacionalismo/autonomismo. Por una parte, al PNV, atando su futuro inmediato a Ibarretxe y su figura, la estrategia le ha dado resultado al lograr captar el apoyo de cuatro de cada cinco votos nacionalistas, y permitirle un último aliento de esperanza al ganar las elecciones. Por otra, el PSE-EE, aunque se ha quedado por debajo de sus expectativas, también ha logrado concentrar tres de cada cinco votos autonomistas, cuya mayoría absoluta sirve para avalar su propuesta de cambio.

Como mostramos en el mapa 1, si comparamos el comportamiento provincial en esta dimensión, observamos que ha sido Vizcaya la más movilizada (66,3%) al reducir, ligeramente, el porcentaje de hace cuatro años y superar en casi 2 puntos el de la media comunitaria, mientras que Guipúzcoa (con un 61,8%) rebaja el promedio en casi 3 puntos y se sitúa 5,8 puntos por debajo del nivel de hace cuatro años, en tanto que Álava (con un 65,1%) deja de ser la más participativa, al situarse 4,1 puntos por debajo de la cota de hace cuatro años, aunque supere ligeramente la media vasca en esta ocasión. Si se echa un vista-

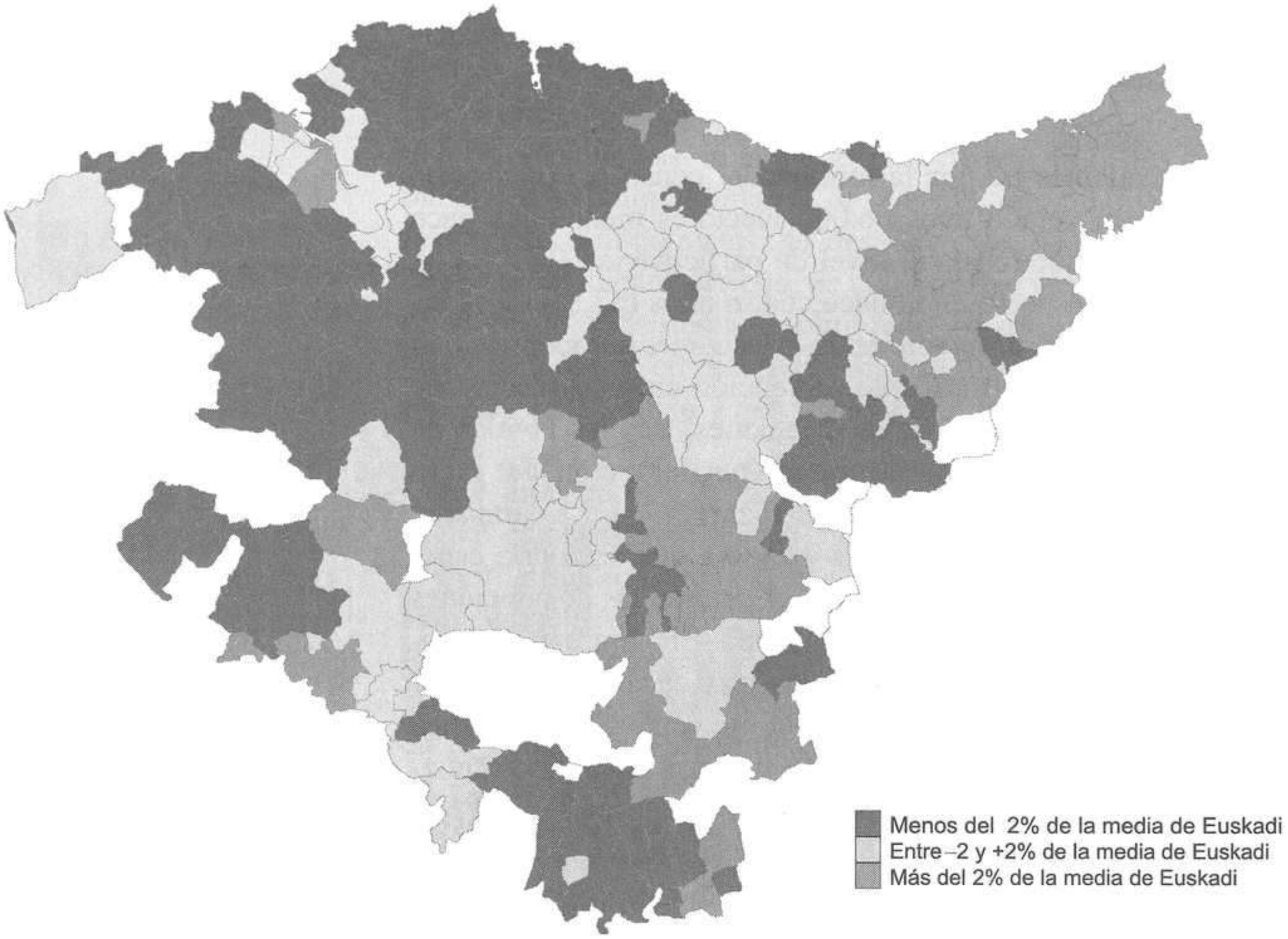
---

(21) Hemos de recordar que ha habido unos 23.000 electores censados menos y unos 64.000 electores nuevos.

(22) Realmente hubo más abstención en las elecciones generales de 2000 (36,2%) y 2008 (36%) pero hay que tener en cuenta que en ambas el entorno de Batasuna propugnó la abstención.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

MAPA 1
Abstención en las elecciones autonómicas de 2009 en Euskadi



zo al mapa de la abstención se puede comprobar que en el caso de Vizcaya la mayor movilización relativa se produce en el 76% de sus municipios (88 de los 111) todos ellos de sociología y predominio nacionalista, se mantiene en torno al promedio en otro 21% (23) —entre los que se encuentran Bilbao, Ermua o Portugalete, por ejemplo— y rebajan ese promedio significativo sólo cinco poblaciones, tres de las cuales (Santurce, Baracaldo y Sestao) son de la margen izquierda de la ría, tradicionalmente de mayoría socialista, lo que nos da una idea de una mayor movilización relativa de los jeltzales en esta provincia. En el caso de Álava el 54% de sus poblaciones se sitúa por encima de la media, la mayoría de carácter nacionalista (destacando Llodio y el valle de Ayala), otro 27% en torno al promedio (Vitoria con un 65,1% se sitúa en este grupo) y el 19% restante (10 poblaciones) lo rebajarían, volviendo a apuntarse la misma tendencia que en el caso vizcaíno hacia una mayor movilización relativa nacionalista. Finalmente, en Guipúzcoa el 49% de sus poblaciones (43 de 88) —entre las que están San Sebastián, Irún y

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

buena parte de Donostialdea— la participación se queda, significativamente, por debajo del promedio, en tanto que en otro 30% (26) —destacando poblaciones industriales como Eibar, Elgoibar, Azpeitia, Mondragón, Lasarte, entre otras— lo igualan más o menos y el 21% restante (19) de pequeñas poblaciones nacionalistas lo mejoran, sin que podamos detectar una pauta clara y diferenciada de comportamiento.

Por lo tanto, vuelven a situarse las grandes poblaciones, preferentemente de mayoría socialista o autonomista, entre las menos movilizadas, así: Pasajes (53,6%), Rentería (57,7%), Hernani (57,8%), Sestao (60,2%), Irún (61,1%), Andoain (61,7%), Barakaldo (62,6%), San Sebastián (63,2%), Santurce (63,2%) o Tolosa (60,5%). La excepción vuelve a ser Getxo, con un nivel de participación (72,1%) inusual para una población de su tamaño en unas elecciones de segundo orden. Hay tres novedades importantes en estas elecciones: la primera es que poblaciones grandes guipuzcoanas, y principalmente de mayoría autonomista, han bajado en participación respecto a 2005, pudiendo afectar especialmente al PSE-EE; la segunda, que, curiosamente, esto no pasa en los tradicionales feudos vizcaínos de los socialistas como Barakaldo, Sestao o Ermua, lo que puede indicar una relativa mayor movilización del electorado socialista vizcaíno. En Vitoria, por su parte, la abstención sube casi un 4%, afectando, sobre todo, al electorado autonomista de socialistas y populares. En tercer lugar hay una ruptura clara del patrón de una mayor participación en pequeños municipios de cuasi monocultivo nacionalista, y si bien en general mantienen la tendencia de menor abstención, en esta ocasión se incrementa el número de pequeños municipios que se sitúan significativamente por debajo de la media de participación (23), lo que parece indicarnos una abstención mayor en el potencial electorado nacionalista, sobre todo en Guipúzcoa, donde el más afectado por este hecho sería el abertzalismo radical, aunque también hay que apuntar una posible abstención de votantes moderados del PNV.

---

(23) Por ejemplo, Berriatua (63,6%, –8,5%), Eskoriatza (60,9%, –5,5%), Salvatierra (57,4%, –8,6%), Urnieta (57,8%, –7,2%), Astigarraga (56,5%, –10%), Lezo (52,7%, –11,1), Belaunza (50%, –19,8%) o Gizaburuaga (38,9%, –43,3%); o muchos que se sitúan en torno a la media que antes se situaban muy por encima, sobre todo en municipios vizcaínos como Markina (65,8%, –7,9%), Berriz (66,1%, –4,3%), Ondarroa (67,2%, –5,8%), Arakaldo (67,1%, –12,9%) o Mallabia (64,9%, –9%), y guipuzcoanos como Oñate (67,3%, –7,1%), Azpeitia (67,2%, –7,6%), Gaztelu (67,2%, –10%), Mendaro (66%, –6%), Cestona (65%, –10,7%) o Bergara (64,2%, –6,1%).

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

A falta de un análisis muestral más pormenorizado y riguroso y a la vista del comportamiento diferencial de los distintos electorados, parece que hay un efecto de fatiga o desgaste, que ha afectado, en mayor medida, al nacionalismo. Sin ese efecto de fatiga, que mucho tiene que ver con la agonía de un ciclo caracterizado por el permanente enfrentamiento entre bloques, no se podría explicar una participación realmente baja, si tenemos en cuenta las expectativas de cambio real que suponían estos comicios. En cualquier tipo de elección la posibilidad de la alternancia moviliza voto y, por el contrario, la seguridad de que las cosas no se moverán elevan el porcentaje de electores que se quedan en casa. Un ejemplo muy claro fueron las elecciones de 2001, donde la posibilidad de cambio en Ajuria-Enea elevó la participación hasta casi el 80% (récord absoluto en Euskadi). Sin embargo, en estas últimas, cuando el cambio era incluso más factible debido a la ilegalización de la izquierda abertzale oficial, la participación ha bajado a los niveles de los primeros años noventa. Como decimos, una posible explicación es la fatiga del electorado, pero también pueden apuntarse como hipótesis un cierto castigo al nacionalismo institucional y una protesta frente a la deriva del abertzalismo violento, al tiempo que los efectos de la crisis económica o la falta de visibilidad de la alternancia socialista no han encandilado lo suficiente a su electorado potencial.

LA VICTORIA MÁS AMARGA DEL PNV

En efecto, las urnas le han dado el triunfo al PNV y a Ibarretxe con su primera posición y sus 30 escaños (casi 400.000 votos y a 80.000 votos y 5 escaños del PSE-EE), pero con un retroceso claro en su respaldo electoral (unos 30.000 votos menos, especialmente en Guipúzcoa y, en menor medida, en Vizcaya), si comparamos los votos obtenidos por el PNV y EA por separado con los obtenidos conjuntamente hace cuatro años. El PNV ha fagocitado a sus socios, beneficiándose del voto útil, y, con una ligera rebaja en su porcentaje conjunto de apoyo (38,1%) (24), ha conseguido sumar 2 ó 3 escaños a los de 2005, beneficiándose de parte del botín liberado por la ilegalización de Batasuna. No cabe duda que la campaña de Ibarretxe ha sido eficaz al basarse en cinco ejes: 1) la repetición del gobierno del

(24) Realmente el porcentaje de voto válido de la suma de ambos ha sido 41,7% (38,1 y 3,6% respectivamente) pero en nuestro análisis compararemos el voto válido de 2005 con el porcentaje de voto total de 2009, por ser una comparación más fiable. Es decir, en nuestro análisis tomamos el voto nulo como si fuese voto a Batasuna para poder ver de manera más fidedigna las subidas y bajadas en los porcentajes de voto de los diferentes partidos.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

frente nacionalista; 2) la ocultación del programa soberanista; 3) el guiño a los apoyos ilegalizados de ETA, buscando su complicidad a través del cuestionamiento de la ilegalización y de sus consecuencias político-electorales; 4) la agitación del fantasma del frente españolista y su peligro para el autogobierno; y 5) la supuesta mayor capacidad nacionalista para gestionar la crisis y los asuntos económicos del país, en comparación con España y sus gobiernos, asunto éste que ha introducido en la segunda mitad de la campaña y que ha podido descolocar la estrategia de campaña y el discurso de su principal oponente. Sin embargo, ha demostrado tener un límite insalvable para poder revalidar la mayoría de su fórmula de gobierno.

El PNV, por tanto, recoge el 85,4% del voto que obtuvo la coalición en 2005 mientras que EA sólo consigue el 8,2%. De esa manera, el PNV obtiene su mejor resultado en escaños en solitario desde 1984, cuando llegó a 32. Ha vencido de manera clara en Vizcaya, sobre todo, y en Guipúzcoa y ha quedado a tan solo un punto de los socialistas en Álava. Sus excelentes 30 parlamentarios, sin embargo, le sirven de poco ya que el descalabro de sus socios gubernamentales, EA y EB, no le permiten conformar una mayoría parlamentaria viable, por lo que pasa a la oposición por primera vez desde 1980. Por tanto, a pesar de su innegable victoria electoral, le es imposible cumplir su principal objetivo: mantenerse en el poder autonómico.

No parece aventurado pensar que ha habido cierta fuga de electores moderados (25) que han engrosado principalmente la abstención y no han votado al PSE, escenario que más temía el PNV, pero se ha visto compensado con la atracción de voto útil, sobre todo de EA. Por otro lado también puede haberse visto perjudicado por la división interna del partido entre aquellos empeñados en una vía más soberanista (Egibar e Ibarretxe) y los partidarios de una vía más moderada y pactista (Urkullu o Bilbao). En cualquier caso, como decimos, su brillante victoria electoral se ve empañada debido a que las fuerzas nacionalistas (sumando IU) se quedan con 36 escaños en la cámara, a 2 de la mayoría absoluta, por lo que se hace inviable la repetición del tripartito.

---

(25) Hemos de recordar que según nuestro Euskobarómetro de noviembre un tercio del electorado del PNV consideraba que la ley de consulta generaba inestabilidad y división, cerca de la mitad reclamaba retirarla o negociarla con los socialistas y, sobre todo, más de un 70% consideraba imprescindible el consenso para sacarla adelante.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

TABLA 2
Resultados electorales en Euskadi entre 2005 y 2009

	A-2005		F-2007		L-2008		A-2009	
	Votos	%VV	Votos	%VV	Votos	%VV	Votos	%VV
PNV	—	—	320.314	34,0	306.128	27,1	399.600	38,1
EA	—	—	70.017	7,4	50.371	4,5	38.198	3,6
PNV/EA	468.117	38,4	—	—	—	—	—	—
PP	210.614	17,3	160.298	17,0	209.244	18,5	146.148	13,9
EHAK/ANV*	150.644	12,4	28.174	3,0	—	—	—	—
PSE-EE	274.546	22,5	246.033	26,1	430.690	38,1	318.112	30,4
EB/IU	65.023	5,3	—	—	50.403	4,5	36.373	3,5
Aralar	28.180	2,3	—	—	29.989	2,7	62.514	6,0
EB/Aralar	—	—	88.174	9,4	—	—	—	—
UA	4.117	0,3	—	—	—	—	—	—
UPyD	—	—	—	—	10.636	0,9	22.233	2,1
Otros	9.357	0,8	8.108	0,9	21.168	1,9	13.018	1,2
Nacionalistas	646.941	53,1	514.802	54,7	386.488	34,3	500.312	47,8
No Nacionalistas	554.300	45,4	406.331	43,1	700.973	62,0	522.866	49,9
Izquierda	518.393	42,5	440.521	46,8	572.089	50,7	477.430	45,6
Derecha	682.848	56,0	480.612	51,0	515.372	45,6	545.748	52,1
Censo	1.799.523	—	1.771.224	—	1.781.140	—	1.776.059	—
Votantes	1.223.634	68,0	1.075.774	60,7	1.140.511	64,0	1.148.697	64,7

* La izquierda abertzale apoya a EHAK en las autonómicas de 2005, en 2007 combina el apoyo a ANV con el voto nulo (estimado en unos 120.000), en las elecciones legislativas de 2008 promueve la abstención y en 2009 pide el voto nulo (estimado en unas 90.000 personas).

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos de las Juntas Electorales.

PSE-EE: EL ÉXITO LIMITADO DE LA FUERZA DEL CAMBIO

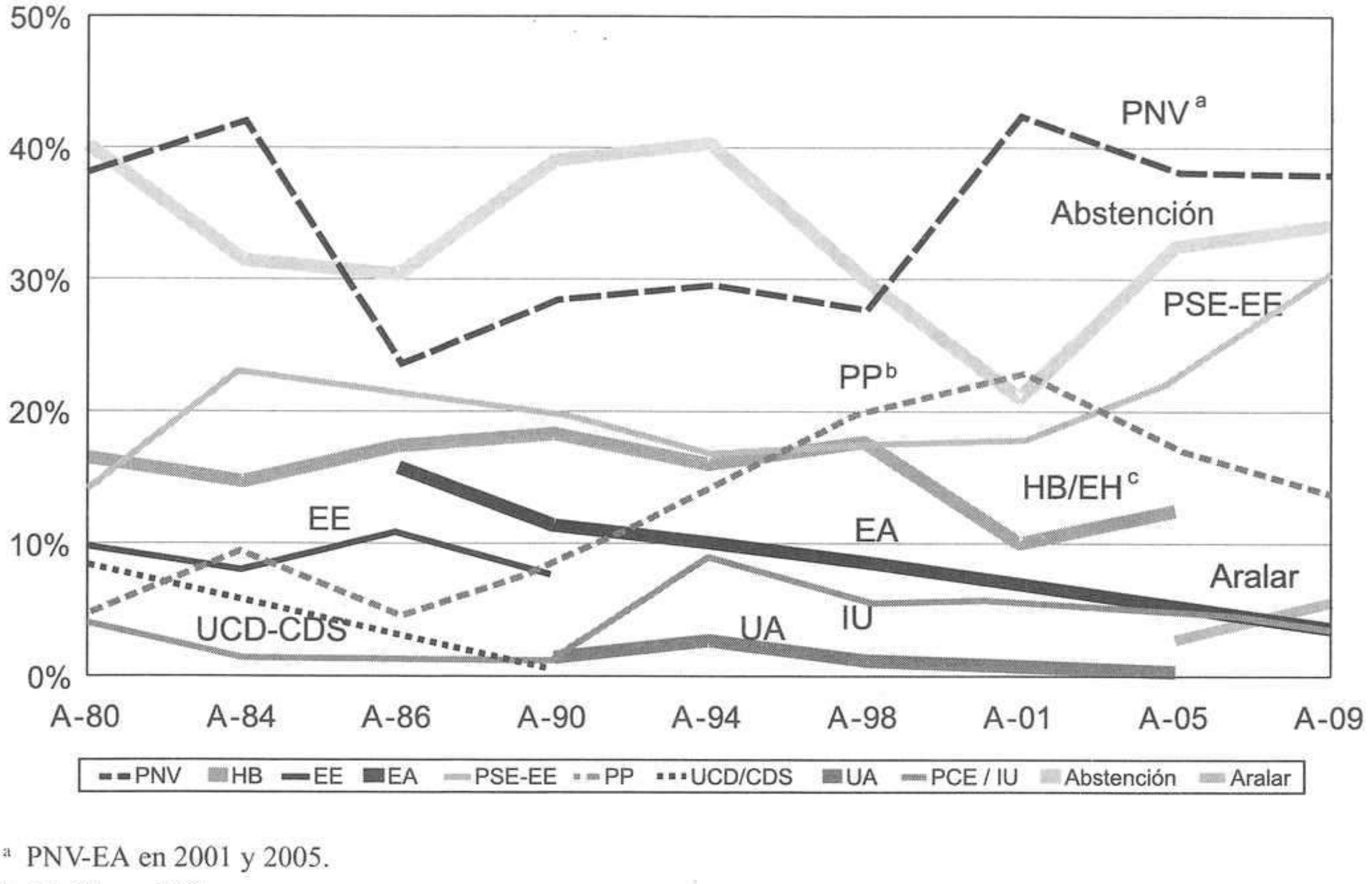
Frente a ellos, el PSE-EE se ha convertido, por derecho propio, en la fuerza del cambio, al batir todos sus récords: ha alcanzado los 25 escaños (7 más), un 30,4% de los votos válidos (más de 8 puntos de incremento en estos cuatro años, 5 realmente si contamos el voto nulo), y 318.000 votos (con un incremento del 16% en su electorado y más de 40.000 votos). Sin embargo, no alcanza sus mejores resultados de las elecciones legislativas de 2008, perdiendo más de 110.000 votos, ni sus expectativas de repetir (como en las forales de 2007) como primer partido en Guipúzcoa, apuntándose un relativo fracaso en Álava, a pesar de ser el ganador, por serlo a muy escasa distancia del PNV. Sin duda el PSE-EE pretendía obtener una distancia muy superior en Álava que le permitiera, si no superar en escaños a los jeltzales, sí lograr el tan estimado «empate técnico». Habría logrado movilizar a la inmensa mayoría de sus votantes de hace cuatro años, retendría un puñado de votos de los transferidos del PNV en las legislativas, obtendría votos críticos de Madrazo (EB ha perdido 30.000) y, sobre todo, se habría beneficiado de un voto útil autonomista (del PP —ha perdido 70.000— y de la abstención), que ha sido, sin duda, menor del que esperaban. A pesar de todo, los límites y ambigüedades de la alternancia propuesta o sugerida y, especialmente, la falta de credenciales y la debilidad del discurso para afrontar la actual crisis económica, han limitado las expectativas sobre un mayor empuje de sus apoyos potenciales, como se ha podido comprobar en Vitoria o en las poblaciones industriales, en las que se ha visto afectado por la menor movilización de su electorado potencial. En todo caso, sus magníficos resultados le aúpan a la Lehendakaritza gracias al apoyo del PP. A partir de ahí el gran reto que tiene el PSE-EE, desde su gobierno en minoría, es forzar un cambio de ciclo donde se imponga el consenso entre diferentes sensibilidades y se termine con la política de frentes en la política vasca.

PP: CUANDO EL PERDEDOR GANA

El PP, tras su crisis interna, ha visto cómo retrocedían sus apoyos de hace cuatro años en casi un tercio (64.000 votos y 2 escaños menos), pero los 13 escaños de su tercera posición (146.000 votos y un 13,9%) revalorizan su papel, al convertirse en necesario o clave para la alternancia y, en todo caso, para condicionar la gobernabilidad. Aunque mantiene su tercera posición lo hace a mucha mayor distancia tanto del primero como del segundo (el PSE-EE le sacaba sólo 3 escaños en 2005 y ahora son 12). Su principal vía de agua ha sido, muy probablemente, el voto útil hacia el PSE-EE, además de la abstención y la fuga de votantes hacia UPyD. Sin embargo, su cambio de liderazgo, con una evidente moderación tanto en el fondo como

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

GRÁFICO 3
Evolución del voto en el País Vasco.
Elecciones autonómicas (%/v.v.) 1980-2009



[a] PNV-EA en 2001 y 2005.
[b] PP-UA en 2001.
[c] EHAK/PCTV en 2005.
UPyD 2,1% en 2009.

en las formas, la buena campaña de Basagoiti y su posición de resistencia le han permitido consolidar un electorado sólido y cercano al del inicio de su ciclo de ascenso en la segunda mitad de los noventa, particularmente en Álava. La campaña del PP ha ido dirigida a evitar la fuga de voto útil hacia los socialistas y vistos los resultados han conseguido su objetivo parcialmente. Parece que sus llamadas a que sólo un PP fuerte era la garantía de un verdadero cambio, porque impediría un pacto entre PSE y PNV, han surtido cierto efecto.

ARALAR: LA ESTRELLA ASCENDENTE

Aralar, con sus 62.514 votos (un 6% y 4 escaños), consolida su electorado de 2005 y su doble condición de fuerza de izquierdas y abertzale le permite robar electorado tanto a EB por un lado como a EA por el otro. Y aunque no ve cumplida su expectativa de ser la clave de la gobernabilidad por no conseguir que sus escaños sean decisivos para que siga existiendo una mayoría abertzale en el Parlamento, consolida su posición

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

como partido en la arena política vasca. Sin embargo, aunque avanza mucho, no logra superar a la izquierda abertzale oficial, casi 40.000 votos menos, de la que se escindió a principios de la década. No parece, por otra parte, que estemos ante el inicio de la recomposición de la izquierda abertzale, cuyo partido principal pasaría a ser Aralar dentro de unos pocos años. El trasvase del voto de EHAK hacia Aralar creemos que ha sido más bien escaso y que el electorado de EHAK de 2005 que no ha votado nulo ha engrosado principalmente la abstención. Su muy buena campaña, con protagonismo principal para una candidata conocida por su trabajo parlamentario estos últimos cuatro años, le ha hecho mejorar todas las expectativas, obteniendo representación en los tres territorios. Sus 4 escaños los habría obtenido incluso en caso de que se contabilizaran como válidos los votos nulos. Sin embargo, no creemos que estemos ante una refundación de Batasuna. La procedencia de sus votos (EA, EB y posiblemente abstencionistas de largo recorrido) más bien nos permite apuntar que posiblemente estemos ante una nueva EE, hipótesis reforzada por el descalabro de EB, que hasta ahora ha ocupado dicha posición.

EL DESCALABRO DE EA

EA no llega al 4%, se queda con un escaño (en su feudo guipuzcoano, donde obtiene el 5%) y menos de 40.000 votos, fracasando en su estrategia de liderar el supuesto «polo independentista» y constatando el error estratégico de dar por finalizada la coalición electoral con el PNV. Por tanto, no rentabiliza su paso por el gobierno y sucumbe ante la fuga de voto útil de sus filas hacia el PNV y de voto radical hacia Aralar, que tenía su mismo proyecto en lo que a construcción nacional se refiere, pero que se ha aprovechado de la novedad y frescura de su proyecto frente a una imagen demasiado institucionalista y apegada al poder de EA. En Vizcaya ni siquiera consigue superar la barrera y en Álava su 3,5% casi le sirve para obtener un segundo parlamentario, que, finalmente, fue a manos del PSE-EE tras el recuento de los residentes en el extranjero. Podemos decir, por si quedaba alguna duda, que más de 20 años después se constata definitivamente el fracaso del inicial proyecto de Garaikoetxea: sustituir al PNV en la hegemonía del nacionalismo moderado. Y es que el peor resultado electoral de toda la historia de EA pone incluso en entredicho su viabilidad como fuerza política autónoma y relevante. El escaso protagonismo que tendrá su parlamentario en un heterogéneo grupo mixto y su segura salida de labores gubernamentales hacen que las próximas elecciones forales y municipales sean claves para ver si puede tener continuidad como partido que cuenta en el sistema de partidos vasco o se hunde definitivamente y desaparece.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

EB, ¿FIN DE UN PROYECTO?

EB/IU, con unos 36.000 votos (el 3,5%), pierde su posición parlamentaria, al fugársele casi la mitad de sus votos de hace cuatro años y dos tercios de su representación parlamentaria, quedándose con un único escaño obtenido *in extremis* en Guipúzcoa gracias a la anulación de listas de D3M. Su único escaño parlamentario, irrelevante de cara a futuros pactos de gobierno, permite preveer que EB se encamina hacia la marginalidad política en Euskadi, en consonancia con la posición de IU a nivel nacional. Su golpe electoral ha tenido mucho que ver con su estrategia de seguidismo del nacionalismo, que le ha llevado a apoyar, desde su posición de gobierno, todos los proyectos identitarios (Ley de Consulta, Euskera, Curriculum Vasco) que ha propugnado el nacionalismo institucional. También sus problemas internos (hubo dos fugas de militantes antes de las elecciones y un sector encabezado por Oskar Matute creó una corriente de opinión tras oponerse al liderazgo de Javier Madrazo en su último congreso), el desgaste de su labor gubernamental y la competencia de una Aralar no lastrada, como EB, por fracasados proyectos de gobierno han podido influir en su hundimiento.

UPyD ENTRA EN ESCENA

Una de las sorpresas de la noche electoral fue la entrada en el Parlamento de UPyD, repitiéndose la historia de las últimas legislativas en las que Rosa Díez logra su escaño en Madrid tras concurrir por primera vez a unas elecciones. Se podría decir que su líder principal ha sido profeta en su tierra, a pesar de las dificultades. Su escaño por Álava y el 2% de los votos (22.000 y 12.000 más que en las legislativas de hace un año) supone un éxito para un partido nuevo y sin apenas militantes e implantación en la sociedad vasca. Además de estar a punto de convertirse en clave para la alternancia, ha podido restar a PP y PSE-EE votos y algún escaño marginal, especialmente en Álava. Sin embargo, la mayoría absoluta de PSE y PP no le va a permitir adquirir la relevancia ansiada de cara a futuras mayorías de gobierno y no parece que vaya a tener demasiada incidencia en la nueva legislatura.

LOS AUSENTES HAN SIDO LA CLAVE

El resultado de la izquierda abertzale oficial, a pesar de haber perdido un tercio de su electorado respecto al apoyo obtenido por EHAK en 2005, no puede considerarse malo. Excluido el voto nulo técnico su apoyo se quedaría en algo más de 90.000 personas (algo más del 8%) que decidieron votar a una opción que ellos sabían que no iba a tener ninguna relevancia en el posterior equilibrio de fuerzas. Un éxito relativo, sobre todo por quedar su gran rival, Aralar, a unos 35.000 votos de distancia,

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

la cual sin duda habría sido mayor en caso de que el voto a la izquierda abertzale oficial hubiese servido para elegir parlamentarios y no, simplemente, para expresar un voto de protesta. En cualquier caso la mayor relevancia de la izquierda abertzale del entorno de Batasuna en estas elecciones se produce por el hecho de su ausencia como opción legal. La exclusión de sus listas ha permitido que exista una mayoría no nacionalista en el Parlamento vasco por primera vez en la historia y, por tanto, ha habilitado la posibilidad de que Patxi López sea Lehendakari. Tomando como referencia el voto nulo, en caso de ser legal D3M habría conseguido 7 escaños y PSE-EE y PP no habrían obtenido la mayoría absoluta, por lo que es más que probable que se habría repetido lo que ya pasó en 1998 y 2005, es decir, que ante una mayoría insuficiente Ibarretxe habría tenido que recurrir a los votos del abertzalismo violento para ser investido Lehendakari, prorrogando la agonía del ciclo.

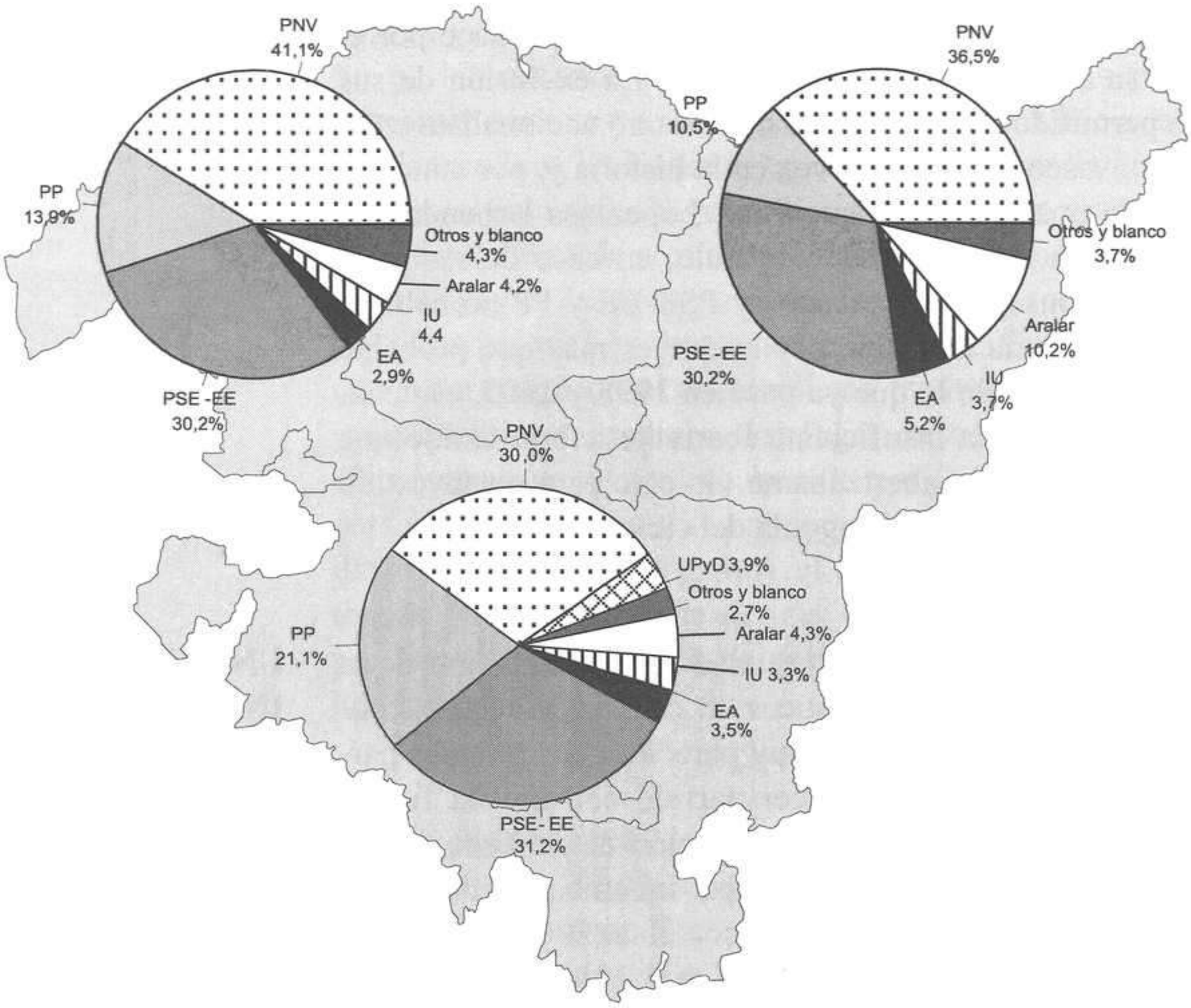
UN MAPA CASI INAMOVIBLE

El mapa 2 refleja la amplia pluralidad y fragmentación de la política vasca. Aunque con matices en cada provincia, encontramos en las tres un resultado muy parecido: dos grandes partidos (PNV y PSE-EE), un tercer partido con mucha fuerza (PP) y, a mucha distancia, una constelación de pequeños partidos (Aralar, EA, EB y UPyD). El mapa, sin embargo, tiene mucho de engañoso. Si lo comparamos con el de 2005, parece que la pluralidad se ha reducido, pero ello es debido a la distorsión que ocasiona la ilegalización de la izquierda abertzale oficial. Así, aunque en el mapa electoral hemos respetado los porcentajes de votos válidos, en el análisis que sigue hemos decidido tomar los nulos como si fuesen votos válidos, porque creemos que refleja mejor la realidad electoral vasca. Así, los porcentajes de voto serán sobre el voto total y no sobre el voto válido, de ahí que no coincidan los porcentajes del mapa con el de los comentarios.

Álava es la que refleja una mayor fragmentación entre las tres grandes opciones electorales con el PSE-EE como primera fuerza (29,4%, +4,1%), seguida muy de cerca por el PNV (28,3%, que sumando el 3,3% de EA supone una subida del 1,2% respecto a 2005), quedando el PP en tercer lugar (19,9%, –5,9%). El PNV, con sus 45.767 votos, obtiene 8 parlamentarios, los mismos que tenía la coalición PNV-EA en 2005, mientras que EA se queda sin representación con sus 5.280 sufragios (3,3%). El PP pierde su primera posición llevándole sus 32.188 votos a la tercera plaza y pasando de 7 a 6 escaños. El PSE-EE, por su parte, obtiene la primera posición por primera vez desde 1986 y con 47.523 votos y consigue aumentar

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

MAPA 2
Resultados electorales en las provincias vascas en las elecciones autonómicas de 2009 (% votos)



en 2 su representación, arrebatando *in extremis* el noveno parlamentario a EA gracias al voto del extranjero. EB pierde su escaño alavés al dejarse por el camino más de un tercio de su electorado de hace 4 años y por otro lado Aralar y UPyD estrenan representación en la provincia con un escaño cada uno. El voto nulo obtiene 9.060 sufragios (5,6%), con un retroceso evidente para el abertzalismo violento.

Guipúzcoa es la provincia que experimenta mayores cambios, con una importante subida del PSE-EE y Aralar y una bajada paralela del PP y el nacionalismo, tanto radical como institucional. El PNV gana de manera clara (112.101 votos y 31,6%) y llevándose el 75% del voto de la coalición PNV-EA en 2005. La suma de ambos sube un escaño, al conseguir el PNV 10 parlamentarios por uno de EA, cuando en 2005 sumaron 10. Sin embargo, teniendo en cuenta que en 2005 EHAK obtuvo 5 escaños en Guipúzcoa, la subida de un escaño es muy discreta.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

De hecho el porcentaje de voto de la suma de ambos partidos baja dos puntos (del 38% de 2005 al 36% de 2009). El PSE-EE (92.714 votos y 26,1%), aunque no puede repetir el resultado de las elecciones forales de 2007, cuando fue la primera fuerza, y queda a bastante distancia del PNV (unos 20.000 votos), consigue una importante subida de 6 puntos con respecto a 2005 que le permite obtener 3 parlamentarios más. El PP baja 4 puntos (del 13,2 al 9%) pero sus 32.123 votos le permiten conservar los 3 escaños obtenidos en 2005. EB, con 11.240 votos (3,2% y dos puntos de retroceso) mantiene su escaño gracias a la ilegalización de las candidaturas auspiciadas por Batasuna, mientras que la espectacular subida de Aralar (dobla sus votos y pasa del 3,9% al 8,8) le permite duplicar su representación obteniendo dos escaños. Finalmente, los 47.908 votos nulos (13,5% y cinco puntos menos que hace cuatro años), indicarían una sangría importante del abertzalismo violento en su feudo principal.

Vizcaya es la provincia que produce un cambio más moderado ya que la correlación de fuerzas es muy parecida a la de hace cuatro años. El PNV continúa siendo el partido hegemónico y gana las elecciones con autoridad con 241.732 votos (38,2%) y 12 escaños. Respecto a la coalición de 2005, la suma de PNV y EA sólo cede 10.000 votos, lo que no le impide obtener un escaño más, aunque a beneficio de PNV, ya que EA ni siquiera supera la barrera electoral en este territorio. El PSE-EE sube 25.000 votos y sus 177.875 sufragios (28,1% y casi cinco puntos de incremento) le dan 8 escaños, dos más que en 2005. El PP experimenta un retroceso paralelo al del PSE-EE al pasar de 114.845 votos (17,5%) a 81.837 (12,9%) que hace que pierda un escaño quedándose con cuatro. EB, por su parte, se queda a unos 100 votos de obtener escaño haciendo inútiles los 20.080 sufragios obtenidos (3,2%, –2,3%). Aralar estrena escaño en Vizcaya con casi 25.000 votos (14.000 más), pasando del 1,9 al 3,9%. El voto nulo se eleva a unas 40.000 personas, tras un retroceso del abertzalismo violento de casi 30.000 votos.

El PNV es el ganador en Vizcaya y Guipúzcoa y en 210 municipios (el 83,6% del total), entre los que destacan Bilbao y Getxo y casi todos los municipios vizcaínos y alaveses. El voto nulo es ganador en 14 localidades de la periferia guipuzcoana (Aduna, Ataun, Ballarain, Elduain, Gaztelu, Hernani, Itsasondo, Larraul, Leaburu, Lezo, Lizarza, Oyarzun, Oreja y Zaldibia), todas ellas pequeñas, con la excepción de Hernani. El PP gana en otras 5 pequeñas poblaciones de la Rioja alavesa (Armiñón, Labastida, Lagran, Laguardia, Navaridas). Finalmente, el PSE-EE gana en Vitoria y en 5 pequeñas localidades alavesas

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

(Elciego, Iruña de Oca, Moreda de Álava, Oyón y Ribera Baja) además de en otras 8 grandes poblaciones vizcaínas (Baracaldo, Basauri, Ermua, Etxebarri, Portugalete, Santurce y Sestao) y 9 guipuzcoanas (Andoain, San Sebastián, Eibar, Irún, Lasarte, Rentería, Pasajes, Urnieta y Zumárraga).

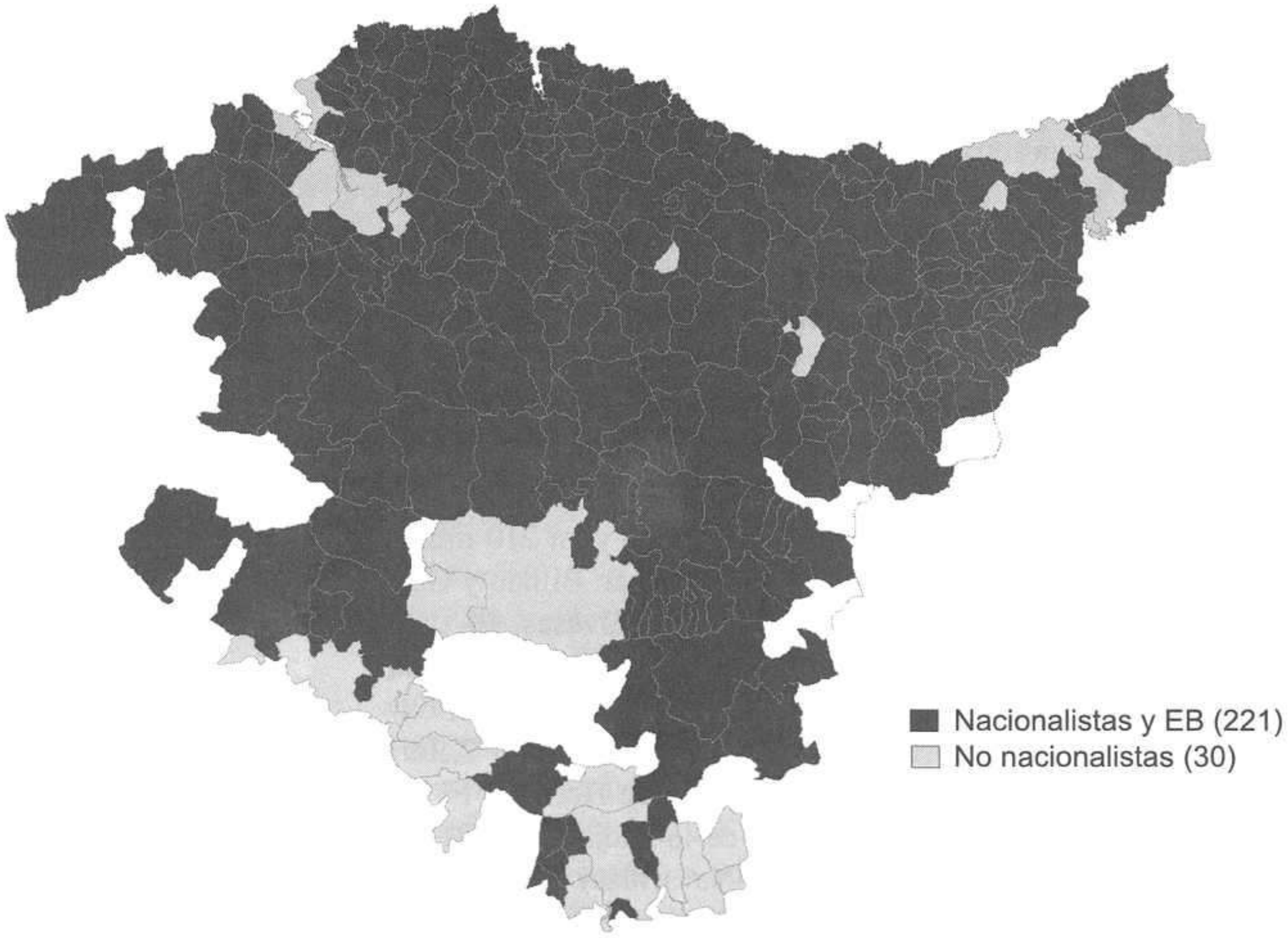
Finalmente, si agregamos las distintas opciones electorales en dos grandes bloques de nacionalistas (incluyendo a EB y descartando el nulo) y no nacionalistas, respectivamente, los primeros ganan en 221 municipios pequeños y medianos (el 88%), que suponen el 40,5% del censo electoral. Por su parte, los no nacionalistas, además de ganar en las tres capitales, lo hacen en otras 27 poblaciones (15 pequeños municipios de Alava; Irún, Lasarte, Rentería y Zumárraga en Guipúzcoa; y Baracaldo, Basauri, Ermua, Etxebarri, Getxo, Portugalete, Santurce y Sestao en Vizcaya), aglutinando el 59,5% del censo electoral.

LA HORA DEL AUTONOMISMO

Sabemos que en cualquier elección hay movilización y desmovilización, entrada de nuevos votantes y desaparición de otros y

Mapa 3

Bloque ganador en las elecciones autonómicas de 2009 en Euskadi



Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

que puede haber cambios de partido en muchas direcciones por mayor o menor número de electores. Esto último es lo que llamamos volatilidad (26) bruta, que en su componente individualizado sólo la podemos analizar de una forma muestral. Sin embargo, podemos aproximarnos a su patrón en cada elección a partir de la volatilidad neta o agregada (27), que se refiere al cambio medio por partido entre dos elecciones sucesivas cuando medimos los saldos positivos o negativos de cada partido. En nuestro caso y en relación a las elecciones autonómicas de 2005, el índice de volatilidad (VT) se sitúa en un 10,6 (unos 120.000 votantes), ligeramente por encima del de hace cuatro años (9,8), pero inferior al de las últimas legislativas (12,3).

La mayor parte de esa volatilidad (10,2 ó el 96%) se produce entre las distintas opciones en el interior de cada uno de los dos bloques, nacionalista o no, y sólo en muy pequeña proporción (0,4 ó el 4%) ha podido traspasar esa frontera, mostrando el predominio de la dimensión identitaria en el comportamiento electoral autonómico y, sobre todo, la concentración del voto útil en los dos actores principales de cada bloque: PNV y PSE-EE. Sin embargo, en el caso de los bloques ideológicos de izquierda y derecha, el comportamiento es más equilibrado, así, el 45% de la volatilidad (4,8) se ha dado entre bloques, es decir, de izquierda a derecha y viceversa, mientras que el 55% restante (5,8) se ha producido dentro de los bloques, es decir, dentro de la izquierda y dentro de la derecha. Esto nos indica, en efecto, que la mayor parte de esa volatilidad o realineamiento se ha producido del PP al PSE, aunque también el PSE ha podido captar algo de EB, mientras que Aralar se ha beneficiado tanto del voto de EB como del de PNV-EA en 2005.

Fijémonos, por tanto, en la evolución de la que parece la dimensión más influyente en el comportamiento autonómico de los vascos, que es la que agrupa a los partidos en nacionalistas o estatales. De su observación se deduce con claridad, en pri-

---

(26) La volatilidad es el flujo de votantes de unas opciones a otras entre dos elecciones sucesivas y puede ser producida por el propio cambio individual o por los cambios en las ofertas partidistas (apariciones o desapariciones de opciones en la competición).

(27) Se trata del índice de volatilidad de M. Pedersen («Changing Patterns of Electoral Volatility in European Party Systems, 1948-1977», en H. Daadler y P. Mair (eds.), *Western European Party Systems. Continuity and Change*, Londres, Sage, 1983, pág. 31). La volatilidad parcial relativa a los bloques se refiere a la adscripción izquierda/derecha o nacionalista/estatalista según el índice de S. Bartolini («La volatilità elettorale», en *Rivista Italiana di Scienza Política*, núm. 16, 1986, pág. 372).

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

TABLA 3
Volatilidad electoral en el País Vasco en las elecciones autonómicas 1980-2009

	1984/1980	1986/1984	1990/1986	1994/1990	1998/1994	2001/1998	2005/2001	2009/2005 [a]	Promedio
Total (VT)	16,6	22,8	11,6	15,4	7,9	8,2	9,8	10,6	11,4
Entre bloques (VB1)	—	3,5	2,7	6,4	1,5	7,8	9,4	4,8	4,0
Entre bloques (VB2)	0,4	2,2	1,8	9,6	1,8	0,7	0,7	0,4	2,0
Intra bloques (VIB1).....	16,6	19,3	8,9	9,0	6,4	0,4	0,4	5,8	7,4
Intra bloques (VIB2).....	16,1	20,6	9,8	5,8	6,1	7,5	9,1	10,2	9,5

La volatilidad total (VT) se refiere al índice de Pedersen (1983: 31). La volatilidad relativa a los bloques se refiere a la adscripción izquierda/derecha (1) nacionalista/estatalista (2) según el índice de Bartolini (1986: 372).

[a] En esta elección la volatilidad no se calcula, como es habitual, sobre voto válido sino sobre voto total, considerando el voto nulo como equivalente a voto a Batasuna.

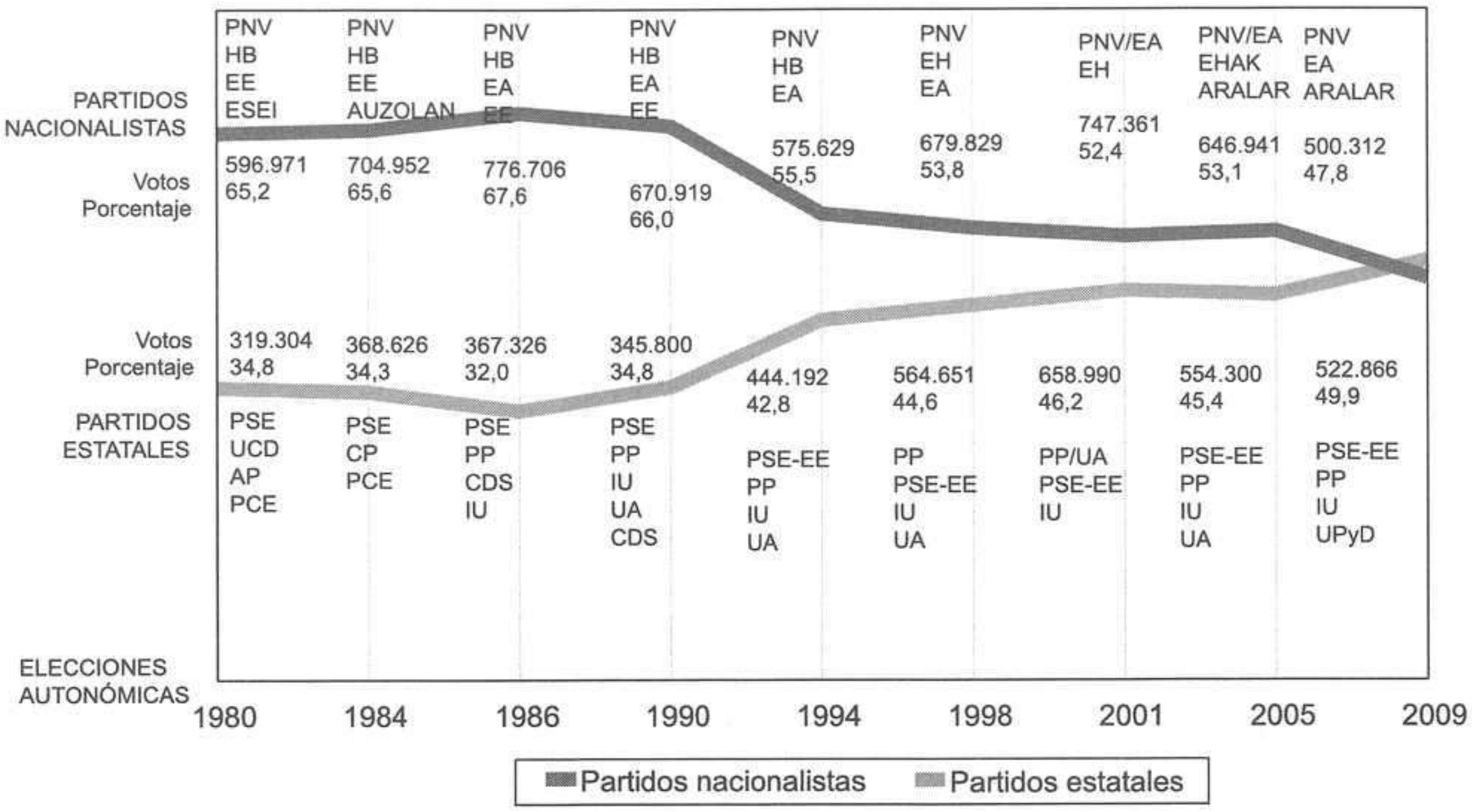
mer lugar, el predominio nacionalista en todas las elecciones autonómicas, excepto en estas últimas, aunque hay que tener en cuenta que la ilegalización de D3M distorsiona ese resultado, ya que en caso de ser legal las opciones nacionalistas volverían a tener ventaja (52% frente a 48%). Sin embargo, en segundo lugar, se aprecia una progresiva reducción de la ventaja de los más de 30 puntos de voto válido de la primera década al ligero predominio nacionalista actual y, en tercer lugar, por lo tanto, una lenta tendencia hacia el equilibrio en la última década. Lo cierto es que, en términos censales, eran 20 puntos en la primera década y se ha venido dando una progresiva reducción de la diferencia entre los 8 puntos de 1994 y los menos de 5 actuales.

El actual 47,8% del voto válido obtenido por los nacionalistas es el peor de toda la historia de las elecciones autonómicas y aunque, como decimos, el porcentaje real es mayor si contáramos todo el voto nulo, la proporción seguiría siendo la más baja desde que se instauró la autonomía vasca. Por su parte, el voto autonomista es, por primera vez, superior al nacionalista como consecuencia de la ilegalización de las candidaturas afines a Batasuna. Pero en consonancia con lo que acabamos de decir, incluso si contáramos el voto nulo como válido, estas elecciones han visto los mejores resultados de los partidos de ámbito nacional. El nacionalismo ha perdido más de 50.000 electores (incluyendo los 90.000 seguidores estimados de D3M al llamamiento del voto nulo) y el autonomismo algo menos de la mitad. Por lo tanto, el nacionalismo ha acusado el desgaste (se ha quedado a 160.000 votos de los obtenidos en 2001 y a 190.000 de su cota histórica de 1986), pero el autonomismo no ha logrado movilizar a todo su electorado (se ha quedado a 135.000 votos de su máxima movilización autonómica de 2001 o a casi 170.000 de la cota histórica de las últimas legislativas de hace un año) y que le habría servido para respaldar una alternancia rotunda.

Pero quizá más significativa que la volatilidad ha sido la desmovilización en estas elecciones. Y en este caso, lo más importante es que la línea de fuerza de la desmovilización (mucho mayor que el contingente electoral cosechado por los antisistema) apunta a que ésta la han protagonizado los sectores moderados del PNV, del PP y de EB/IU descontentos o fatigados con la política de frentes, por un lado, y con la radicalización nacionalista, por otro. Diríamos que no se han decidido a provocar un vuelco o cataclismo electoral (habrá que estudiar por qué), pero le han dado a las principales fuerzas políticas del país (el PNV y el PSE-EE) y a sus líderes (Ibarretxe-Urkullu y López) un mensaje de cambio y concertación. Por otra parte, la conso-

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

GRÁFICO 4
Evolución del voto nacionalista/estatal en las elecciones autonómicas vascas, 1980-2009



FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos de la Junta Electoral.

lidación por *Aralar* de su espacio y el retroceso evidente del abertzalismo violento, junto con la debacle de EA, hay que volver a verlas más en clave de realineamiento continuo del nacionalismo. Tampoco vale el argumento de la mayoría nacionalista para gobernar solo con o para ella, porque esta misma sociedad había producido hace sólo un año (siendo así en las elecciones legislativas desde 1993) una foto justamente invertida de la relación entre ambas mayorías alternativas, nacionalista o no.

LA DIFÍCIL CENTRALIDAD EN EL PLURALISMO POLARIZADO VASCO

Todos los parámetros de nuestro pluralismo polarizado siguen invariables. En primer lugar, ya hemos destacado el elevado pluralismo partidista vasco, con un número efectivo de partidos parlamentarios medio de 5,6, indicador máximo en España y en todas sus Comunidades Autónomas y muy excepcional en la Europa democrática actual. En segundo lugar, la fragmentación parlamentaria, como indicador de la alta competitividad del sistema, aunque baja debido a la concentración del voto en las opciones «útiles», se mantiene muy alta alrededor del 0,70, que nos sigue situando en la cabecera de los países democráticos. Sin embargo, si neutralizamos el efecto que el número de partidos tiene sobre el índice de fragmentación, obtendremos el índice de dispersión parlamentaria corregido que alcanza un

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

TABLA 4
Formato del sistema de partidos vasco entre 1980 y 2009

	1980	1984	1986	1990	1994	1998	2001	2005	2009
Fragmentación parlamentaria (Fp)...	0,81	0,72	0,81	0,81	0,82	0,79	0,77	0,79	0,69
Dispersión Parl. Corregida (Dp)	0,87	0,90	0,94	0,94	0,96	0,92	0,92	0,92	0,83
Volatilidad (Vt).....	—	17	23 *	12	15	8	8	10	17
Número de partidos parlamentarios.	7	5	7	7	7	7	7	7	7
% de escaños del primer partido.....	41,7	42,7	25,3	29,3	29,3	28,0	34,7	29,3	40,0
% de escaños del segundo partido ...	18,3	25,3	22,7	21,3	16,0	21,3	25,3	24,0	33,3
Diferencia entre ambos	23,3	17,4	2,7	8,0	13,3	6,7	9,4	5,3	6,7
Primer partido.....	PNV	PNV	PSE	PNV	PNV	PNV	PNV	PNV	PNV
Segundo partido.....	HB	PSE	PNV	PSE	PSE	PP	PP	PSE	PSE
% escaños entre ambos	60	68	48	51	45	49	59	53	73,3
Mínima mayoría parlamentaria	2	2	3	2	3	3	2	2	2
Nº partidos gobernantes	1	1	2	3 **	3	2 ***	3 ****	3 *****	1
Composición del gobierno	PNV	PNV	PNV/PSE	PNV/ EA/EE	PNV/EA/ PSE	PNV/EA	PNV/ EA/IU	PNV/ EA/IU	PSE

* En 1986 nace EA y la CP tiene que competir con el CDS.

** El primer gobierno de coalición PNV/EE/EA se rompe en septiembre de 1991, siendo sustituido EA por el PSE y formándose una nueva coalición PNV/EE/PSE.

*** Con apoyo de investidura de EH y un pacto de legislatura llamado «Acuerdo de Colaboración Parlamentaria».

**** En minoría y sin acuerdo parlamentario alguno, pero con apoyos puntuales o la abstención de EH (o SA).

***** En minoría y sin acuerdo parlamentario alguno.

promedio superior al 0,90, que abunda en la constatación de la complejidad del sistema, que sólo la centralidad y el predominio de dos grandes partidos podría paliar. Tradicionalmente y por el cruce de las dimensiones ideológicas e identitarias de la competición, estos dos partidos han sido el PNV y el PSE. En este momento ambos cruzan su predominio parlamentario relativo en ambas dimensiones, si tenemos en cuenta que el PNV acumula el 86% del poder parlamentario nacionalista y el 70% del centro-derecha, mientras que el PSE-EE concentra el 78% de la representación parlamentaria de la izquierda y el 63% de la autonomista.

Lo cierto es que el PNV ha pasado de ejercer un amplio predominio sobre el sistema hasta su crisis de mediados de los ochenta a asentarse sobre una sólida y cómoda centralidad institucional favorecida por la persistencia del terrorismo, por la debilidad de las mayorías gobernantes en Madrid desde 1993 y, sobre todo, por la alta competitividad entre las opciones autonomistas (PSE-EE y PP). Así, entre 1980 y 1984 representaba entre el 74 y el 82% del voto de centro-derecha y entre el 59 y el 64% del voto nacionalista, lo que reforzaba su predominio ideológico y político; sin embargo, la ruptura de 1986 le dejó con un 49 y un 35%, respectivamente, para recuperarse a partir de esa fecha y superar ligeramente el 50% en ambas áreas. A partir de 1998 y tras el empuje del PP, comienza una nueva etapa de coalición electoral en la arena autonómica y territorial con su antigua escisión, etapa rota en 2007. Sin embargo, tras estas elecciones el PNV pasa a la oposición, por lo que podría perder su centralidad política a favor de un PSE-EE que intentará rentabilizar al máximo su paso por el gobierno. En cualquier caso, el PNV sigue siendo el partido que más poder e influencia acumula en Euskadi (en municipios y diputaciones, además del poder social que sigue manteniendo).

Por su parte, el PSE-EE, que desde un escaso 41% en 1980 acaparó en la década 1980-90 entre el 59 y el 67% del voto autonomista, había debilitado notablemente su centralidad al quedarse entre 1994 y 2001 en torno al 39% y perder su predominio ante el empuje del PP en 1998 y 2001. Por otro lado, su capacidad para representar al voto de izquierda ha sido más modesta, si bien más estable, ya que, a pesar de haber partido del 29% en 1980, desde 1984 se sitúa entre el 47 y el 40% describiendo un ligero declive, hasta el punto de perder su modesto predominio ante EH en 1998. En este momento, sin embargo, el PSE-EE es el principal partido tanto en el autonomismo como en la izquierda, concentrando el 59% del voto autonomista y el 65% del voto de izquierda.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

GOBERNABILIDAD: EL CAMBIO NECESARIO

Como acabamos de comprobar, no han sido grandes los cambios, ni mucho menos se ha producido un cataclismo electoral. En realidad, las elecciones se han quedado a medio camino entre la continuidad y el realineamiento. Sin embargo, en una situación tan fragmentada y compleja como la vasca, los pequeños movimientos electorales y en la correlación de fuerzas parlamentarias pueden producir cambios políticos significativos en la gobernabilidad. Si a esto le añadimos la distorsión que ocasiona la ilegalización de las candidaturas del abertzalismo violento y su pérdida de efectividad como chantaje antisistema, nos encontramos con que, si bien ha habido pocos cambios electorales (a pesar de las inevitables subidas y bajadas de unos y otros los bloques han permanecido prácticamente iguales), la situación parlamentaria es completamente diferente a la que habíamos visto hasta ahora, ya que los partidos no nacionalistas son mayoría en el mismo (40 escaños de 75 si contamos a EB, 39 si no lo hacemos).

Desde el inicio del autogobierno no habíamos vivido nada parecido. Tan sólo el empate a 32 del año 1984 y la crisis posterior del nacionalismo gobernante pueden tener algún parecido con la situación actual. El resultado de entonces ya es conocido: un camino difícil de concertación, que dio paso a un nuevo ciclo político de pactos y coaliciones, pero con consecuencias dolorosas para el nacionalismo (crisis de liderazgo, primero, y ruptura, después). Lo que estuvo claro en aquel momento es que la gobernabilidad no podía serlo en precario y, mucho menos, estar supeditada al chantaje violento, que la lucha contra el terrorismo y la política de pacificación eran prioritarias y que el desarrollo y consolidación del autogobierno eran cosa de todos. Aquella nueva dinámica dio paso a una década de moderación progresiva del pluralismo polarizado vasco, la crisis y reestructuración interna del nacionalismo, el realineamiento y reforzamiento de los espacios autonomistas y los rendimientos de la política de pactos múltiples, como los acuerdos para la pacificación o las distintas coaliciones de gobierno de carácter mixto. Esta moderación y la cultura del pacto habían ido calando lentamente en la política vasca y uno de los resultados más evidentes había sido el debilitamiento de la capacidad de chantaje de los antisistema, precisamente por la cerrazón de su estrategia y la radicalización de sus posiciones ideológicas, aislando su espacio social y reduciendo su papel político. Sin embargo, todo ello se truncó al final de los noventa con la radicalización nacionalista y la política de frentes inaugurada por el pacto del PNV y EA con ETA en el verano de 1998.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

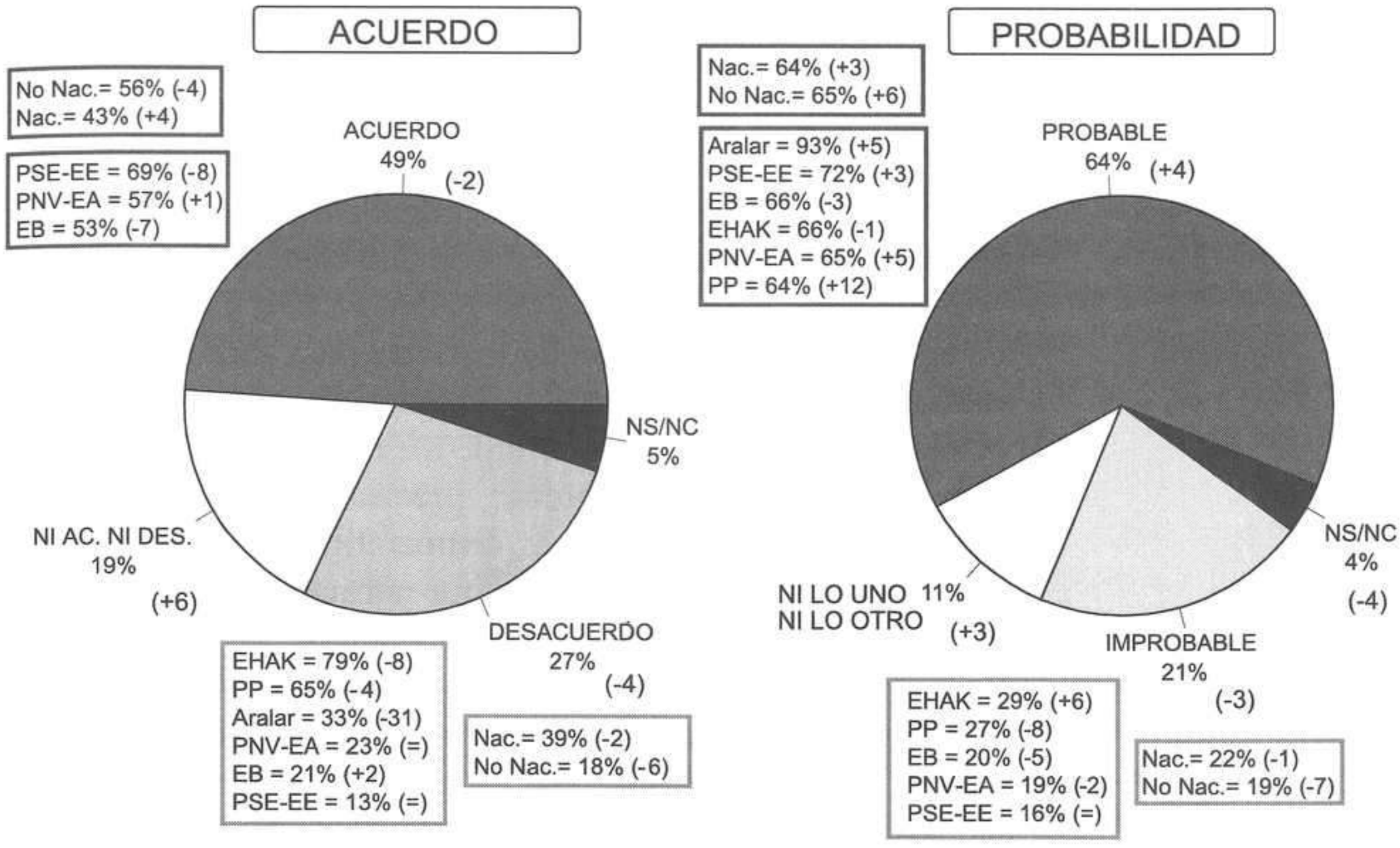
Ahora, aunque los problemas de fondo siguen siendo los mismos, el tiempo no ha pasado en vano y las circunstancias y los actores son muy distintos. En efecto, el actual escenario se produce en un contexto de ruptura bien diferente de aquél, pero la capacidad de chantaje y fortaleza de los violentos también es mucho menor. Las elecciones han propiciado la alternancia y, sobre todo, cambios en la gobernanza del país, hasta el punto de situarnos en un nuevo ciclo político. Así pues, el pueblo ha hablado y los políticos tienen que interpretar su voz en clave de gobernabilidad y de política. Y, por muy difíciles que puedan parecer las salidas, la fuerza del cambio, en una o varias etapas, es la que tiene que fijar el rumbo de un nuevo tiempo político de integración plural para el País Vasco. Porque es obvio que la sociedad vasca necesita y demanda un cambio de rumbo, que ponga las instituciones al servicio del pluralismo y acompase la política a las necesidades y problemas de vertebración y cohesión social de su ciudadanía plural (28). De hecho, venimos detectando en la última legislatura una clara percepción de la necesidad y, sobre todo, de la probabilidad de un cambio de ciclo basado en la concertación entre los dos grandes partidos de la arena política vasca: PNV y PSE-EE, como muestra el gráfico 5.

De ahí que la opción preferida, aunque minoritaria, antes de las elecciones para la formación de gobierno, era la del entendimiento entre el PNV y el PSE-EE, lo que, sin duda, daría una gran estabilidad a la gobernabilidad del país en estos momentos de crisis global. Pero también es cierto que ni la reedición de la actual fórmula de gobierno tripartito (aunque sea reforzada con Aralar) propuesta por Ibarretxe podría dar estabilidad al país, ni el PSE-EE está por formar un gobierno de coalición de frente alternativo (con PP y UPyD). De ahí que el entendimiento necesario entre PNV y PSE-EE sólo puede darse si hay un cambio de rumbo y el PNV abandona su estrategia de Lizarra, aparca sus propuestas soberanistas, se implica en la lucha contra el terrorismo del lado del Gobierno de la nación y el aislamiento de los violentos y demuestra que puede ser leal a las instituciones constitucionales, corrigiendo su sistemático hostigamiento deslegitimador del Estado, así como su concepción excluyente del autogobierno y de lo vasco. En definitiva, si protagoniza una auténtica rectificación, que puede incluir

(28) Hace tiempo que nuestras series temporales del Euskobarómetro nos vienen indicando la fatiga y el estrés en clave de crispación social, que produce en la población vasca la división entre nacionalistas y no nacionalistas y que una gran mayoría quiere ver superada.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

GRÁFICO 5
Grado de acuerdo con una alianza entre PNV y PSE-EE a medio plazo y probabilidad de la misma



FUENTE: Euskobarómetro, noviembre 2008 (mayo 2008).

incluso un sacrificio del propio Ibarretxe, por incapacidad manifiesta para rectificarse a sí mismo y su política. De lo contrario, sería un pacto en falso, que buena parte del electorado socialista no entendería y que frustraría las expectativas del cambio necesario.

Este cambio no puede ser un movimiento pendular y reactivo, pero tampoco puede ser cosmético, después de tantos años de monopolio nacionalista. Tiene que ser un cambio responsable y con prioridades claras para afrontar la restauración plena de las libertades y del pluralismo, la cooperación y lealtad de las instituciones vascas en la lucha contra el terrorismo y, muy especialmente, la concertación para afrontar las consecuencias y las salidas de la crisis económica. Si el PNV no está maduro ahora mismo para producir una rectificación en profundidad, Patxi López y el PSE-EE no pueden eludir la responsabilidad democrática de formar gobierno en las mejores condiciones posibles, aparentemente frágil e inestable en sus apoyos iniciales, pero que puede afrontar una primera etapa transitoria eficaz para los objetivos del cambio necesario. Al fin y al cabo, esa responsabilidad ya la han demostrado cuando han estado apuntalando la

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

frágil mayoría de Ibarretxe a lo largo de la última legislatura. ¿No es exigible un comportamiento recíproco? El PNV comienza mal descalificando la alternativa y utilizando argumentos como la usurpación, debido a un concepto patrimonialista de las instituciones vascas. Él mismo gobierna Guipuzcoa y Álava sin haber ganado las elecciones. El cambio necesario es, precisamente, el de la moderación, el sentido común, la integración plural, la lealtad institucional, la cooperación con el Estado y la responsabilidad democrática y no el de la apelación al espíritu de la tribu o la responsabilidad comunitaria.

Comprobada la incapacidad de Ibarretxe para abrir la necesaria política de concertación en la legislatura anterior y ante la nueva situación parlamentaria, el PSE-EE tiene la responsabilidad de basar su acción de gobierno, precisamente, en la concertación con el resto de fuerzas democráticas, para iniciar una etapa de negociación y consenso que normalice la vida política del país y anule la capacidad de chantaje de los violentos. Es obvio que la otra posibilidad de gobierno de coalición con los jeltzales no parece madura en este momento, pero no será descartable en el futuro, si se dan las condiciones previas de concertación y revisión estratégica del nacionalismo, de forma expresa o tácita. Sin embargo, todo apunta a que el empecinamiento de Ibarretxe, los problemas de equilibrio interno y liderazgo de su partido, el vértigo del nacionalismo a cambiar de estrategia y su lectura sesgada del resultado electoral le van a llevar a optar por el camino de la irresponsabilidad opositora. Para ello echará mano de su preeminencia institucional y de la hegemonía social del nacionalismo en general, al tiempo que intentará cargar sobre los demás (socialistas y populares) la responsabilidad de no dejarle gobernar e incluso, llegado el caso, tener que adelantar las elecciones, maximizando cualquier error de éstos. De la responsabilidad y la inteligencia de la otra mayoría, muy particularmente de los socialistas con el gobierno de la nación al frente, depende aprovechar bien esta gran oportunidad para convencerle, no de que él es el perdedor, pero sí de que sus objetivos políticos han salido derrotados por el pluralismo y la moderación de la sociedad vasca y, por tanto, hay que perder el menor tiempo y energía posibles para iniciar el nuevo ciclo con un gobierno fuerte y decidido a gestionar el cambio necesario. □

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bartolini, S.

— (1986), «La volatilità elettorale», en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, núm. 16, págs. 372 y ss.

Benegas, J. M.

— (2007), *Diario de una tregua. Una oportunidad perdida*, Madrid, Espejo de Tinta.

Euskobarómetro

— Estudio periódico de la opinión pública vasca con oleadas semestrales desde 1995 y series temporales desde 1979. Universidad del País Vasco: www.ehu.es/cpvweb.

Flanagan, S. C.

— (1973), «Models and Methods of Analysis», en G. A. Almond, S. C. Flanagan y R. J. Mundt (eds.), *Crisis, Choice and Change*, Boston, Little Brown, págs. 43-102 y 682-696.

Gunther, R., Sani, G. y Shabad, G.

— (1986), *Spain after Franco: The Making of a Competitive Party System*, Berkeley y Los Ángeles, Univ. of California Press.

Inglehart, R. y Klingemann, H. D.

— «Party Identification, Ideological Preference and the Left-right Dimension among Western Mass Publics», en I. Budge *et al.* (eds.), *Party Identification and Beyond*, Londres, Wiley.

Laponce, J.

— (1981), *Left and Right. The Topography of Political Perceptions*, Toronto, University of Toronto Press.

Lijphart, A.

— (1980), «Language, Religion, Class and Party Choice: Belgium, Canada, Switzerland and South Africa Compared», en R. Rose (ed.), *Electoral Participation*, Londres, Sage, págs. 283-327.

— (1984,) *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven, Yale Univ. Press.

Linz, J. J. *et al.*

— (1981), *Atlas electoral del País Vasco y Navarra*, Madrid, CIS.

— (1986), *Conflicto en Euskadi*, Madrid, Espasa-Calpe.

Llera, F. J.

— (1981), «Caracterización sociopolítica del sistema de partidos de las Comunidades Autónomas Vasca y Navarra», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 20, págs. 61-86.

— (1983), «La estructura electoral y el sistema de partidos en las Comunidades Autónoma del País Vasco y Foral de Navarra después de las elecciones generales de 1982», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 34, págs. 147-202.

— (1984a), «La estructura política vasca en 1983», en *Papers*, núm. 22-23, págs. 93-145.

— (1985a), *Postfranquismo y fuerzas políticas en Euskadi*, Bilbao, UPV.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

— (1986), «Las segundas elecciones autonómicas vascas», en *Revista de Derecho Político*, núm. 23, págs. 135-165.
— (1987a), «Las terceras elecciones autonómicas en Euskadi: redistribución espacial del voto tras el ajuste de cuentas intranacionalista», en *Alfoz*, núm. 36-37, págs. 90-108.
— (1987b), «Territoire et elections au Pays Basque Espagnol», en *Espace, Populations, Societés*, núm. 3, págs. 523-531.
— (1988a), «Crisis en Euskadi en los procesos electorales de 1986», en *Revista de Derecho Político*, núm. 25, págs. 35-74.
— (1988b), «Continuidad y cambio en el sistema de partidos vascos: 1977-1987», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 59, págs. 277-375.
— (1992a), «ETA: ejército secreto y movimiento social», en *Revista de Estudios Políticos*, vol. 78, págs. 161-193.
— (1992b), «Violencia y opinión pública en el País Vasco, 1978-1992», en *Revista Internacional de Sociología*, núm. 3, págs. 83-111.
— (1994), *Los vascos y la política*, Bilbao, UPV.
— (1998a), «Los rendimientos de los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas: el predominio del bipartidismo imperfecto», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 82, págs. 127-157.
— (1998b), «Pluralismo y gobernabilidad en Euskadi, 1980-1994», en M. Alcántara y A. Martínez (eds.), *op. cit.,* págs. 413-443.
— (1999a), «El vértigo del nacionalismo vasco», en *Claves*, núm. 89, págs. 16-22.
— (1999b), «Frenazo al tren de Estella», en *Claves*, núm. 95, págs. 14-30.
— (1999c), «Pluralismo y gobernabilidad en Euskadi, 1980-1994», en *Working papers*, núm. 162, Barcelona, ICPS.
— (2000), «Los gobiernos de coalición en el País Vasco», en J. Matas (ed.), *Coaliciones políticas y gobernabilidad*, Barcelona, ICPS, págs. 193-240.
— (2001), «Entre la política de adversarios y el consenso», en *Claves*, núm. 113, págs. 25-34.
— (2002), «La polarización vasca: entre la autonomía y la independencia», en W. Safran y R. Máiz (eds.), *Identidad y autogobierno en sociedades multiculturales*, Barcelona, Ariel, págs. 165-185.
— (2003a), «Las elecciones de 2003 en España: ¿cambio de ciclo?», en *Claves de Razón Práctica*, núm. 134, págs. 12-20.
— (2003b), «Concentración y estancamiento nacionalista», en *Cuadernos de Alzate*, núm. 28, págs. 202-228.
— (2005), «Euskadi 2005: Final de trayecto», en *Claves*, núm. 153, págs. 18-25.
— (2006), «Elecciones legislativas de 2004 en Euskadi: realineamiento y cambio de ciclo», en J. Molins y P. Oñate (eds.), *Elecciones y comportamiento electoral en la España multinivel*, Madrid, CIS, págs. 77-103.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

— (2007), «Elecciones 2007: cuando el ganador no gana», en *Claves*, núm. 174, págs. 46-56.

Llera, F. J. y Retortillo, A. (coords.)

— (2004), *Los españoles y las víctimas del terrorismo. 1ª Encuesta nacional «Percepción ciudadana sobre las víctimas del terrorismo en España»*, Madrid, CIS.

— (coords.) (2006), *Los españoles, las víctimas y el final del terrorismo*, Madrid, FVT.

Llera, F. J. y Leonisio, R.

— (2007), «Continuidad y cambio: las elecciones vascas de 2007», en *Cuadernos de Alzate*, núm. 36, págs. 153-179.

Llera, F. J., Leonisio, R. y García Rabadán, J.

— (2008), «El poder territorial y local en España en 2007», en AA VV, *Libro homenaje a Miguel Beltrán*, Madrid, CIS.

Mata, J. M.

— (1993), *El nacionalismo vasco radical: discurso, organización y expresiones*, Leioa, Universidad del País Vasco.

Montero, J. R.

— (1984), «Niveles, fluctuaciones y tendencias del abstencionismo en España y Europa», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 28, págs. 223-242.

— (1985), «Elecciones 'normales' y elecciones 'excepcionales': algunos datos y factores de movilización electoral de octubre de 1982», en el volumen colectivo *Homenaje a Carlos Ruiz del Castillo*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, págs. 415 ss.

— (1988), «Elecciones y ciclos electorales en España», en *Revista de Derecho Político*, núm. 25, págs. 11-34.

— (1992), «Las elecciones legislativas», en R. Cotarelo (ed.), *Transición política y consolidación democrática en España (1975-1986)*, Madrid, CIS, págs. 243-297.

— (1998), «Stablising the Democratic Order: Electoral Behaviour in Spain», en *West European Politics*, núm. 21.

Pedersen, M.

— (1983), «Changing Patterns of Electoral Volatility in European Party Systems, 1948-1977», en H. Daalder y P. Mair (eds.), *op. cit.*, págs. 31 y ss.

Rae, D.

— (1977), *Leyes electorales y sistemas de partidos políticos*, Madrid, CITEP.

Sani, G. y Sartori, G.

— (1983), «Polarization, Fragmentation and Competition in Western Democracies», en H. Daalder y P. Mair (eds.), *Western European Party System: Continuity and Change*, Beverly Hills, CA., Sage, págs. 310 y ss.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

Sartori, G.
— (1966), «European Political Parties», en J. Lapalombara y M. Weiner (eds.), *Political Parties and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, págs. 137-176.
— (1980), *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza.
Taagepera, R. y Laakso, M.
— (1980), «Proportional Profiles of West European Electoral Systems», en *European Journal of Political Research*, núm. 8, págs. 423-446.
Taagepera, R. y Shugart, M. S.
— (1989), *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven, Yale University Press.
Van der Eijk, C.
— (1987), «Testing Theories of Electoral Cycles», en *European Journal of Political Research*, núm. 15, págs. 253 y ss.
Von Beyme, K.
— (1986), *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, Madrid, CIS.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

LA NUEVA PROMISCUIDAD (POLÍTICA)

Lourdes Pérez (*)

Los vascos, ya se sabe, cargamos con la fama de ser gente rara. Nuestra supuesta y manoseada excepcionalidad, definida por esa tragedia colectiva que sigue representando la violencia de ETA pero también por las singularidades que han marcado la situación política en Euskadi durante años —muchas veces más por lo peculiar que le resultábamos a los demás que porque realmente lo fuéramos—, ha permitido prolongar carencias, anomalías o extravagancias que sólo nos han parecido tales cuando han desaparecido o han sido sustituidas por otras. El cambio político que ha permitido a Patxi López romper con tres décadas de liderazgo del PNV en el Gobierno vasco ha sido interpretado por los más críticos del nacionalismo como la superación de la anormalidad que habría supuesto esa larga hegemonía peneuvista, concediéndole, por tanto, un carácter poco menos que adánico al nuevo Ejecutivo socialista apoyado por los escaños del PP. En sentido contrario, quienes se muestran más dolidos por la pérdida de la manija institucional tienden a considerar el cambio en sí mismo como una rareza difícil de asumir; como si lo excepcional comenzara ahora a través de un Gobierno al que no reconocen más legitimidad que la que se deriva de la frustración de no poder impedirlo.

Ambas lecturas confluyen en la consideración del nuevo tiempo como un tiempo de ruptura, de quiebra radical con lo anterior, que si bien se sustenta en la evidencia histórica de que el PNV ha perdido el poder del que siempre se ha sentido acreedor —con independencia de la fortaleza de su mayoría—, parece olvidar que los socialistas estuvieron antes ahí, aunque fuera como socios en segundo lugar de la coalición gubernamental. Y que la pluralidad de la sociedad vasca, a veces tan endiablada,

---

(*) Jefa de Opinión de los Medios Regionales de Vocento.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

forzó en el pasado acuerdos y entendimientos que no eran muy distintos, o menos excéntricos, que los que se han dibujado o se perciben tras el escrutinio del 1 de marzo. Unos comicios cuyos resultados parecen haber animado a los partidos, por obligación o por interés, a regresar a la promiscuidad pactista de antaño, lo que podría identificarse, de nuevo, como un rasgo de excepcionalidad de la política en Euskadi. De nuestra particular rareza. Pero también como un síntoma de normalidad ante un vuelco en el escenario político que se ha producido, en el fondo, de manera muy poco grandilocuente para lo que podían intuir quienes llevaban treinta años esperando, o temiendo, que se consumara el relevo en la Lehendakaritza.

La investidura de Patxi López como nuevo presidente vasco ha clausurado la convulsa etapa que se inició en 1998 con la firma del Pacto de Lizarra y con la tregua que ETA decretó valiéndose del colchón creado por la acumulación de fuerzas nacionalistas; y que estuvo marcada, después de que los terroristas reventaran aquel proceso de paz y de paso la unidad entre abertzales, por el conflictivo mandato de Juan José Ibarretxe al frente del Gobierno de Vitoria. Ambos procesos —el ensayo de reagrupamiento nacionalista con el señuelo del final de la violencia que supuso Estella y la apuesta por el soberanismo protagonizada por Ibarretxe— han tendido a identificarse como las dos caras de una misma moneda, que lanzada al aire habría provocado un efecto equivalente: una política excluyente de los acuerdos con los no nacionalistas y de exacerbación de las reivindicaciones superadoras de la legalidad constitucional y estatutaria.

Sin embargo, la consideración de la «década Ibarretxe» como una mera continuidad de los presupuestos inspirados por Lizarra resulta incompleta y simplista. Por decirlo forzando las palabras, el «ibarretxismo» acabó convirtiéndose en un fenómeno desconocido hasta entonces en la política vasca, un experimento tan condicionado por el carácter del ex lehendakari que llegó a sumir en el desconcierto a los suyos mientras exasperaba a sus adversarios no nacionalistas. El tripartito con Eusko Alkartasuna y Ezker Batua terminó por erigirse en el verdadero partido de Ibarretxe, al tiempo que él y sólo él ganaba adhesiones en el seno del abertzalismo soberanista. La prueba fue la cosecha de votos, tan notable como finalmente estéril, obtenida el 1-M por el candidato del PNV. Su victoria no sólo desguazó a sus socios de Gobierno, como si Saturno hubiera devorado a sus compañeros de viaje político, sino que ha contribuido a cortocircuitar el entendimiento que se presuponía con los socialistas una vez celebrada la liza electoral. Anclados a Ibarretxe, los

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

peneuvistas tenían que ser conscientes de que su triunfo podía acabar siendo su derrota.

Una de las imágenes más instantáneas que provoca el decenio del ex lehendakari en Ajuria Enea es la del enfrentamiento sin consenso posible con la oposición. Se trata también de una proyección inexacta, porque acuerdos los hubo y no precisamente baladíes. Tanto como para reinstaurar la colaboración entre el PNV y los socialistas que hizo de los segundos el sostén imprescindible para que Ibarretxe pudiera aprobar unos Presupuestos hasta entonces siempre en el alambre dada la situación minoritaria del Gobierno tripartito; y como para propiciar que el partido liderado primero por Josu Jon Imaz y después por Íñigo Urkullu se convirtiera en socio necesario y preferente del Ejecutivo de Zapatero ante la precaria mayoría con que cuenta éste en el Congreso. Esos pactos, esa rareza en una etapa de discrepancia sostenida por los propósitos soberanistas de Ibarretxe, alimentaron en los meses previos a las elecciones del 1 de marzo las suposiciones sobre el regreso al viejo entendimiento entre el nacionalismo institucional y los socialistas. Suposiciones que orillaban al menos tres condicionantes: uno, que el PSE, escudado en los agravios acumulados en los años de Ibarretxe y en un empuje electoral atribuido, en parte, a su protagonismo en el último proceso para el final del terrorismo, no tenía intención de ceder la Lehendakaritza si disponía de opciones para gobernar Euskadi; dos, que el mantenimiento por el PNV de su candidato por cuarta vez cegaba las vías para regresar a la cohabitación del pasado; y tres, que los acuerdos presupuestarios que animaban las expectativas de una futura vuelta a los gobiernos de coalición se habían suscrito al margen, cuando no con la notoria reticencia, del entonces inquilino de Ajuria Enea y aspirante a la reelección.

Lo curioso es que esas trabas de partida fueron soslayadas en las semanas previas a las elecciones quizá por efecto de antiguas inercias, o por la nostalgia falseada de los tiempos pasados en que a veces se regodea la política en Euskadi. El caso es que la alternativa que podía desencadenar el cambio en la Presidencia del Gobierno vasco, la del pacto PSE-PP, no terminó de hacerse visible hasta que el escrutinio, la noche electoral, la hizo aritméticamente factible. Es cierto que los socialistas se resistían a contemplarla, porque, cuando la campaña estaba aún lejana, dudaban de que la suma con los populares propiciara la mayoría absoluta en el Parlamento de Vitoria. También porque la mera mención de ese acuerdo retrotraía al fracaso del intento de alcanzar Ajuria Enea protagonizado en 2001 por Jaime Mayor y Nicolás Redondo; un fracaso especialmente amargo para el PSE, forzado a transitar por la travesía del desierto a la que

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

le condujo su desplome electoral y la crisis interna que se zanjó con la elección como secretario general del partido de quien hoy se ha convertido en lehendakari.

Pero es indudable que en el ánimo del PSE, como también en el del PP, pesaba la sombra de una profunda desconfianza mutua, que comenzó a larvarse casi desde la noche electoral de 2001 y que quedó escenificada con el paso del tiempo en dos episodios particularmente agrios: la explícita hosquedad que presidió la reunión entre María San Gil y Patxi López dentro de una ronda de partidos convocada tras las elecciones autonómicas de 2005 y el inédito rifirrafe vivido en el velatorio de Isaías Carrasco, el ex concejal socialista de Mondragón asesinado por ETA en vísperas de las generales de marzo de 2008. El relevo de San Gil por Antonio Basagoiti, tras el convulso congreso de Valencia en que se reafirmó el liderazgo de Mariano Rajoy, facilitó a los populares vascos reorientar su estrategia hacia una mayor disposición al diálogo y al acuerdo con el PSE y el PNV. Y, al tiempo, el hecho de que el partido en Euskadi —aunque menos potente que otras organizaciones territoriales, cargado de simbolismo por su resistencia frente al terrorismo de ETA— cerrara filas con Rajoy frente a la rebelión interna que generó el desmarque de San Gil de las posiciones oficiales hizo que el líder del PP contrajera una suerte de deuda para con sus compañeros vascos. Deuda que, más allá de la convicción en la necesidad del cambio, reforzó la legitimidad del viraje de Basagoiti y los suyos hacia el pacto con los socialistas que acabaría desalojando a Ibarretxe de Ajuria Enea.

Ese acuerdo comenzó a vislumbrarse en la misma noche electoral, cuando la predisposición a asumir el poder proclamada por López, el guante por el cambio lanzado por los populares y la imposibilidad de que el PNV fuera a descabalgar a un líder cuya victoria no sólo no favorecía, sino que atoraba la posibilidad de buscar una nueva alianza con los socialistas, abrieron la puerta a un Gobierno distinto en Vitoria y a la recomposición de los potenciales pactos en el futuro inmediato. Pero no sólo de ellos: también de los que habrían contribuido a construir la historia de la política vasca en los años precedentes. Es más que posible que, en el mismo momento en que se conoció el escrutinio, quedara zanjado el viejo modelo de las coaliciones entre las dos grandes corrientes del país, el nacionalismo del PNV y el socialismo; que se quebrara definitivamente el esquema tradicional en que se habían movido sus relaciones, persuadidos ambos de conformar el eje indispensable del autogobierno vasco. El PNV acaba de descubrir que ya no lo es; o que no lo es en solitario. Un duro golpe a su orgullo de partido supervi-

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

viente, capaz durante largo tiempo de ganar siempre o, aunque no lo hiciera, de terminar imponiéndose fruto de su habilidad para extraer beneficio de los escenarios complejos y pantanosos y de la falta de habilidad del resto para emularle.

Es dudoso que la mano tendida por Patxi López para procurar acuerdos que superen los márgenes del pacto con el PP y que la reivindicación de los peneuvistas de su sentido de la responsabilidad para seguir garantizando desde la oposición el bienestar de los vascos vayan a traducirse, al menos a corto plazo, en un apaciguamiento entre socialistas y jeltzales. Los 25 escaños que sustentan el Gobierno en solitario de López sugieren una sensación de fragilidad, de posible interinidad pese a la alianza suscrita con el PP, demasiado tentadora para un PNV aún muy desconcertado por la certeza del cambio. Un PNV al que el férreo marcaje del nuevo Ejecutivo le permite fantasear con que todavía está en el poder; o que lo puede ejercer dificultando la acción del nuevo inquilino de Ajuria Enea desde el contrapeso de las instituciones forales —ahí está el renovado protagonismo del diputado general de Vizcaya— y también la de José Luis Rodríguez Zapatero en el Congreso —con Josu Erkoreka reconduciendo a marchas forzadas la actitud colaboradora que el grupo jeltzale venía manteniendo en la Cámara, facilitando que el Gobierno socialista superara su precaria mayoría.

Es posible que la disposición expresada por el PSE a abrir su Gobierno al entendimiento con otras fuerzas políticas y al conjunto de la sociedad no pueda redundar en una apertura efectiva, al menos por ahora, hacia los 30 escaños que ocupa el PNV en la bancada de la oposición. La colisión contra el muro de despecho de los peneuvistas implica tal riesgo de desgaste que obligaría a los socialistas a evitarlo profundizando su entente con los populares para hacer prosperar sus iniciativas; lo que supondría adentrarse incluso en aquellos terrenos —el desalojo del partido de Urkullu de la presidencia de la Diputación alavesa— que más incomodidad pueden provocar en las filas del PSE. Sin embargo, y con independencia de la presión que soporte el nuevo Gobierno, que el cambio se haya consumado ha revertido el tradicional patrón de las relaciones entre el socialismo vasco y el nacionalismo institucional. Relaciones que difícilmente volverán a fórmulas anteriores, a la subordinación a la tradicional hegemonía del PNV, al margen de cómo se solvente esta legislatura. La quiebra de la supuesta imbatibilidad eterna del PNV le ha desplazado de la centralidad que le proporcionaba ser, desde siempre, el partido del Gobierno. Una percepción que, pese al escoramiento soberanista de los mandatos de Ibarretxe, ha seguido beneficiando a los jeltzales, tal y como quedó reflejado

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

en la victoria electoral del 1 de marzo. En ella quedó claro que el «cauce central» de la sociedad que el ex lehendakari había reivindicado para el conjunto del tripartito sólo era identificado por los votantes, finalmente, con el PNV.

La evidencia de que los peneuvistas ya no son insustituibles para gobernar ha abierto la posibilidad de los pactos hacia horizontes inexplorados antes de las autonómicas, alimentando unos coqueteos aún demasiado prematuros, desordenados y volátiles para establecer si va a dar lugar a alianzas de futuro sólidas o si los distintos protagonistas se están limitando a tratar de acomodarse de la mejor manera a un período tan condicionado por las incertidumbres. Ello no sólo afecta al grado de compromiso que acabe adquiriendo el pacto de gobierno entre el PSE y el PP conforme avance la legislatura: si cabe la posibilidad de que las circunstancias de los próximos meses impulsen a los socialistas a estrechar unos lazos que seguramente habrían preferido menos comprometedores, el partido de Basagoiti tampoco está en condiciones de tensar la cuerda del cambio que le ha permitido recuperar un espacio propio —e influyente— en la política vasca con una de las cosechas de votos más parcas de su trayectoria reciente.

El normalizado seísmo que ha provocado los resultados del 1 de marzo en la comunidad autónoma también interpela al PNV, al forzar las costuras de sus contradicciones internas que el mantenimiento del poder y la defensa a ultranza de la unidad siempre habían ayudado a posponer. La apuesta expresa de Arnaldo Otegi por reimpulsar la acumulación de fuerzas nacionalistas, pero esta vez —a diferencia de Lizarra— sin el PNV, y el hecho de que para el sector seducido por esa alternativa quepa prescindir de los jeltzales porque éstos ya no atesoran el Gobierno, abren un interrogante sobre cómo modulará su estrategia política un partido que, de la mano de Ibarretxe y tras la salida obligada de Josu Jon Imaz, ha interiorizado como irrenunciable la reivindicación del derecho a decidir aunque la abandere con mayor o menor entusiasmo.

De cómo canalicen los peneuvistas sus pulsiones soberanistas y del tipo de oposición por el que terminen optando, una vez pasado el berrinche por la pérdida de Ajuria Enea, dependerá su política de pactos, la que sigue definiendo el EBB. Más en concreto: el PNV deberá ir clarificando hasta dónde está dispuesto a llegar en sus iniciativas de desgaste de Patxi López y en su coincidencia en el Congreso con el PP para seguir poniendo en apuros al Gobierno de Zapatero. Porque los peneuvistas son conscientes en privado de que tan antinatura como el pacto de

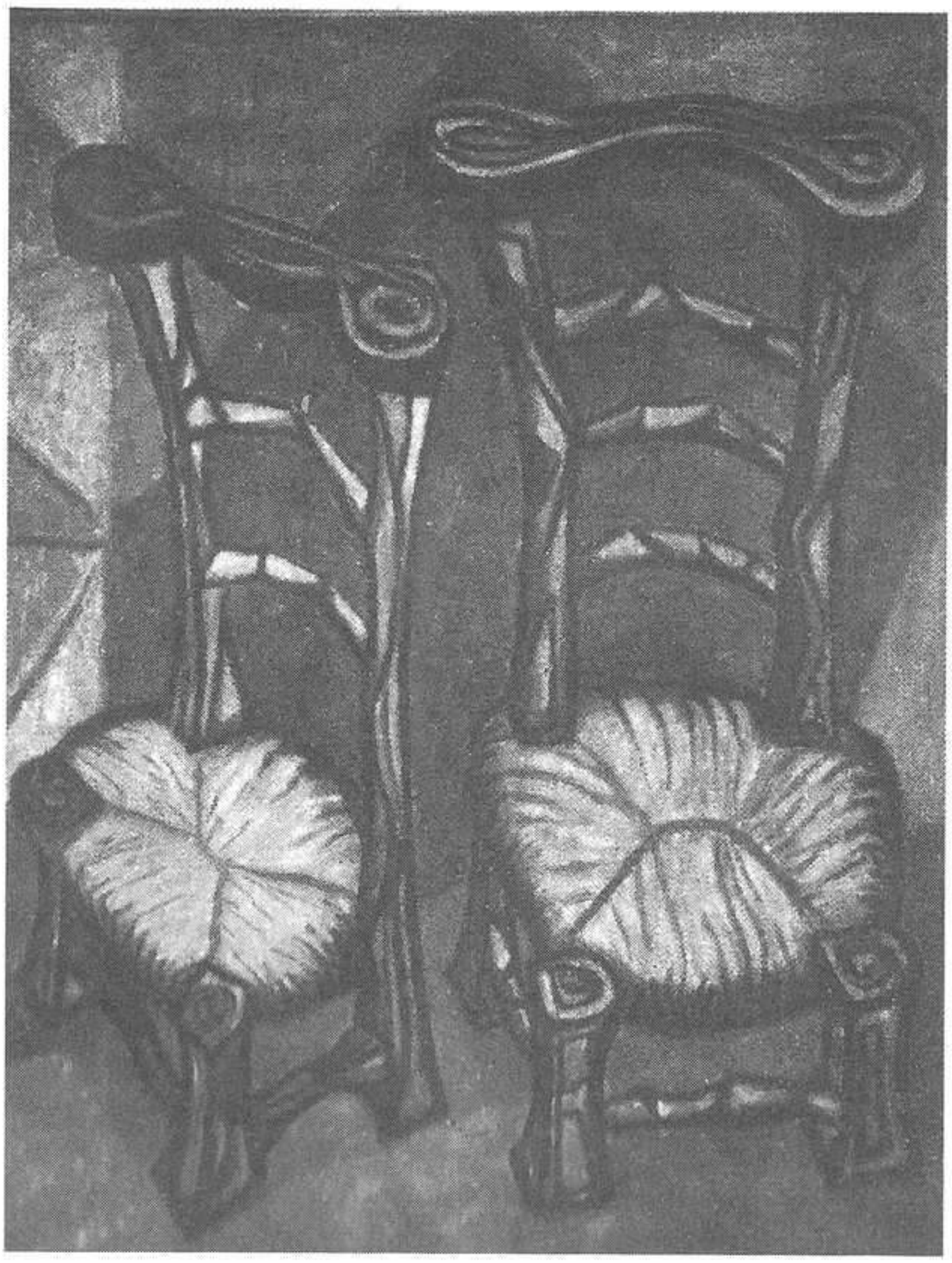
Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

gobierno que denuncian en Euskadi resultaría que ellos acabaran apoyando un intento en firme de los populares de acortar la legislatura en Madrid, cobrándose la cabeza de Zapatero; especialmente cuando la mayor cordialidad en las relaciones con el partido de Rajoy y Basagoiti no está lo suficientemente engrasada aún como para pasar a mayores y puede dinamitarse, además, si el PP, vía moción de censura, acaba recuperando la Diputación de Álava con el respaldo de los socialistas.

No dejaría de ser un curioso ajuste de cuentas con el pasado más inmediato que los peneuvistas puedan distanciarse, por voluntad propia o ajena, del universo abertzale que trata de sobreponerse a la irrelevancia a la que le ha condenado la persecución judicial y policial por su vinculación con la violencia, mientras restauran una vía de diálogo con el PP; dos circunstancias que ya fueron ensayadas en su momento por Imaz, cuyas reuniones con Rajoy de aquella época estuvieron envueltas en el secreto y suscitaron un indisimulado malestar en los populares vascos. Que éstos no descarten tampoco ese diálogo ahora con los nacionalistas, mientras contribuyen al sostenimiento del Gobierno de López, certifica la determinación de los populares de volver a contar en la política vasca más allá del peso estricto de sus escaños, lo que implica ensanchar el campo hipotético de sus contactos. La satisfacción con que el partido de Antonio Basagoiti ha saludado el valioso papel que le otorgó el escrutinio del 1 de marzo, el cual le ha permitido alzarse por primera vez con la presidencia del Parlamento de Vitoria, no lo blinda, no obstante, ante las contradicciones que afloran también en sus oponentes en este escenario cambiante. Contradicciones que, en su caso, tendrán que ver con su compromiso con el Ejecutivo de López a lo largo de la legislatura si el tránsito en paralelo de la política en Madrid se endurece aún más.

El fin de la «era Ibarretxe» y el dibujo más abierto que dejaron las elecciones autonómicas han llevado a los partidos vascos, por decisión propia o empujados por las circunstancias, a volverse promiscuos, procurando acuerdos, acercamientos o coincidencias paralizados, improbables o imposibles apenas unos días antes de los comicios. Por ahora se trata de una promiscuidad a la expectativa en un contexto tan insólito en Euskadi como el del cambio de Gobierno, en el que queda por ver, entre otras cosas, qué red tratará de tender lo que queda de la izquierda abertzale ilegalizada. Y que quizás acabe derivando, antes que en un mapa más flexible para la política vasca, en un acotamiento del mismo por efecto del principio de realidad. Un principio que tantas veces ha sorteado esa rareza que parece sernos tan propia. □

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012



Sin título, s/f

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

ETA Y SU ENTORNO EN TIEMPOS DE CRISIS

Florencio Domínguez (*)

ETA y Batasuna han puesto a rodar en los últimos tiempos el concepto de «estrategia independentista eficaz» con el que pretende arropar una operación política encaminada a conseguir un apoyo mucho más amplio que el que corresponde a la izquierda abertzale tradicional. La banda terrorista y su brazo político, actuando de forma concertada, han establecido una línea de acción que busca la creación de un bloque independentista con el que desplazar al PNV como formación hegemónica del nacionalismo.

Los dirigentes de ETA y los de Batasuna, con un Arnaldo Otegi que ha recuperado protagonismo público después de los meses de silencio voluntario por los que pasó tras su salida de la cárcel, se enfrentan a un escenario político muy difícil, con más elementos desfavorables que a favor, pero se han embarcado en una estrategia ambiciosa que puede ser superior a sus fuerzas.

Batasuna, por vez primera en su historia, se ha quedado fuera del Parlamento vasco ya que no se le permitió presentarse a las últimas elecciones autonómicas. La sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos avalando su ilegalización y la de las siglas de conveniencia utilizadas en 2003 y 2004 han dado el carpetazo definitivo a las esperanzas que tenían los dirigentes de ese partido y los de ETA de volver a la legalidad democrática por la puerta grande y sin tener que desmarcarse del terrorismo.

Dentro de dos años se celebrarán las elecciones municipales y el Gobierno, con el aval que ha recibido en Estrasburgo, se

---

(*) Analista vasco.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

muestra firme en su decisión de impedir la presencia de siglas pantalla de Batasuna, lo que provocará la definitiva exclusión de este partido de todas las instituciones.

Las recientes elecciones autonómicas, además, revelan que Aralar ha comenzado a arrastrar voto tradicional de Batasuna y que se perfila como una amenaza para el entorno político de ETA. En el balance de las autonómicas vascas realizado por Batasuna se cifran entre 10.000 y 15.000 los votos que el partido liderado por Patxi Zabaleta les ha arrebatado. «La nueva ubicación de Aralar exige celeridad de adecuación de la estrategia de la izquierda abertzale», señalaba Batasuna tras las elecciones.

Los llamamientos al voto resistencial que ha venido realizado Batasuna parecen haber llegado a un punto de agotamiento, tal como el propio Arnaldo Otegi reconocía, el 24 de marzo, al señalar que la izquierda abertzale llevaba «bastante tiempo» apelando al voto nulo y «quizá se ha llegado a un tope», por lo que se declaró partidario de no mantener esa estrategia como «una dinámica continua».

Los malos vientos soplan también por el lado de ETA que se encuentra en una situación de debilidad estructural por el acoso policial que sufre en España y Francia. En el debate interno abierto en 2007 la mayoría de los etarras reconocen su mala situación, algunos con más vehemencia que otros: «La cantidad y calidad de nuestras *ekintzas* (atentados) es penosa (desde hace unos años). Y por otra parte la represión de los Estados nos vence. Y además esta lucha armada dificulta el trabajo de la izquierda abertzale».

El debate fue abierto tras la ruptura de la tregua, en 2007. En la primera parte de esa discusión, que finalizó en marzo de 2008, la dirección etarra envió una ponencia base para ser sometida a discusión de los miembros de la organización terrorista, tanto los que están en libertad como los que están en prisión. En esa primera fase participaron 210 miembros de ETA en la elaboración de propuestas. La dirección recibió un centenar de escritos de «aportaciones», algunos elaborados en grupo por varios etarras y otros de forma individual.

Algunas enmiendas se incluyeron directamente en la ponencia base y dieron lugar a lo que se llamó Informe de Conclusiones que se sometió a votación de los miembros de la banda. Además, hubo nueve enmiendas generales y doce enmiendas parciales que también fueron sometidas a votación en una segunda fase del proceso desarrollada entre marzo y junio de 2008. Con

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

la aprobación del texto definitivo se dio por cerrado el debate y la asamblea virtual. Aunque hubo críticas, la estrategia oficial de la organización terrorista salió aprobada por los miembros de la banda y se acabó el debate.

A pesar de ese reconocimiento, el debate ha terminado con una ratificación de la voluntad de continuar con el terrorismo, quizás con la esperanza de mejor su situación con el paso del tiempo.

El fracaso en el terreno operativo que reconocen los propios etarras viene acompañado del fracaso en el terreno negociador, como es públicamente conocido, fracaso que ha marcado la elaboración de la nueva estrategia plasmada después de los debates internos mencionados. En estos debates se ha visto que de la última negociación, ETA ha salido particularmente frustrada con el PNV porque este partido, en las conversaciones de Loyola en las que participó, no se alineó con Batasuna, como esperaba el grupo terrorista. ETA y Batasuna confiaban en tener de su lado al PNV y no fue así.

ETA ha acumulado una gran hostilidad hacia el PNV, hasta el punto de que estaba incrementando la presión terrorista sobre los flancos de este partido y que todos los indicios hacían temer que en cualquier momento pudiera atentar contra miembros de esta formación política. Es muy probable que la pérdida del poder y su salida del Gobierno vasco haya salvado, de momento, al PNV de ser objetivo directo. De haber llegado a un acuerdo con los socialistas, ETA los hubiera puesto en su punto de mira con toda seguridad.

La ponencia debatida entre los miembros de ETA dejaba bien clara la amenaza a los nacionalistas: «Para ETA, tener carné del PNV no será una razón de impunidad para aquellos que colaboren con el aplastamiento de Euskal-Herria y/o tengan responsabilidad política en la represión». La organización terrorista había situado ya al PNV al lado de sus «enemigos», los representantes de España y Francia, y por tanto los había colocado ya en la lista de sus objetivos:

«Hay un sector, un sector de la sociedad y también un partido político de Euskal Herria, de entre los poderes económicos de Euskal-Herria que ayudan a sustentar el status quo actual, concretamente el PNV. (...) Pero desgraciadamente, teniendo en cuenta la actitud que mantiene el PNV ante el proceso de liberación, tenemos que decir que es el notable responsable del alargamiento de los problemas y en la desaparición de Euskal-Herria».

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

Una incógnita del momento presente es saber si ETA seguirá adelante con sus planes que incluían a medio plazo atentar contra el partido de Iñigo Urkullu o la salida del PNV del Gobierno vasco hace cambiar de actitud a la banda.

Al margen de la cuestión, no menor, de si atentan o no contra el PNV, la organización terrorista y su entorno han reflexionado sobre la situación y han decidido una nueva estrategia a medio plazo, con una perspectiva de varios años por delante. La primera decisión adoptada es la de prescindir definitivamente del PNV como potencial aliado y trabajar para sustituirlo por otras fuerzas políticas. El bloque independentista que se plantean ETA y Batasuna es la primera prioridad política establecida para los próximos meses o tal vez años.

Se trata de agrupar en torno a la izquierda abertzale a aquellas organizaciones que estén dispuestas a secundar una estrategia independentista y a hacerlo, además, bajo el liderazgo de ETA y Batasuna. Los destinatarios naturales de esa oferta son el sindicato ELA, los partidos EA y Aralar y el grupo vasco francés Abertzaleen Batasuna, aparte de otros grupos sociales. Una vez puesta en marcha la iniciativa por ETA y Batasuna, no tardarán en aparecer supuestas organizaciones sociales que se sumarán al llamamiento, organizaciones que, como siempre, giran en la órbita de la izquierda abertzale y que actúan como peones de ésta.

Arnaldo Otegi asumió el protagonismo en la puesta en marcha de ese bloque soberanista con una comparecencia pública efectuada el 17 de marzo. En posteriores declaraciones del 26 de mayo, señalaba que ya estaban en marcha los contactos, pero que en este momento no era viable la constitución inmediata de ese bloque y había que dejar pasar el verano.

El bloque tendría un doble objetivo: por una parte arrebatar al PNV el liderazgo de la comunidad nacionalista. Ese ha sido siempre el objetivo de ETA desde su momento fundacional, aunque nunca ha estado cerca de conseguirlo, ni siquiera en los peores momentos de la crisis interna del partido fundado por Sabino Arana. Al promover la creación de ese bloque estaría reconociendo su incapacidad para suplantar al PNV por sí misma, de la misma manera que ha tenido que reconocer su incapacidad de conseguir sus objetivos en una negociación en solitario con el Estado.

ETA y Batasuna han descartado acuerdos con el PNV, al estilo de los de 1998, pero no han descartado realizar esfuerzos para introducir cuñas en el seno del partido jelkide e intentar dividir a los diferentes sectores.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

El segundo objetivo del bloque sería el de constituirse en interlocutor del Gobierno español en futuras negociaciones. Así lo expresa uno de los textos sometidos a debate en el seno de la organización terrorista tras constatar el fracaso del último proceso:

«Por eso el primer paso que hay que dar para salir de la situación en la que estamos tendría que ser acumular fuerzas políticas y sociales que tengan como objetivo el derecho a decidir y la territorialidad. Por lo tanto antes de abrir un proceso de negociación con los Estados de España y Francia se tendría que conseguir una acumulación de fuerzas a nuestro favor para que el proceso de negociación pueda tener de verdad naturaleza política.»

«La Organización tiene que abrir el camino a la unidad para el trabajo de los agentes sociales y políticos que estén a favor de un cambio político basado en el reconocimiento nacional, en la territorialidad y en el derecho a decidir. Para ello consideramos imprescindible cambiar la estrategia de la lucha armada y tendría que hacerse una apuesta en favor de una nueva estrategia que nos saque de la encrucijada en la que estamos actualmente», añade el documento.

Los dos encapuchados entrevistados en *Gara* el 25 de mayo confirman también el papel que le reservan al bloque como representación negociadora frente al Gobierno español:

«Naturalmente, antes de sentarse a hablar con los que defenderían los intereses y el proyecto del Estado para llegar a ese escenario democrático, sería necesario que las fuerzas que tienen en cuenta los derechos democráticos de Euskal Herria confluyeran en un acuerdo de mínimos de cara a conseguir la soberanía».

La negociación no sería ETA-Gobierno, sino bloque independentista-Gobierno. Ese esquema pone de relieve que la prioridad etarra no es volver a una mesa de negociación de inmediato, sino la constitución del bloque independentista, tarea que puede llevar años, como llevó materializar la estrategia pensada entre 1993 y 1995 para atraer al PNV al terreno de la izquierda abertzale.

A Batasuna y a Arnaldo Otegi les ha correspondido el papel de plasmar en la práctica los contactos y gestiones necesarios para impulsar la creación de ese bloque independentista. Un preámbulo de este trabajo se desarrolló a finales del pasado año con los

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

contactos mantenidos con Eusko Alkartasuna para crear lo que se llamó «polo soberanista», iniciativa marcada por la inmediatez de las elecciones autonómicas previstas para el 1 de marzo.

El banderazo de salida en este proceso fue dado por Arnaldo Otegi en la rueda de prensa ofrecida el 17 de marzo pasado, aunque en ocasiones anteriores ya había referido las claves de la iniciativa: «La izquierda abertzale viene planteando con insistencia la necesidad de una acumulación de fuerzas soberanistas, independentistas y progresistas como eje determinante en la actual situación de tránsito a la definición de los ingredientes y/o bases de un nuevo ciclo político» (1).

En la visión del líder de Batasuna, ese bloque tiene que aglutinar a las organizaciones —sean partidos políticos o no— que estén a favor de la constitución de un Estado vasco, lo que no es el caso del PNV. Ya no se trata de organizar un nuevo pacto de Lizarra, como hace once años, sino un frente abiertamente independentista. En opinión de Otegi, el PNV sólo se sumará a ese proyecto si ve que oponerse a él «puede poner en riesgo su hegemonía».

«Las opciones abertzales —ha escrito el ex dirigente de ETA Eugenio Etxebeste, "Antxon", persona muy cercana a Otegi— tienen, también, la obligación de impulsar alianzas con proyección estratégica, determinando el modelo político a ofrecer y trabajar en la sociedad vasca. Es decir, aunar fuerzas sobre un planteamiento independentista —creación del Estado vasco— que tendrá, evidentemente, "estaciones" previas también a ir concretando progresivamente» (2).

La creación del «Estado vasco» se convierte en la piedra angular de la nueva etapa. Se trata de un concepto que fue elaborado por ETA a mediados de 2006, pero no fue hecho público hasta 2007. En el documento interno en el que por vez primera se habla de la creación de un Estado vasco, la banda terrorista deja claro que presenta sus propuestas no tanto para conseguir sus fines a corto plazo, sino «como instrumento de lucha para alimentar la nueva fase del enfrentamiento».

En 2006, ETA acuñó el concepto de «Estado vasco», en 2007 lo hizo público, en 2008 comenzó a utilizarlo de forma exhaustiva para «socializarlo», es decir para difundirlo y que fuera in-

---

(1) *Gara*, 28-02-2009.
(2) *Gara*, 10-04-2009.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

teriorizado por sus seguidores, y en 2009 Arnaldo Otegi hizo el llamamiento público para aglutinar a todos los que estén interesados en la construcción de ese Estado vasco.

En la etapa actual, la izquierda abertzale está en fase de contactos con otras organizaciones que compartan sus postulados y que estén dispuestas a participar en la elaboración de la «estrategia independentista eficaz». Con una Eusko Alkartasuna destrozada en las urnas y con Aralar empezando a hacer sombra a Batasuna, la izquierda abertzale parece haber puesto sus ojos en el sindicalismo, en particular en ELA que es la principal fuerza político-sindical nacionalista.

El acuerdo entre ELA y LAB para convocar una huelga general el 21 de mayo es visto, en alguna manera, como los pactos alcanzados por los dos sindicatos en los años noventa, que fueron el preludio del Pacto de Lizarra, como una avanzadilla de la radicalización del nacionalismo. El discurso de Otegi parece estar pensado para atraer al sindicalismo de ELA hacia sus filas: «La construcción de un Estado vasco interesa fundamentalmente a los trabajadores», señaló el día que hizo un llamamiento a la unidad de los independentistas.

Por otra parte, Otegi ha insistido una y otra vez en que tarde o temprano se reanudará la negociación con el Gobierno y que esta negociación continuará en el punto en que se dejó cuando se produjo la ruptura en 2007. En unas declaraciones aparecidas en el diario *Gara* el 30 de noviembre de 2008 el dirigente de Batasuna señalaba que el nuevo proceso se realizaría «sobre la base que abandonamos en la última etapa negociadora y profundizando en ella».

«En el último proceso de negociación se avanzó mucho —volvía a insistir dos meses más tarde (3)—. Todos los ingredientes están sobre la mesa. Las piezas del puzzle están ahí; ya no vamos a discutir sobre eso, ya no hay nada que descubrir, sólo si somos capaces de encajar el puzzle».

ETA, Batasuna y el conjunto de la izquierda abertzale pretenden continuar lo que se interrumpió en el año 2007 y rechazan cualquier modelo negociador que no esté en esa línea. La invocación del modelo irlandés les sirve para justificar su reclamación. Al menos es lo que no se cansa de repetir Arnaldo Otegi con sus continuas referencias al puzzle:

---

(3) *Gara*, de 17-01-2009.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

«Yo tengo la impresión de que se han puesto ya encima de la mesa todas las piezas del puzzle. Eso es algo que ocurrió en Irlanda, y el último intento negociador fue ordenar las piezas», indicaba el portavoz de Batasuna ante las cámaras de la televisión vasca el 18 de marzo pasado. En Radio Euskadi, el 14 de abril, repetía otra vez la metáfora: «todas las piezas del puzzle están puestas encima de la mesa, y lo único que queda es ordenarlas».

La referencia irlandesa conduce a la figura de Jonathan Powell jefe de gabinete de Tony Blair y «mano derecha» (4) del primer ministro británico durante el proceso de paz de Irlanda del Norte. Autor de un libro titulado «Great Hatred, Little Room. Making Peace in Northern Ireland» [Grandes Odios, Poco Espacio, Hacer la Paz en Irlanda del Norte], reconoce en la publicación haber escrito los borradores de algunos comunicados del IRA.

Tony Blair ofreció al presidente español el contacto con Powell para que conociera de primera mano el desarrollo del proceso de Irlanda del Norte. En las declaraciones realizadas a Iñigo Gurruchaga, el jefe de gabinete de Blair reveló que su papel en el diálogo entre el Gobierno español y ETA fue asesorar al centro Henri Dunant, de Suiza, sobre los detalles del proceso irlandés.

El discurso de la izquierda abertzale sigue siendo el mismo que en el pasado, pero ahora no encuentran eco en las filas del Gobierno como ocurriera en la primera legislatura de José Luis Rodríguez Zapatero. Las palabras del presidente del PSE, Jesús Eguiguren, que tanto protagonismo tuvo en el proceso negociador mantenido entre los años 2004 y 2007, reflejan el cambio registrado en aquellos que había apostado por el diálogo y se vieron defraudados por la actitud de la organización terrorista y sus seguidores:

«Hasta ahora se había pensado que el abandono de las armas iba a ser el final de un proceso. Eso hoy en día es insostenible. Hay que darle la vuelta. Primero debe ser el adiós a las armas y, en todo caso, después vendría un proceso de diálogo. Un Estado democrático nunca le va a poder dar a ETA lo que quiere, y aunque se lo diera, pediría algo más. Ahí hay una dinámica infernal y, por ello, en contra de lo que se piensa, es más fácil que

(4) Iñigo Gurruchaga publica en su blog de *El Correo Digital*, con fecha de 1 de mayo de 2009, una interesante entrevista con Powell en la que pone de relieve el papel del personaje y las contradicciones de su discurso.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

una organización terrorista lo deje a cambio de nada que a cambio de algo» (5).

Es evidente que el Gobierno español ha modificado sus posiciones ante cualquier intento de repetición de un proceso de diálogo, que ha aprendido del fracaso pasado y ahora considera insuficiente una tregua etarra para sentarse en una mesa. El nivel de exigencia se ha elevado tanto que lo que ahora se plantea es el abandono previo de las armas como requisito para hablar después de asuntos personales, que no políticos.

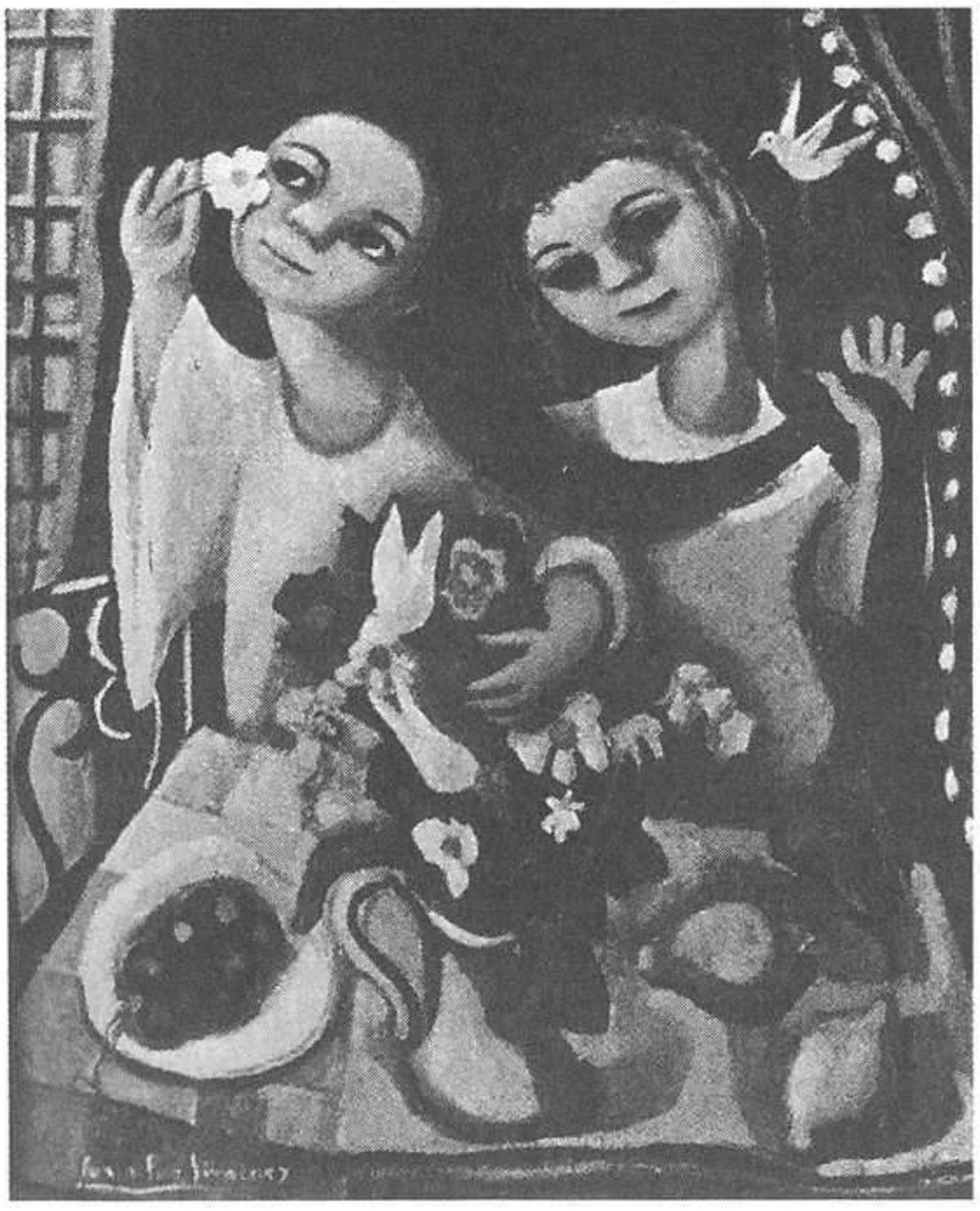
Pero también ETA ha modificado su posición sobre esta cuestión y ha endurecido sus exigencias. La banda terrorista deja la negociación en manos de los partidos políticos, pero la posibilidad de tregua queda condicionada a un acuerdo definitivo, todo lo contrario que hasta ahora.

«Sólo cuando los partidos cierren un acuerdo político resolutivo se darán las condiciones políticas para retomar el proceso negociador y para que ETA active sus compromisos de alto el fuego», indica la banda en el Zutabe 112, de septiembre de 2007. En el mismo documento establecía que «el contenido mínimo» de ese acuerdo tenía que ser la «formación de un único marco jurídico para Álava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra, con el derecho de decidir libremente su futuro».

Hay planteado un pulso dialéctico entre ETA y Batasuna, por un lado, y el Gobierno y los partidos democráticos, por otro. Los primeros quieren mantener vivas las expectativas de éxito político para mantener la cohesión en sus filas. Los segundos no están dispuestos a alimentar la menor expectativa de negociación y para apagar esa llama están dispuestos a utilizar todos los recursos a su alcance. El aval internacional a la ilegalización de Batasuna ha proporcionado un importante triunfo al Gobierno español. □

(5) *Público*, 24-04-2009.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012



Sin título, s/f

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA Y CONSENSO POLÍTICO: LA ANTICIPACIÓN DEL MODELO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

Juan José Laborda (*)

I. Introducción. Soy miembro de «El Sitio». Le pedí a Antón Menchaca, presidente de entonces, tener el mismo número que mi abuelo Juan José Laborda en 1935. En el famoso archivo de Salamanca, en la ficha que tiene mi abuelo, consta que fue miembro de esta sociedad y suscriptor de *El Liberal*.

II. En 1994, como presidente del Senado, proyecté un volumen sobre la historia del Senado en España. Ese libro fue elaborado por Miguel Artola y un brillante grupo de sus colaboradores.

Pero antes, pedí consejo a otros dos grandes historiadores —fallecidos hoy ambos—, don Antonio Domínguez Ortiz y don José María Jover Zamora. Los verdaderos privilegios de un puesto como aquél se encuentran en las ocasiones de hablar de cosas interesantes con personas sabias, como aquéllas. En el prólogo que escribí a esa obra, relato en parte lo que aprendí con ellos.

Ahora me interesa recuperar para ustedes la opinión de don José María Jover sobre las distintas generaciones que tuvieron que enfrentarse a un momento constituyente en España, desde la primera, la de las Cortes de Cádiz entre 1810 y 1812. Jover tiene escrito lo que me comentó en mi despacho: Los líderes políticos de 1977 tuvieron menos brillantez en su oratoria, menos heroicidad en sus actos, que quienes protagonizaron momentos equivalentes en 1812, en 1868 o en 1931. Pero tuvieron un sentido mayor de la historia, que es un sentido mayor del Estado.

¿Por qué Jover podía sostener esa opinión? Por algo que Jover no ha podido vivir: los 30 años de vigencia de la Constitución. Hagamos una sencilla suma, y añadamos 30 a la fecha de aprobación de otras constituciones: había otro régimen político, y en algunos casos, un régimen político completamente opuesto. Incluso con la Constitución de 1876, la más duradera de todas ellas, en 1906 estaba bajo las consecuencias deprimentes de la derrota de 1898. La Generación del 98, o don José Ortega y Gasset, dieron cuenta de la decadencia espiritual del sistema político español bajo la Constitución de 1876.

Por contraste, la Constitución de 1978 no sólo ha dado estabilidad política, sino que por su flexible capacidad, concita la opinión mayoritaria de que servirá indefinidamente para adaptarnos a los cambios futuros.

(*) Ex presidente del Senado.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

III. ¿Cuál es la causa del éxito de la Constitución de 1978, en comparación con las anteriores? Se han sostenido explicaciones tautológicas, es decir redundantes, del tenor «el proceso constituyente fue pacífico y racional porque la sociedad así lo quería». A este tipo de argumentos siempre se acompañan nociones sociológicas, del tipo «existía una clase media que moderó la evolución de los acontecimientos». Sin embargo, si los hechos hubiesen sido distintos, si la tragedia se hubiese repetido, ese tipo de análisis hubiera encontrado en «la debilidad de una clase media democrática» los motivos del fracaso. Y en los años setenta, con la crisis económica mundial, diversas autoridades tenían un diagnóstico sombrío. Pierre Vilar, un hispanista muy influyente, escribía en 1971 en el último capítulo de su *Historia de España*: «Desde que el preludio del gran conflicto se ha producido en su territorio, España ha vuelto a ser uno de los puntos sensibles del mundo. Ya no queda un solo hombre que no se sienta un poco solidario de su destino».

Pero si aplicamos un enfoque sociológico más científico, con la «neutralidad axiológica» que pedía Max Weber, podemos sostener que el éxito del proceso constituyente de 1977-78 se debió a que España, contrariamente a ocasiones anteriores, quiso hacer su cambio político insertándose en el contexto internacional. Por utilizar conceptos de hoy, España quiso integrarse voluntariamente en la globalidad.

La autarquía ideológica del nacionalismo del Régimen del 18 de Julio, por reacción, hizo que se volviera la mirada a Europa, «al extranjero», con una intensidad que no se dio en 1812, 1868, 1876 o 1931.

Les resumo una experiencia personal: a principios de 1978, cuando no teníamos aún Constitución, todos los Grupos parlamentarios del Congreso y del Senado desembarcamos en Estrasburgo, para explicar en el Consejo de Europa que necesitábamos ingresar en ese organismo, sin cumplir todavía las exigencias de poseer una legislación y una organización política democráticas.

Entonces, lo formalmente democrático eran tan sólo los 350 diputados, y los 208 senadores electos el 15 de junio de 1977. Lo demás, incluyendo el Gobierno de Adolfo Suárez, que había sido designado por las normas franquistas, no superaba los mínimos democráticos que se exigían en el Consejo de Europa. Nuestro compromiso unánime con los ideales de ese organismo hizo que ingresáramos a continuación, bajo palabra de honor. La búsqueda de una homologación en el exterior respondió a una voluntad política. La explicación de una necesidad económica no aparece como algo automático, pues en aquellos años nuestra economía no estaba internacionalizada como hoy y, como se decía entonces, muchas empresas exportaban lo que no vendían en el mercado nacional.

La «neutralidad axiológica weberiana» sirve para explicar cómo el Régimen franquista adoptó medidas para su supervivencia, que hicieron inviable la misma. En 1959, los tecnócratas de Ullastres sacaron del marasmo económico a un Régimen autárquico, con organizaciones productivas de cuño corporativo-fascista. Es una experiencia conocida. Enrique Fuentes Quintana dijo que a partir de entonces, España se integró en la economía europea, sin que Europa se integrase en España, algo que se lograría después con la democracia. Para adaptar nuestra economía a las europeas, los tecnócratas hicieron una operación contradictoria: mantener la dictadura todo lo necesario y liberalizar la economía todo lo posible. La democracia liberal seguía siendo la anti-España, y cualquier operación con capital extranjero necesitaba la autorización explícita del Consejo de Ministros. Sólo a partir de

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

1983 los españoles pudieron invertir su dinero en el extranjero, sin control previo de su Gobierno.

ECONOMÍA DE MERCADO Y ESTADO DE DERECHO

Durante los quince años finales de la Dictadura, en España se produjo un interesante fenómeno: existía un Estado con derecho, aunque para nada se había logrado un Estado de Derecho. La Dictadura ya no operaba como un régimen totalitario. La propiedad, las operaciones económicas, etc., estaban garantizadas por leyes que eran trasposiciones de normas de la CEE. A diferencia de Estados como los de dependencia soviética, o la mayoría de las dictaduras africanas o asiáticas, las personas opuestas al gobierno franquista no estuvieron discriminadas en su acceso a las oportunidades del libre mercado. Después de nuestra experiencia, se produjo la de Chile. ¿Será también el caso de China?

Entonces no se tenía tan claro como hoy la idea de que la democracia se corresponde con la economía de mercado. En eso se basa el paso del Estado con derecho al Estado de Derecho. Tal vez intuitivamente, la sociedad española asoció la CEE no sólo como un éxito económico, sino como un proyecto político. El Mercado Común, obra de socialdemócratas, liberales y cristianodemócratas, se convirtió, así, en la base de un gran acuerdo nacional, algo sin precedentes en los momentos de 1812, 1868, 1876 o 1931.

IV. El proceso constituyente, entre el 15 de junio de 1977 y la sanción real del texto el 27 de diciembre de 1978, es el período más importante de la Transición y, formalmente, pone fin a la misma.

El proceso constituyente es un proceso histórico único, irrepetible, que convierte en Derecho un compromiso para vivir en paz de una sociedad que se afirma como un Estado democrático.

Es histórico, no un proceso ideal, de manual: como EE UU a finales del siglo XVIII; como Italia, como Japón, como Alemania, después de la Segunda Guerra Mundial. Las Constituciones de estos países, con mayores condicionantes históricos en los casos de Japón y Alemania, ¿acaso no son las leyes esenciales para definir y asegurar su existencia como naciones democráticas?

Un proceso constituyente es irrepetible. No es posible hacer otro por gusto o voluntad perfeccionista. Un proceso constituyente nuevo sería consecuencia de una crisis radical del Estado. Sobre todo en la pasada legislatura se extendió una cierta opinión «adanista», en el sentido, como dijo la diputada Begoña Lasagabaster en el debate sobre el Plan Ibarretxe en el Congreso, de que una joven generación tenía el mismo derecho que la antigua a refundar el Estado.

Sin embargo, después del proceso constituyente, la Constitución puede ser reformada por los procedimientos de enmienda previstos en la misma Constitución. Durante el proceso constituyente, mi partido propuso una República, y otros sometieron a votación el reconocimiento del derecho de autodeterminación para Euskadi. Entonces, hubiera bastado con ganar la votación en las Cámaras. Hoy, se requieren bastantes más actos jurídicos para decidirlo. Las enmiendas posteriores a la Constitución deben tener congruencia con ella. Como escribió Francisco Rubio Llorente, el actual presidente del Consejo de Estado, quien pierde una enmienda en la discusión constituyente, la ha perdido para siempre. Hace cuatro años, surgió la ilusión de que la historia podía poner el contador a cero.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

Un comentario acerca de la actual configuración política de Euskadi, tras unas elecciones que acabarán confiando la gobernación de este pueblo al socialista Patxi López. Encuentro que en estos momentos falta reflexión teórica, y emoción política, al cambio de gobierno que, previsiblemente, se va a producir. El éxito de Patxi López no es sólo el de su partido, o el del País Vasco. Para los que creemos en las virtudes cívicas de la democracia, esperamos que su ejemplo de restauración del consenso aquí en Euskadi se extienda a la política española. Será adaptarse a los tiempos, con el referente del cambio político en los Estados Unidos.

Para volver al asunto de la globalización que asumimos con la Constitución de 1978, la abstención ante ella de los nacionalistas vascos también expresó su resistencia a la globalización, al internacionalismo. Josu Jon Imaz, en mi opinión, intentó sin éxito reorientar al PNV hacia los parámetros aperturistas e internacionalistas de este momento, muy diferentes a la visión de los nacionalistas vascos en aquella España aislada de hace 100 o 40 años. Aunque guipuzcoano, Imaz se inserta, por su formación, dentro de dirigentes vizcaínos como Sota, Aguirre o Ajuriaguerra, quienes tuvieron una sensibilidad urbana, en concreto, todo lo que significa la ría del Nervión, el liberalismo y el cosmopolitismo industrial, muy distinta a la actitud surgida de los valles y villas de Guipúzcoa. Por otra parte, su experiencia en el Parlamento Europeo le ha hecho superar la autarquía en sus ideas políticas; la globalización y sus efectos sobre la política y el Estado estaban presentes en su carta de renuncia, significativamente titulada «Apostar por el futuro». Su cometido como consejero de Industria en el Gobierno vasco ha debido tener una influencia que sintetiza las dos experiencias.

V. En comparación con 1812, 1868, y sobre todo, 1931, no hubo jacobinismo en la Constitución de 1978. El jacobinismo es una actitud política, ampliamente estudiada en Francia y en otros países. Hay jacobinismo de izquierdas, y también de derechas. Resumidamente, el jacobinismo es una actitud política idealista, que pretende imponer la razón o la verdad mediante la intervención del Estado. Esa pretensión suele buscar hacer una humanidad nueva. Igualmente, el recurso a la violencia suele acompañar a la fase de corrección de la sociedad, que se resiste a entrar en los parámetros del Estado nuevo o revolucionario. Por lo general, éste acude a la ayuda del culto: se adora al Dios convencional, o a la diosa Razón.

En 1978 no hubo jacobinismo. Hubo acuerdo entre dos tradiciones, igualmente legítimas ambas. La primera, que podríamos llamar de izquierdas, se define como racional, republicana y laica. La segunda, de derechas, es una tradición historicista, monárquica y confesional. Éstos son tipos ideales weberianos. La realidad es mestiza, llena de matices: hay una izquierda historicista, como hay una derecha laica.

EL CONSENSO

Lo destacable del juego de este binomio de tradiciones, de este modelo que podríamos llamar «del consenso», es que el sistema funciona mejor con acuerdo, y que se resiente cuando reaparece el jacobinismo, en sus versiones progresistas o conservadoras, con su variante en el sistema de partidos, el *leninismo whig*, o su opuesto, el *leninismo tory*. No es el momento de desarrollar la idea, pero la reciente recuperación de Carl Schmitt, un autor muy influyente en España, con su teoría de que «la noción de enemigo» es la sustancia de la política, explicaría muchos de los problemas actuales.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

El consenso no fue consecuencia de una actitud ideológica beata, con renuncia a las convicciones. Fue resultado de una correlación de fuerzas muy igualadas, y del deseo de no repetir situaciones como la de los años treinta. En 1977 la generación derrotada en la Guerra Civil dio legitimidad al enfoque pragmático y prudente de los jóvenes líderes antifranquistas. Escribí un ensayo sobre el papel de Ramón Rubial durante la etapa constituyente. El hombre que en 1934 había dirigido la revolución social triunfante en Erandio, en la ría de Bilbao, desarrolló entre 1974 y 1978 una capital influencia dentro del partido socialista, a favor del respeto pacífico a la legalidad.

Pero tampoco el consenso fue resultado del miedo. Fue resultado de la prudencia, concepto que suelen confundir con el temor los que padecen de temblores paralizantes. En las Cortes constituyentes, ningún asunto fue obviado: se votaron normas y resoluciones acerca de horrendos episodios de la Guerra Civil. Se discutieron y votaron en el proyecto de Constitución la secesión de una parte de España, la sustitución de la Monarquía por la República, la desvinculación de la Iglesia católica del Estado, o la investigación de la paternidad, primer paso constitucional a favor de la igualdad radical entre los sexos, etcétera,

No hubo amnesia. Hubo amnistía, aprobada en octubre de 1977. Desde hacía muchos años, con el PCE como adelantado, los partidos antifranquistas fueron asumiendo la idea de la reconciliación nacional. Hubo quienes en las elecciones del 15 de junio defendieron otras propuestas, pero no fueron elegidos. La ley de amnistía abrió la puerta al proceso constituyente. Los pactos de La Moncloa fueron el correlato de paz económica y social para lo mismo. La amnistía no es un perdón, ni un arrepentimiento. Es algo jurídica y moralmente superior: es uno de los pilares en los que se sustentará el Estado constitucional. Como establece la Constitución en el artículo 62, lógicamente, ya no son posibles nuevas amnistías. Con aquella, nada impide honrar a los asesinados republicanos.

Al contrario, el 1° de noviembre de 1977 convoqué a las familias y amigos de los fusilados del Puerto de la Pedraja, entre Burgos y Rioja, con una frase: «No fue inútil su muerte, fue inútil su fusilamiento». Ahora esa frase preside un sobrio monumento, que es un hito en el Camino de Santiago.

Por el mes de diciembre pasado, el diputado Joan Tardá pidió la derogación de la ley de amnistía. Aunque su antecesor de entonces, Heribert Barrera, desde luego la votó —a diferencia de casi 20 parlamentarios que se abstuvieron en cada Cámara—, sin embargo no estaría finalmente de acuerdo con el texto constitucional. Tiene sentido. Derogar la ley de amnistía tendría el mismo significado histórico que derogar la Constitución: supone actualmente reescribir un relato que perdió hace treinta años el grupo político del actual diputado Tardá.

VI. Treinta años es un tiempo suficiente para crear una tradición democrática. Hace seis años, propuse la idea del patriotismo constitucional, como base para hacerlo, sin los reparos con la historia que lógicamente tienen como alemanes Dolf Sternberger o Jürgen Habermas. Sebastian Balfour y Alejandro Quiroga han recogido mi sugerencia en un libro reciente. Esa propuesta se sitúa en un plano más elevado que el de una estrategia partidaria. Debería partir de una voluntad común. La crisis de 1898, la conocida depresión de la autoestima nacional, y que está en el origen de lo peor del siglo XX, surgió de las relaciones internacionales o, más exactamente, de la falta de relaciones de una España aislada en el mundo. El cambio es diametral. La Constitución de 1978 convierte a España en un país

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

precozmente consciente de la globalización. El artículo 10.2 del texto constitucional establece que nuestras normas se interpretarán de acuerdo con las Declaraciones de Derechos Humanos de la ONU, y los acuerdos y tratados internacionales que España ratifique. Ortega y Gasset escribió hacia 1920 su repetido eslogan: «España es el problema, Europa la solución». No era una contraposición geográfica, ese «África comienza en los Pirineos» de don Miguel de Unamuno. La frase de Ortega es una metáfora: soluciones universalistas, para problemas creados por la autarquía y el casticismo. Un país que hizo la primera globalización vuelve a situarse en el mundo abierto. Hemos recuperado nuestra auténtica tradición. Deberemos estar atentos para que la intolerancia no nos vuelva a cerrar las puertas a la libertad espiritual, pues sabemos que el dogmatismo nos aisló como pueblo.

VII. Tenemos los problemas de la mayor parte de las democracias mundiales. Para terminar, quiero detenerme brevemente en un problema común que entre nosotros tiene destacada importancia: me refiero al poder de las direcciones de los partidos políticos, en comparación con la subordinación de las instituciones a ese mismo poder. Aclaremos los términos: nuestro modelo institucional posee «checks and balances», pesos y contrapesos, que aseguran que los partidos no puedan alterar la básica división de poderes.

No obstante, es una tarea prioritaria devolver poder y capacidad política a las instituciones, señaladamente, al Congreso y al Senado. Los partidos políticos tienen el mérito enorme de haber dirigido con acierto el difícil itinerario del éxodo al regreso del Estado de Derecho. Un pequeño número de personas, al frente de una docena de partidos políticos, como hemos visto, acertaron donde generaciones fracasaron en los doscientos años anteriores. Recién surgidos de la clandestinidad, o recién nacidos, los partidos fueron instrumentos eficaces de movilización y de representación, y sus dirigentes acreditaron una capacidad de negociación con sentido del Estado.

Cuando los problemas alcanzaron una dimensión gigantesca, la habilidad negociadora de los dirigentes partidarios ascendió un escalón: se llegaba a los pactos. Así, «los pactos de Moncloa», «los pactos autonómicos», etc., se convirtieron en una característica de la democracia española. Sin embargo, una democracia plena como la nuestra puede y debe abordar los problemas del Estado, discutiendo y votando en las instituciones representativas. El respeto a la pluralidad comienza por el respeto a la opinión de los hombres y mujeres que representan al cuerpo electoral, que no son unos pasivos refrendadores de las decisiones de una minoría habilitada para pactar. El partido político es también un ámbito de discusión, donde personas que piensan de manera diferente son capaces de ponerse de acuerdo sobre muchas cosas. Pero por encima de todo, los partidos son «instrumentos fundamentales para la representación política», tal y como define el artículo 6 de nuestra Constitución. Lo que significa que los partidos políticos no deben sustituir a las instituciones representativas, y mucho menos tampoco deben instrumentalizar a las mismas, y a las personas que ejercen la representación popular. Consenso no significa siempre pacto. Hoy me atrevo a exclamar: ¡Abajo los pactos, viva el consenso!

El consenso está hace tiempo definido: por un lado, las normas constitucionales, y por otro, el respeto al método establecido por la propia Constitución para modificarlas mediante enmiendas. Eso es lo esencial. Y aquello que en cada coyuntura política se considere dejar al margen del disenso. Respecto a este último, el disenso es creativo, las sociedades se perfeccionan mediante la

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

competencia de los rivales políticos, siempre y cuando, lo sabemos desde Aristóteles, los rivales no pasen a transformarse en enemigos.

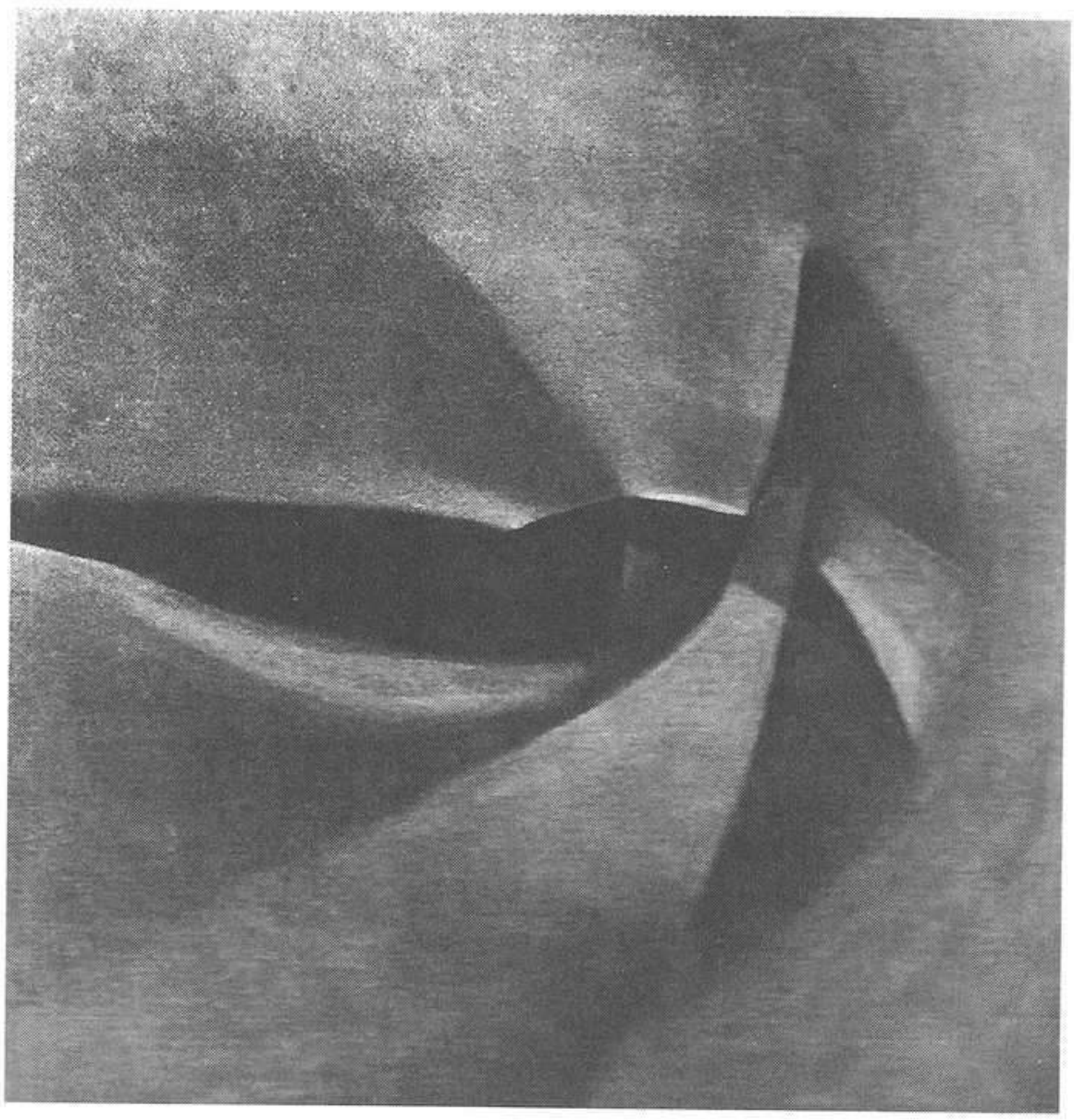
Una coda final: creo que los tiempos que llegan van a poner en valor nuestro modelo político. Consenso en las cuestiones claves de las democracias y cooperación internacional para gobernar la globalización.

Habiendo estado al margen de los acuerdos y tratados que organizaron la política internacional en los últimos dos siglos, España vuelve a ocupar su sitio para definir el orden mundial. Es una exigencia de calidad para nuestros políticos y para nuestras instituciones. Elogio de la política: es lo contrario a la estupidez, a la locura, en el panfleto escrito por Erasmo en la casa de Tomás Moro, en 1509.

Es la hora de la Política con mayúsculas, la que se hace, como dijo en 1983 Felipe González, sin dinero pero con ideas. La generación de políticos europeos que aprobaron el Tratado de Maastricht en 1992, sabían historia, sus límites y sus retos. La Europa Unida de hoy, sin embargo, tiene gobernantes que actúan según las encuestas de opinión: es la democracia instantánea. Con ella, la política es como un barco sin compás, que navega a favor de la corriente y del viento. Hay signos potentes de que estamos asistiendo a un cambio en la moral política. Quienes se sumen a ese cambio, tendrán futuro. En la anterior crisis del sistema político y económico de los años treinta del pasado siglo, así fue. En ésta, mucho más amplia en sus dimensiones mundiales, sucederá de parecida forma.

Nuestro sistema institucional creo que tiene una capacidad probada de adaptarse a esos cambios mundiales. Es necesario, además, que los agentes políticos y la sociedad civil estén a la altura de las necesidades. Decirlo en Bilbao a fines de marzo de 2009 coincide con signos que indican esperanza para el futuro. □

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012



Sin título, s/f

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

ENCUENTRO SOBRE LA PREHISTORIA VASCA: PRESENTE Y FUTURO

Íñigo Yrizar (*)

El pasado día 9 de mayo, la delegación en Madrid de la Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País convocó un Encuentro sobre Prehistoria vasca, con el subtítulo de «Presente y futuro», con la intención de crear un «lugar de encuentro» en el que coincidieran primeros expertos en las tres ciencias que pueden aportar luz a la Ciencia Prehistórica: la Lingüística, la Antropogenética y la Arqueología. Se trataba de que expusieran sus puntos de vista sobre el estado de la cuestión en las diferentes ciencias, propusieran posibles colaboraciones y estimularan actuaciones futuras que aunaran esfuerzos y establecieran estrategias de investigación conjuntas, para promover el progreso en el conocimiento de una cuestión tan compleja, discutida y apasionante como la Prehistoria vasca.

La primera sesión, que inició el profesor Gorrochategui, catedrático de Lingüística Indoeuropea de la UPV, se dedicó a Lingüística. Después de señalar la complicación del tema de la prehistoria vasca, «erizado de muchísimos problemas», inició su contribución destacando que el término vasco es «un término moderno de origen francés» que, como dijo Tovar, «viene del término antiguo, vascón», que se relaciona con la lengua vasca, que tradicionalmente se denominó «lengua vascongada» o «vascuence». Esta lengua se conoce bien desde el siglo XV y antes, a partir del siglo X, tenemos suficiente información para saber en qué lugares se hablaba. Ir hacia atrás, hacia los vascones, que es un pueblo citado por fuentes antiguas y bastante bien localizado, es más complicado. Desde la primera documentación medieval ha habido unión entre lengua vasca y pueblo vascón.

Expuso a continuación el profesor Gorrochategui las relaciones de la lengua vasca con la lengua ibérica, que hoy se consideran dos lenguas distintas y no hay pruebas positivas para decir que sean de la misma familia. Pero el problema sigue siendo la relación entre ambas lenguas. En alguna inscripción localizada en el valle del Ebro el problema es identificar qué es estrictamente ibérico, y qué puede no serlo y ser reflejo de la onomástica del valle del Ebro, que puede «tener algunas reminiscencias vasconas». Pero en esto no se podrá avanzar mientras no se encuentren más inscripciones. Incluso se pueden apreciar posibles relaciones, no sólo entre nombres propios sino también, como en el caso de «ekien», con un verbo básico, lo que es mucho más significativo, pero siempre se choca con el

(*) Delegación en Corte de la Real Sociedad Bascongada de Amigos del País.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

problema de la incomprensibilidad del ibérico, que el vasco no sirve para aclarar.

También se ha pensado, así lo creía por ejemplo W. Humboldt, que el vasco era una llave para explicar la prehistoria europea por ser lengua preindoeuropea. Popularmente se la localizaba en el Neolítico y como prueba se citaba el componente «piedra»: *aitz*, en instrumentos como hacha: *aizkora* o tijeras: *guraize*, pero esto hoy día no se considera justificación, pues todas las lenguas, retrocediendo en el tiempo, llegan al Neolítico y, además, también en otras lenguas encontramos términos similares con el componente «piedra». Con ello se quiere decir que la lengua vasca no es una llave privilegiada pues se carece de documentos antiguos en cantidad suficiente y, además, el problema se complica al no tener parientes cercanos y carecer de una familia lingüística que le sirva de referencia. Sus dialectos, por otro lado, son demasiado próximos entre sí para hacer proyecciones que permitan una reconstrucción muy antigua.

No es fácil avanzar en el conocimiento de su pasado; Mitxelena llegaba más o menos hasta la época romana. En la actualidad el profesor Lakarra, de la UPV, está trabajando en un método de reconstrucción interna para identificar un protovasco que tenga coherencia propia, pero con la limitación de la falta de control externo que facilitaría la comparación con otras lenguas de la misma familia.

Los vascones para los romanos eran un *ethnos*, un *populus*, pero, por lo que podemos saber de las poblaciones que ocupaban los territorios vascos no eran homogéneamente de habla vasca, pues hay indicios de que usaban la lengua vasca pero también lenguas indoeuropeas del ámbito céltico, al sur de tipo hispanocelta y al norte de tipo galo, así como el ibérico.

Hasta los años sesenta, al sur no había elementos tan claros de vasquidad, pero a partir de esa fecha han ido apareciendo algunos testimonios de nombres que se entienden bien desde el vasco, aunque también pueden ser ibéricos, pero expresados «in bocca vascona», pues tienen rasgos gráficos que parecen remitir a una fonología vascona, además de que se encuentran topónimos y otros términos con signos de aquitanidad-vasquidad.

Una cuestión reciente es el estudio de algunos antropónimos de las tierras altas de Soria, en la cuenca alta del Cidacos, desde Calahorra, Arnedo hasta Yanguas. Encontramos, por ejemplo, onomástica en época imperial con el término «Sesenco» que para cualquier euskaldún remite a «torito». También tiene valor la terminación en *onso* para el masculino y en *onse* para el femenino que aparecen nítidamente en la onomástica aquitana y vascona, lo que puede hacer pensar en una familia lingüística, a la que ahora pertenece la lengua vasca. Otro aspecto a estudiar es la dialectización, es decir, si lo que llamamos vasco-aquitano era algo unitario o eran lenguas relacionadas, más o menos separadas.

La lengua vasca se puede concebir como una lengua pirenaica, establecida al norte y al sur de esa cordillera y en su parte occidental y central. Los Pirineos han funcionado como un fuelle que a lo largo de siglos y posiblemente de milenios han sido como un reservorio de una lengua que en ocasiones se ha extendido hacia la llanura y en otras se ha retraído hacia las montañas.

A continuación, el profesor Francisco Villar, catedrático de Lingüística Indoeuropea de la Universidad de Salamanca, inició su exposición destacando que su interés por el vasco surge en él porque interesándose por el indoeuropeo, el vasco es como el anverso de la misma moneda, y si le interesa la pre-

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

historia europea como lingüista, en algún momento le tiene que interesar el vasco, que él prefiere denominar euskera.

Expuso una interesante explicación de los paradigmas científicos, «que constituyen el cuadro de referencias de las creencias de los científicos sobre un determinado problema. Frecuentemente son provisionales y son sustituidos por un nuevo paradigma». En los años treinta del siglo pasado, un paradigma para explicar la indoeuropeización eran las migraciones de unos pueblos desde alguna zona geográfica, que también ha ido cambiando —Alemania y sur de Escandinavia; Europa Oriental y los Balcanes; o las estepas del sur de Rusia— y que extendieron su superioridad militar por el uso del caballo.

¿Cuál es el paradigma del origen de los vascos?, se pregunta el profesor Villar. En la teoría vasco-iberista, expone, el paradigma es que los íberos han estado «desde siempre» en la península Ibérica, eran el elemento primordial que al ser reducido por la acción de la romanización dejó el vasco o euskera como su último reducto, que se conservó por quedar encerrado y protegido en los valles pirenaicos. Es el paradigma más tradicional.

Este paradigma fue asumido por los nuevos estudios de la moderna ciencia de la genética de las poblaciones, para la que los vascos eran los primeros pobladores paleolíticos de la península Ibérica que han conservado sus genes y su lengua. «Éste es el paradigma que yo aprendí de mis maestros sobre el vasco —expone el profesor Villar— y en el que yo he militado hasta 1996. Ahora ya no participo de ese paradigma, pero todavía no tengo paradigma alternativo», concluye.

Hay dos vertientes que es necesario deslindar, la genética y la lingüística, porque la genética de las poblaciones no dice absolutamente nada de la lengua que hablaban los portadores de esos genes. Las lenguas en un nuevo territorio se pueden introducir según varios modelos. El más sencillo es el del primer doblamiento. También porque una nueva población erradique a la anterior, sustituyéndola étnica o lingüísticamente, como el inglés en los Estados Unidos, Australia o Nueva Zelanda. También puede ser por el aporte de una élite dominante, como la romana en los territorios del Imperio y, por último, cabe que un grupo pequeño se introduzca y conserve su lengua por aislamiento poblacional, como, por ejemplo, el caló, en toda Europa.

¿Cuál de estos modelos es aplicable al euskera? Los recursos científicos de un lingüista para responder a este problema son muy limitados, reconoce el profesor Villar. Afirma que cuando se buscan restos de euskeridad en la antigüedad se encuentran pocos. Su investigación se ha centrado más en la toponimia, que sufre menos deterioro fonético con el tiempo que la onomástica personal, en la que se centró la escuela de Mitxelena.

Siguiendo a los vascólogos, el profesor Villar se fija en dos topónimos antiguos, *Oiarso* y *Pompaelo*, que tienen elementos paleovascos y que señalan límites geográficos y temporales. *Oiarso*, la actual Oiartzum, está justo en la frontera de la Aquitania con Hispania y *Pompaelo*, la actual Pamplona, indica un límite cronológico pues se refiere a una fundación, o refundación, de una población en la época de Pompeyo, pues se puede traducir por «la ciudad de Pompeyo», pues la terminación *elo* remite a *il-Pompaeo-il* que en euskera indica ciudad, como en ibérico, pero con la importante diferencia tipológica de que en paleoeuskera la partícula *il* se pone al final, mientras que en el ibérico se pone delante, como por ejemplo, en *Il-liturgi*.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

Es un límite cronológico porque indica que en la época de Pompeyo, en Pamplona había población que hablaba euskera. Nada nos dice de antes. Es el primer hito cronológico seguro que encontramos. En los etnónimos —los nombres de los pueblos— en el País Vasco y Navarra no encontramos ninguno que tenga etimología euskérika en la Península Ibérica. Respecto a los antropónimos —nombres de personas— la situación es más compleja pero casi todos los de origen euskériko están concentrados en la zona de Pamplona hacia el siglo III d. C. En hidronimia antigua —nombres de los ríos— son de etimología indoeuropea. Cree por todo ello el profesor Villar que los datos no permiten hablar de euskera en la península Ibérica antes de Pompeyo puesto que no hay ningún documento que lo demuestre. Si hubiera habido una importante presencia vasca encontraríamos alguna proporción de toponímica e hidronimia que no hay. El argumento «a silencio» puede no ser bueno pero tampoco permite afirmar lo contrario. Concluye el profesor Villar confesando su falta de convicciones al respecto y que se ha quedado sin paradigma explicativo: «Estos son los datos, juzgue cada uno de ustedes».

La segunda sesión se dedicó a Antropogenética. Se inició con la participación de la catedrática de Antropología Física de la UPV, Concepción de la Rúa, que destacó la singularidad de la lengua euskera como principal motivación para el conocimiento antropológico de la población vasca, en los círculos científicos de finales del siglo XIX. En el País Vasco los estudios antropológicos y prehistóricos siguieron un curso paralelo con las señeras figuras de Aranzadi, Barandiarán y Eguren.

Las primeras investigaciones fueron sobre cranometría comparada y se hablaba entonces de tipos raciales, definiendo un tipo pirenaico occidental o tipo vasco, que se caracterizaba principalmente por una mayor inclinación del agujero occipital. Estas características las encontraron en los cráneos del Neolítico y dio sustento a la teoría de que había habido una evolución local en la población. Los cráneos de Urteaga en Itziar se creía que eran del Paleolítico Superior y fue el argumento para decir que había habido una evolución de la raza Cromagnon hacia el tipo vasco. La datación posterior que hicieron la propia Concepción de la Rúa y Jesús Altuna dio que eran del Bronce, mucho más recientes. Éstos fueron los comienzos de la Antropología vasca.

A partir de 1937 se inician los estudios genéticos clásicos, como los del RH que dieron una frecuencia muy alta en el RH negativo de los vascos, superior al 25%, que concluyen en la década de los noventa con los estudios de Cavalli-Sforza, que llega a la conclusión de que la vasca es una población de origen paleolítico que ha sobrevivido a los cruzamientos con otras poblaciones posteriores en mayor medida que otros grupos europeos. Ésta era la idea con la que concluyen los estudios clásicos, que crean el paradigma de que la diversificación de los vascos es antigua e *in situ* y que la diferenciación genética es debida al aislamiento y a la deriva genética (que indica oscilaciones de la frecuencia de los genes debidas al azar en las poblaciones pequeñas).

¿Qué nos vienen a enseñar los estudios de ADN a partir de mediados de los años noventa? Se estudia el ADN nuclear y el mitocondrial que se transmite por vía materna y es útil para reconstruir procesos evolutivos. En las poblaciones actuales el ADN mitocondrial está estructurado geográficamente y hay ADN típicos de Europa, Asia y África. La hipótesis que se maneja actualmente es que parte del sustrato genético de los europeos puede proceder del Paleolítico y otra, identificada por el haplogrupo J, del Neolítico. En la población vasca actual este

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

marcador del Neolítico tiene una frecuencia baja, de un 2%, lo que se ha explicado como que el Neolítico ha tenido muy poca influencia en el País Vasco a nivel genético y refuerza la idea de que es una población antigua en la que los linajes del Paleolítico se han mantenido con menos mezcla que en otros grupos europeos, aunque esta singularidad también se encuentra en otras poblaciones europeas y no es algo específico del País Vasco.

Otra cuestión que se plantea es si la población vasca es una entidad genética homogénea. Un estudio del haplogrupo mitocondrial V en tres muestras de vascos actuales ha dado valores de un 20, un 11 y un 3%. Son frecuencias muy heterogéneas y no se han encontrado en poblaciones prehistóricas.

Es muy interesante el estudio de la población de la necrópolis de Aldaieta en Álava, en la orilla del embalse del Zadorra. Es una población histórica de los siglos VI-VII que aparece asociada a un ajuar norpirenaico, propio de la cultura de los francos, cuestión desconocida por la historiografía tradicional. En el análisis del ADN antiguo se encuentra haplogrupo J, marcador del Neolítico, lo que parece indicar que el País Vasco no estuvo al margen de los movimientos del Neolítico como se había especulado a partir de los análisis de población actual mencionados. Llama la atención la presencia de un haplogrupo de un linaje de africano, que indica cierto flujo genético entre África y la Península, antes de la llegada de los árabes.

La población de Aldaieta entra en el contexto de la población atlántica, lo que atenúa la importancia concedida al aislamiento de los vascos. Se encuentran un 40% de haplotipos comunes a cualquier europeo, otro 40% que son raros en los europeos actuales y un 20% que son únicos de Aldaieta. Esto es muy interesante porque nos indica que la diversidad de las poblaciones antiguas es diferente de la actual, pues se han perdido linajes y lo que vemos hoy son los restos de lo que había.

Otra conclusión es que podría haber discontinuidades genéticas entre las poblaciones prehistóricas y las actuales. En el territorio que conocemos como País Vasco pudo haber habido procesos demográficos en un periodo comprendido entre 5.000 y 1.500 años que no sabemos qué influencia han tenido.

En el yacimiento de Aldaieta la interpretación biosocial es también interesante pues se encuentran dos tipos de enterramientos, unos grupales con gran cantidad de restos materiales y otros individuales con poco ajuar asociado. Se buscó una explicación genética y se encontró en los enterramientos grupales haplotipos reiterados que inducen a pensar que eran enterramientos familiares, con entrecruzamiento de parientes para mantener su estatus social o económico alto, que documenta la riqueza del ajuar asociado, que también muestra diferenciación de género a favor de los varones.

Los datos de Aldaieta ratifican la discontinuidad entre poblaciones prehistóricas y las históricas y desmitifica la teoría del aislamiento pues su población se parece a la cantábrica de la península Ibérica y muestra una heterogeneidad en el Neolítico que rompe la idea de una ola de invasión homogénea que viene del Próximo Oriente.

El futuro es estudiar más yacimientos prehistóricos en colaboración y coordinación con los arqueólogos, como hizo De la Rúa con su equipo en la necrópolis de Aldaieta.

El profesor de la Universidad Complutense Eduardo Arroyo, responsable del Laboratorio de Genética Forense y de las Poblaciones, expuso su estudio de las poblaciones

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

pirenaicas centrándose en la villa euskaldún de Lesaka (Cinco Villas), de Jaca, Viella, Seo de Urgel y Puigcerdá, encontrando que no concuerdan los datos de la variabilidad del cromosoma Y con los obtenidos del ADN mitocondrial.

La idea central es que ha habido unas poblaciones más expuestas al flujo de población, la Jacetania y el Alto Urgel, que presentan mayor diversidad genética. La zona de Cerdeña también es zona de paso y refleja también esta situación, en tanto que las Cinco Villas y el Valle de Arán, más aisladas, presentan no sólo una baja diversidad genética sino que parece que difieren entre sí. Arán aparece más distante y Cinco Villas se sitúa con las otras poblaciones vascas en las que las de Guipúzcoa son más diferentes y las de Álava más similares al resto de las poblaciones ibéricas. Los datos parecen indicar una heterogeneidad detectable en las poblaciones del País Vasco que Arroyo piensa que se produce más por pirenaicas que por vascas.

El estudio del cromosoma Y en el Pirineo parece indicar que hay un sustrato genético preservado que se caracteriza por un par de haplogrupos con una frecuencia bastante destacable. Hay también una diferenciación entre el Pirineo Oriental y el Occidental que parece que tiene también base arqueológica. El efecto del aislamiento es bastante real en las poblaciones pirenaicas.

El estudio del ADN mitocondrial ha venido a complicar esta investigaciòn pues da lecturas contradictorias con las del cromosoma Y. Hay haplogrupos de elevada frecuencia comunes en todo el Pirineo, pero en Cinco Villas-Lesaka obtenemos un 23% del haplogrupo J, marcador del Neolítico.

Concluye el profesor Arroyo previniendo contra la creencia popular de que la genética es magia y que se necesitan más estudios, más amplios y con más presupuesto, para avanzar en estos conocimientos.

La tercera sesión se dedicó a la arqueología. Comenzó el profesor Jesús Altuna, director científico del Centro del Patrimonio Arqueológico y Paleontológico de Guipúzcoa y colaborador de los maestros clásicos, Aranzadi, Barandiarán y Eguren.

Desde su especialidad aportó las que consideró piezas de ese gran puzzle que tratamos de rellenar entre todos y al que todavía le faltan otras muchas, tantas, que es verdad aquello, apostilló, que decía Newton de que lo que sabemos es una gota y lo que desconocemos un océano.

El País Vasco tiene una peculiaridad de gran importancia: una gran divisoria de aguas que lo cruza de este a oeste, que separa las aguas del Cantábrico de las del Mediterráneo, que hace que las tierras de arriba se abran más a Aquitania y las de abajo al Ebro, aunque haya habido relaciones entre todos.

En el Magdaleniense, que queda muy lejos del origen de los vascos, en todo el Cantábrico se caza, en las colinas suaves, el ciervo, y en los grandes roquedos abruptos, la cabra montesa. A veces a estas especies se une el sarrio o rebeco. Esto es distinto a lo que pasaba en Aquitania, donde se caza el reno, lo que obligaba a los cazadores a realizar grandes migraciones estacionales a las grandes llanuras aquitanas, mientras que la caza del ciervo sólo obligaba a pequeñas migraciones desde la costa a la montaña. En cuanto a la temática del arte rupestre, la realidad es otra pues el País Vasco tiene más relación con lo que pasa en Aquitania o en la Dordoña, en la que el animal más presente es el bisonte seguido del caballo, que con el Cantábrico, donde el ciervo, la cierva, es el más representado, seguido también del caballo.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

Telesforo de Aranzadi y José Miguel de Barandiarán encontraron en la cueva de Urtiaga, en niveles sucesivos, varios cráneos. Uno de ellos tenía caracteres de Cromagnon en el nivel del Magdaleniense superior y en el siguiente nivel, otros dos tenían características intermedias. En dólmenes de la Edad del Bronce se encontraron otros del tipo vasco o pirenaico occidental, lo que llevó a Aranzadi a formular una teoría muy sugerente en aquella época que propugnaba que el hombre de Cromagnon se asentó en el País Vasco y allí sufrió una evolución autóctona hacia el tipo actual. Naturalmente siempre se tuvo mucho interés en poder datar esos cráneos con técnicas modernas. Eso lo pudieron hacer Concepción de la Rúa y el propio Jesús Altuna y se comprobó que eran del Bronce. Al comentárselo Altuna a Barandiarán, éste le dijo, en un rasgo de honestidad científica ejemplar, que esos resultados tenían que publicarse enseguida, aunque destruían una teoría tan querida y trabajada.

En el Neolítico se encuentran tres tipos de yacimientos. Unos, que se pueden denominar mesolíticos poscerámicos, tienen ungulados salvajes, industrias neolíticas e incluso cerámica pero no hay nada de domesticación. En otros, posteriores a la revolución neolítica, la cabaña ganadera está formada por ovicaprino y los ungulados salvajes y la caza son muy importantes todavía. En el tercer tipo de yacimiento el bovino está más representado y apenas hay caza de ungulados salvajes. Comparándolos, se encuentra homogeneidad entre los yacimientos del País Vasco y los de las zonas vecinas de Cantabria, Huesca o Cataluña.

En el Calcolítico y en el Bronce nos encontramos con el fenómeno dolménico. Ya desde Apellaniz sabemos que los septentrionales son muy distintos de los meridionales. Volvemos a encontrar heterogeneidad en el País Vasco. Los de la zona cantábrica y de montaña son pequeños y sencillos, con poco desarrollo de la agricultura, el campaniforme es de tipo marítimo y el tipo físico es el pirenaico occidental, mientras los dólmenes del sur, en La Rioja, la llanada alavesa o Navarra, son grandes, complejos, como algunos de Andalucía, con mayor desarrollo de la agricultura, el campaniforme es de la meseta y el tipo físico es mediterráneo.

En el primer milenio antes de Cristo conocemos otros monumentos, los círculos de piedras o «mairubaratzak» (huertos de Mairu), en cuyo centro, en una pequeña caja de cerámica, enterraban los huesos calcinados. En el dolmen se entierra directamente el cadáver; aquí hay una cremación previa. Estos círculos de piedra, que no son propiamente «cromlechs», se extienden desde el Pirineo Central hasta la cordillera de Igueldo Mendizorrotz, pero no pasan del Oria-Leizarán hacia occidente, adaptándose a la mencionada divisoria de aguas. En una reciente tesis de Carlos Olaechea, dirigida por Martín Almagro, se analizan restos cerámicos de los círculos de piedra y se encuentra que son muy similares a los de los castros navarros y muy distintos de los de los castros de Guipúzcoa, mucho más próximos, por lo que sugiere que quizás son los vascones los que practican este tipo de enterramientos, que no los várdulos, caristios y autrigones.

En época romana, Altuna acaba de estudiar el yacimiento de Santa María la Real de Zarautz, que ha permitido comparar su fauna con la de otros yacimientos de época romana. Se ha encontrado que en las zonas más romanizadas el tamaño del vacuno es muy superior debido a que practicaban una zootecnia avanzada, mientras que el de la Edad del Hierro es más pequeño. También lo es el del yacimiento de Zarautz, lo que quiere decir que aunque ya se encuentre «terra sigilata» y vieran pasar a los romanos por sus costas, no introdujeron sus técnicas ganaderas.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

El pueblo vasco no es un pueblo isla, como ya Barandiarán en 1953 expresaba al negar el «pretendido aislamiento de los vascos o sus predecesores en un supuesto rincón del Pirineo sin tráfico con sus vecinos» y antes, en 1934, Aranzadi también dice que «el pueblo vasco no es un ejemplo de aislamiento ni de extraeuropeísmo, pero tampoco de carencia absoluta de originalidad». Julio Caro Baroja recordaba en 1972 que «en una cueva paleolítica de Vizcaya y de boca de un cura católico vasco [D. José Miguel de Barandiarán] salía más materia universitaria que de las aulas madrileñas». Los fundadores de los estudios prehistóricos en el País Vasco sabían lo que se traían entre manos.

La última intervención fue la Martín Almagro Gorbea, catedrático de Prehistoria de la Universidad Complutense y anticuario perpetuo de la Real Academia de Historia. Expuso el concepto de pueblo o etnia según D. L. Clarke, uno de los fundadores de la *New Archeology*, como un sistema dinámico e interrelacionado de diversos elementos como la genética, la lengua, la cultura material, la cosmovisión, etc. que permite el progreso de la investigación aunque se carezca de datos en alguno de sus elementos. Ha sido el instrumento que ha permitido avanzar más a la arqueología en el siglo XX. Sus elementos son como hebras que componen cuerdas que se van asociando en forma multiestable y diacrónica para constituir pueblos, que pueden también diversificarse, transformarse, etc. Los pueblos o etnias existen con sus características y personalidad y así las identificaron los historiadores griegos y romanos, pero eso no quiere decir que sean fijas y, mucho menos, estáticas.

En el Paleolítico, a los territorios vascos han podido venir gentes de distintos grupos y ha debido de haber contactos. El Neolítico parece que tiene un fuerte peso genético pero no demográfico porque es más tarde cuando se coloniza el territorio y la población tiene que ocupar áreas marginales, como las altas tierras, con ganaderías trashumantes y muy probablemente entonces aparecen poblaciones en el Pirineo, pues es impensable que estuvieran antes, en el Paleolítico, cuando todo estaba cubierto de hielo y que los protovascos en la glaciación würmiense estuvieran donde están ahora. Se han tenido que desplazar.

Llega el mundo megalítico y se colonizan otras áreas que pueden ser parte de las afinidades atlánticas que habrá que estudiar. Estas gentes, que son trashumantes, fijan territorio y empiezan a establecerse grupos definidos, estables territorialmente.

En el Eneolítico la presión demográfica es tal que empieza una fuerte conflictividad que exige jerarquización social, constitución de élites, movimientos de población estable y capacidad guerrera. Entonces cambian los sistemas anteriores y llega el campaniforme y, si se encuentra marfil en el País Vasco, es que hay relaciones externas y con las gentes pueden llegar nuevos genes. Llegan hachas de combate de tipo nórdico y alabardas de tipo irlandés, pero esto no significa invasiones irlandesas ni protovikingas. Con el campaniforme, por su relación con la cerámica de cuerdas, puede ser lógico que llegue la primera indoeuropeización o protoceltización.

El mundo vasco es enormemente complejo. Hay una zona que comprende el valle del Ebro, llega hasta el puerto de la Brújula en Burgos y que sigue hacia el mundo cantábrico. Hay otra zona septentrional que va por la zona costera cantábrica y, por último, están el mundo estrictamente pirenaico y el mundo aquitano. Se sabe que cuanto menor es el desarrollo cultural más influye el medio ambiente y, en estos territorios, cuatro medios ambientes tan diversos, es impensable que etnoculturalmente sean homogéneos.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

Tiene que haber interetnicidad, complejidad étnica y movimientos internos que se reflejarán en la lingüística y en la genética, no como grupos cerrados, sino como grupos interrelacionados.

En lingüística, continúa el profesor Almagro, encuentra el río Deva de etimología indoeuropea y las estelas navarras. La estela es el inicio del héroe fundador, del jefe mítico del clan, y también encuentra el ave solar y el círculo solaris, que son creencias celtas en las que cuadra muy bien el árbol de Guernica y la encina de Arceniega, tan unida sentimentalmente al propio Almagro Gorbea.

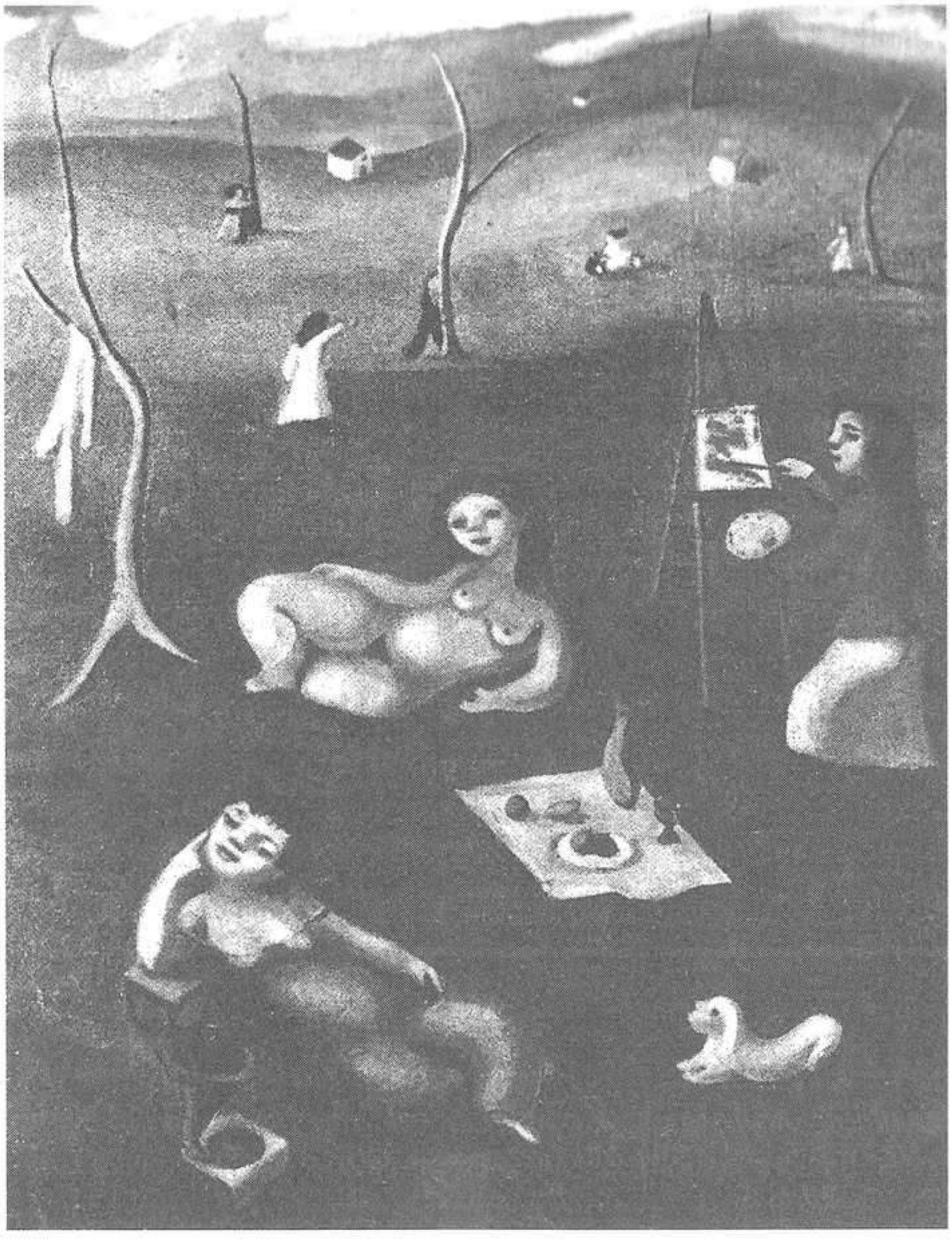
Vienen los campos de urnas a una zona del País Vasco y a otra le afectan menos y llegan con más retraso y los enterramientos infantiles bajo el alero de la casa, que es vasco y es de los campos de urnas mediterráneos porque no se encuentra en Centroeuropa. Y llegan los castros desde la invasión de los celtíberos porque las élites que se han conformado en las tierras más ricas se expanden hacia áreas cuasi urbanas y con ellas la caballería y las élites ecuestres que aparecen en el País Vasco, como en otros lugares del mundo periceltibérico, y aprenden a escribir porque esas élites están en contacto con los romanos como elemento distintivo y, por ello, no causa problema que en las zonas de custodia se hable celtibérico como lengua habitual. Son procesos complejos en los que los vascones interactúan con várdulos, caristios, autrigones, cántabros, celtíberos, romanos y galos, en un proceso dinámico, como de galaxia en expansión, que es mucho más rico que tratar de definir lo vasco como algo estático y fijo.

Y la lengua vasca, concluye Almagro Gorbea, es lógico situarla hacia el este de Leizarán, donde está la máxima información lingüística y algunos datos genéticos, aunque contradictorios. Es muy interesante porque en las llanuras de pasto no puede haber cultura, porque en invierno no se puede vivir, es decir que se está contemplando un aspecto temporal de una cultura que remite al mundo vascón, cuya relación con ese tesoro lingüístico que llamamos lengua vasca o euskalduna es evidente.

Por último, el Bronce de Contrebia es muy ilustrativo de la interrelación de pueblos pues una población celtíbera se pone a hacer de juez entre dos ciudades íberas que discuten con una vascona por el paso de un acueducto, lo que muestra que ya había un mosaico interétnico. Con lo que, termina Almagro Gorbea, no hemos encontrado la solución al origen de los vascos, pero hemos abierto una ventana para estudiar uno de los procesos de mayor interés en la investigación de la prehistoria del mundo.

Entre las conclusiones del Encuentro, que se recogerán ampliamente en el Acta que la delegación en Madrid de la RSBAP está preparando, destaca la novedad de la reunión multidisciplinar, la oportunidad de convocar un congreso nacional de arqueólogos, lingüistas y genetistas sobre prehistoria y la recomendación de iniciar excavaciones conjuntamente, con financiación suficiente, hasta ahora muy escasa. □

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012



Sin título, s/f

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

FUEROS Y CONSTITUCIONES

Juan José Solozábal (*)

Jesús Eguiguren Imaz, *El arreglo vasco. Fueros, constitución y política en los siglos XIX y XX,* Ed. Iria, 2008.

Este libro, debo comenzar mi comentario advirtiéndolo, parece partir de una tesis bien discutible, la de pensar que el estudio de la historia vasca puede depararnos la clave o, si se quiere decir así, la explicación de la cuestión o el problema vasco de nuestros días. Esta posición sería comprensible en la perspectiva deformada de algún profesional de la historia o del pensamiento político, pero ciertamente me resulta poco menos inteligible en el caso de un político de la valía y talento de Jesús Eguiguren. Desde la Transición los problemas de la política vasca se presentan abusivamente en términos nacionalistas, y ya se sabe que la consideración con la historia no es precisamente el fuerte del nacionalismo.

La pretensión del libro es que la cuestión foral es la constante de la historia reciente del País Vasco, cuando se trata de plantearse la integración de este territorio en el edificio constitucional, y que de las experiencias adquiridas en el tratamiento del problema pueden alcanzarse frutos para la consecución de lo que nuestro autor llama arreglo, esto es, no solución definitiva, pero sí expediente satisfactorio para todas las partes implicadas en el conflicto o la controversia.

El libro analiza de modo penetrante sobre todo las discusiones parlamentarias en torno a la ley de 1839 confirmatoria de los fueros, que culmina la paz de Vergara con la que finaliza la primera guerra carlista y la ley abolitoria de los fueros de 1876, al término de la segunda guerra carlista y a comienzos de la Restauración, extendiendo a las provincias el régimen común tributario y las obligaciones militares vigentes en todo el territorio nacional. Eguiguren, se acoja un criterio histórico-político o jurídico, sabe muy bien de lo que habla, orientándose perfectamente en la documentación de la época o narrando sustanciosamente los avatares parlamentarios de las leyes en cuestión. Si se trata de la ley confirmatoria se presta atención al clima político en que se gestó, en un Parlamento con mayoría progresista recelosa de la fidelidad constitucional del Gobierno, lo que explica la importancia de la garantía de la «unidad constitucional» con que se confirman los fueros, pero sobre todo se señala la dependencia del arreglo definitivo foral de acuerdos posteriores pactados entre la representación de las provincias y el gobierno, que después no se alcanzarían, frente a lo que ocurrió en el caso de Navarra. Aun sin un acuerdo general de hecho hasta la segunda guerra carlista se produjo un funcionamiento concordado implícito del régimen foral vasco que se

(*) Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

mantuvo entonces durante gran parte del siglo XIX.

Otra fue la situación en el caso de la ley de 1876, en donde la representación parlamentaria de las provincias queda en solitario defendiendo el mantenimiento de los fueros. Jesús Eguiguren refleja muy bien, utilizando sobre todo el testimonio del duque de Mandas, y gran amigo de Cánovas, Fermín Lasala, el componente nacional de la ideología fuerista. Creo que exagera, yo también lo hice en su momento, sobre la conmoción en las provincias de la poda foral (me parece excesivo hablar de abolición foral) y resalta, como ya hiciera en su momento Tomás Ramón Fernández, la repercusión de la ley en el establecimiento del régimen del concierto, y sobre todo rescata, lo cual es un acto de plena justicia, uno más que se le debe, la sensibilidad regionalista del propio Cánovas. La quiebra foral, se viene a establecer en el estudio que comentamos, no es sólo achacable al designio centralista de Madrid sino también a determinadas posiciones terminantes de los representantes de las Diputaciones vascas. Aquí incluye Eguiguren una sugerencia sagaz. Los conflictos no tienen por qué abocar en una solución en un solo acto, quizás es preferible si quedan encarrilados en un proceso o secuencia gradual, obediente a modos previstos de actuación.

¿Qué tiene que ver esto con la situación constitucional o con el problema vasco actual? A mi juicio, no demasiado. Cualquier observador imparcial calificará de ventajosísima la posición constitucional del País Vasco a través del reconocimiento de los derechos históricos en la Disposición adicional primera de la Norma Fundamental de 1978, cláusula que justifica la especificidad institucional territorial y el régimen del concierto vascos, y a la que se ha rendido escrupulosa lealtad por el Estado. Evidentemente no ha bastado ese acogimiento del sistema institucional como componente esencial e imprescindible de la autonomía vasca.

Ocurre sencillamente que el arreglo ya no ha de intentarse con unas provincias celosas de su singularidad como ocurría en las dos crisis del siglo XIX, sino con una fuerza ideológica que, contra toda evidencia histórica, pues en el universo del fuerismo jamás el autogobierno se entendió contra la planta política española, mal interpreta la originariedad de los derechos históricos y cuestiona la pertinencia para el pueblo vasco de la cobertura constitucional española.

Es razonable, y su prudencia le honra, que Eguiguren insista en la necesidad de desencializar la discusión política entre el nacionalismo y el constitucionalismo, centrando el foco del interés en acuerdos concretos, en lo que podríamos llamar la gestión de la autonomía y no en su calificación, respaldando inequívocamente las instituciones del orden constitucional y autonómico. Pero las cartas del juego, por lo demás a disputar en un terreno suciamente embarrado, están marcadas y no precisamente por voluntad del constitucionalismo autonomista español. □

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

FUERISMO NO ES SOBERANISMO

Juan José Solozábal

La autonomía vasca en la España contemporánea, 1808-2008, edición de Luis Castells y Arturo Cajal.

1. Este libro (1) constituye una excelente colección de ensayos, escritos con profundidad y conocimiento por un plantel excelente de historiadores, además de estupenda pluma. No es un manual de historia contemporánea, obra de un conjunto de autores cuyo único nexo fuera la delimitación como objeto de estudio de un periodo temporal determinado de tiempo; es un libro, antes bien, de estructura discursiva o ensayística cuyos contribuyentes se preguntan por la configuración de las relaciones entre España y el País Vasco en el último siglo y medio, en suma, una reflexión sobre los diferentes modos de entender la autonomía, dependiendo de la circunstancia de cada momento y la perspectiva ideológica con que se aborde el problema.

La unidad del libro que efectivamente existe es mérito de los compiladores, sobre todo del principal, Luis Castells: el lector tiene un libro colectivo que es todo menos improvisado. Sin duda los autores de las diversas partes han leído los diferentes capítulos, con ocasión para introducir correcciones o modificaciones mutuas.

Es, me parece, un libro sobre todo de interpretación: se parte de un nivel determinado de la bibliografía, de un estado de la cuestión establecido de modo muy solvente, y lo que se ofrece es una mirada, en cada caso, nueva, una especie de repensamiento del problema, sugiriendo una interpretación de conjunto lo más coherente posible.

El libro, esto también importa mucho decirlo, es una obra que testimonia el valor de la Universidad vasca, su contribución desde el rigor y la pluralidad a mejorar el ambiente intelectual del País Vasco de nuestros días, que es tan necesario y cuyo significado civilizador es bien obvio.

2. El interés del volumen reside en la penetración y las sugerencias de cada capítulo, desde luego. Se trate de la vida de las provincias durante el siglo XIX, en donde entonces lo que se intenta es establecer la acomodación foral del liberalismo; o de la problemática de la Restauración, en donde se persigue una lectura equilibrada de la reforma oral, con una reconsideración bien interesante de Cánovas, analizando las consecuencias del industrialismo en la recomposición de la sociedad vasca sobre sí misma, así como la formulación estridente y reaccionaria del nacionalismo de Arana; los veinte primeros años del siglo XX, en los que se busca una reorganización adminis-

(1) Se trata de la intervención del director de CUADERNOS DE ALZATE en la presentación del libro *La autonomía vasca en la España contemporánea, 1808-2008.*

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

trativa sobre patrones más regionales que tradicionales, al tiempo que se goza de las ventajas económicas del Concierto; la época de la República, en la que se describen los ensayos estatutistas y el protagonismo nacionalista durante la guerra; los años de represión franquista, con una atención bien interesante al personal del franquismo y el mantenimiento de un rescoldo foral en Navarra y Álava. Y el periodo de la autonomía, en el que se analizan las condiciones en que se propone un determinado texto estatutario, reequilibrado con la atención al protagonismo de los territorios forales (Ley de Territorios Históricos); se resitúa el Plan Ibarretxe en una coyuntura en la que las posiciones políticas aparecen divididas entre el abertzalismo violento y sacrificial, el liderazgo nacionalista del PNV como verdadero garante de la comunidad étnica vasca, y un sector con planteamientos civiles y democráticos que se mueve en sintonía con los partidos constitucionalistas y diversos colectivos cívicos (Gesto por la Paz, etc.).

Podríamos desmenuzar estos capítulos y llamar la atención sobre las conclusiones más sugerentes de sus autores. Por ejemplo, en relación con la época liberal se señalan tres cuestiones bien interesantes. Hay un fondo indiscutido que es el de la debilidad del Estado nacional para imponer su proyecto político, especialmente cuando quienes gobiernan son los moderados. En ese sentido con lo que nos encontramos en el País Vasco es con la uniformidad del Estado, en lo que se refiere al aseguramiento del espacio económico y la administración de justicia; pero en lo demás se consolida el gobierno foral tradicional que, en lo que toca al protagonismo de las élites o al control municipal de las diputaciones, prosigue las pautas seculares acostumbradas. Importante es la labor que diversos prohombres, como delegados en Corte, llevan a cabo, prefigurando un tipo de relación bilateral con el gobierno e incluso con el monarca, la Reina en este caso, que será bien característica de las Provincias.

El término de la segunda guerra civil carlista supuso la reorganización del sistema foral que las élites vascas consiguen escamotear durante todo el siglo XIX. Atención: se produce una crisis en la que coincide todo el país en un lamento y en la profusión de una actitud tan exagerada seguramente como infundada. Como explicó en su momento Tomás Ramón Fernández y había de algún modo adelantado don Fermín Lasala, el resultado de la crisis foral de la Restauración no fue tanto la poda como el restablecimiento del Concierto, a finales de los años ochenta, y un reforzamiento de lo que era una institución clave del régimen foral, las diputaciones, pues las Juntas no dejaban de ser un organismo más bien relegado para las ocasiones solemnes. En ese sentido es necesario resituar a Cánovas, cuyo vasquismo, como demostraba su prólogo al libro de Rodríguez Ferrer *Los vascos*, no se compadece con la imagen que absurdamente, en parte como corresponde a la suerte historiográfica que ha conocido todo el periodo de la Restauración, le ha acompañado como enterrador de las libertades vascas.

La Restauración conoció el surgimiento del nacionalismo y la impronta del industrialismo. Desde luego el primer nacionalismo no se explica sin la huella personal, la dedicación en cuerpo y alma de Arana a la causa, con su muerte en plena juventud y su testimonio de sufrimientos por la nueva patria. Pero el nacionalismo fue una respuesta ideológica a la industrialización, utilizando esa palabra en términos marxistas, esto es, como construcción mental, ofrecida desde determinada situación social, preferentemente de clase. En ese sentido, como mostré en su día, el nacionalismo es la respuesta que especialmente un sector social, las clases medias, las élites rurales, la «gente de escritorio», ofrece a las transformaciones sociales

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

de la industrialización, inmigración masiva, urbanización deplorable, etc.

El industrialismo aportó un ingrediente al pluralismo vasco que esta sociedad no podrá olvidar, una teoría social y una visión nacional que coloca el interés por la suerte de España, esto es, la revolución política y social, la democratización, más allá de la circunstancia vasca, en el primer plano del interés político.

Durante el periodo anterior a la Segunda República no se cuestiona significativamente el arreglo vasco logrado en la primera época de la Restauración. Los portavoces de la clase política vasca reconocen las ventajas del sistema del Concierto, que compatibiliza aranceles protectores con privilegios fiscales, según testimonian Pablo de Alzola o José Orueta. Sí que se alzan voces demandando una clarificación del sistema, demasiado al albur de las negociaciones episódicas sobre el cupo y la conveniencia de integrar a las provincias quizás en un régimen autonómico común (Memorial de las Diputaciones Vascas de 1917).

Las ventajas del Concierto no son obstáculo para que siga cultivándose una literatura que reclama mayor interés por las manifestaciones específicamente euskaldunes e identitarias de la cultura vasca. De manera que se va generando una conciencia vasquista que, sin embargo, fuera del caso de Vizcaya donde los nacionalistas consiguen en la Diputación provincial la mayoría absoluta, en 1918, no genera especiales problemas políticos.

La Segunda República llegó sin el concurso del nacionalismo vasco, que durante los primeros años prefiere sumar las fuerzas del carlismo a aprovechar la disposición a la autonomía del nuevo régimen. En el libro se hacen algunas consideraciones inteligentes sobre lo acertado desde el punto de vista de la maduración nacionalista de la opción del PNV, que favoreció la fagocitación del electorado carlista por el movimiento nacionalista. En el último momento de la República el apoyo de Prieto permite la aprobación de un sobrio Estatuto, que es el soporte de una actuación protagonizada y capitalizada por Aguirre durante la guerra y el exilio.

En la última parte del libro, después de una atención bien interesante, que antes destacábamos, sobre el franquismo que quizás se debía haber completado con un seguimiento sobre la presencia de ministros vascos en los gobiernos del régimen y su atención a los problemas de las provincias, se aborda una triple panorámica. En primer lugar se presta atención a ETA como nuevo sujeto de la situación política, absolutamente capital. Se hacen consideraciones sobre su génesis, su dependencia ideológica nacionalista, en particular su cepa aranista; su atractivo como mística sacrificial para cierta juventud, como la violencia nazi, según recuerda Ugarte a través de Haffner, tenía en la Alemania anterior a la guerra. Y especialmente su voluntad de dirigir el movimiento nacionalista independentista abertzale como exigencia y, en su caso, recambio del nacionalismo del PNV.

En segundo lugar se da cuenta de la configuración política de Euskadi, haciéndose un relato, a cargo de Javier Corcuera y Javier Ugarte, de las vicisitudes de la elaboración del Estatuto de Guernica, la organización del entramado institucional de Euskadi, con una inteligente consideración del equilibrio institucional entre las tendencias centralistas y las territorialistas, y se estudia el proceso de transferencias, llevándose a cabo un análisis de las políticas del gobierno vasco acerca del desarrollo económico, la enseñanza o la política de normalización lingüística.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

Un tercer ámbito de la problemática estudiada se refiere al análisis del Plan Ibarretxe, cuya voluntad rupturista y fraude constitucional se pone de relieve. Bien próximo a las consideraciones que sobre el Plan se hicieron en unas jornadas sobre el mismo organizadas por la revista *Cuadernos de Alzate*, se subraya la relación del proyecto de Ibarretxe con el propósito de los acuerdos de Lizarra, de construcción nacional de Euskadi, en posición desigual de ventaja para las fuerzas nacionalistas. El Plan afirma anticonstitucionalmente la soberanía del País Vasco y partía de una legitimación extraconstitucional para alterar la posición de Euskadi y sus relaciones con el Estado, adoptando decisiones que sólo corresponderían al poder constituyente español, y no a un inexistente soberano vasco.

3. En una consideración más profunda, lo que muestra este libro, más allá de las aportaciones singulares propias de cada contribución, es una constante a lo largo de los dos siglos pasados y que, por lo demás, no hace sino confirmar la línea operante en la Edad Media española y el Estado moderno, que defiende la compatibilidad entre la organización peculiar política administrativa vasca y el Estado español: el edificio foral cupo perfectamente en la planta política de la Monarquía española y la autonomía como concepto político adaptado es la propuesta en la que el acomodo vasco se revela en los siglos XIX y XX.

Esta propuesta tuvo diversas formulaciones: la liberal moderada del fuerismo constitucional del siglo XIX, la del fuerismo republicano de los Jamar, la del fuerismo carlista, el fuerismo liberal que se expresa en la crisis de los años ochenta del siglo XIX, manifestada sobre todo en los grandes discursos de finales del siglo, que han sido inteligentemente glosados por Jesús Eguiguren, la del fuerismo intelectual vasquista de la Sociedad de Estudios Vascos, la del socialismo de Toribio Echeverría y Madinabeitia. Es el estatutismo de la Segunda República; es el fuerismo liberal de los años cincuenta de los Arocena, Arteche, Tellechea, Caro y sobre todo Azaola, y es la que subyace en el gran acuerdo entre los vascos, el Estatuto de Autonomía de Guernica.

Esta corriente política autonomista, cuyo fulcro es la justificación foral del autogobierno vasco, es de un lado un movimiento, que podríamos llamar institucional, que se manifiesta ante los problemas que sobre todo el edificio político tradicional ha de experimentar en el Estado constitucional, y que tienen que ver con la justificación moderna del nuevo orden liberal, basado en los principios de soberanía nacional, homogeneidad y principio de igualdad, frente a los títulos preferentemente tradicionales del régimen foral, derechos colectivos, élites políticas, monarca, legitimación religiosa. Estas tensiones aparecen en los episodios de aplicación de la ley de 1839, cuando se exploran cuáles pueden ser las exigencias de la confirmación de los fueros sin perjuicio de la unidad constitucional, o después, tras la Ley de Julio de 1876, llamada abolitoria de los fueros, o los memorándums de las diputaciones forales, o el movimiento estatutista durante la Segunda República. Estos movimientos que pretendían presionar en la dirección del reconocimiento foral, especialmente, con ocasión de las fechas en que se renovaban los Conciertos, se acompañaban de una literatura que hermoseaba el recuerdo de los buenos tiempos forales e iba afirmando un universo de las bondades indiscutibles del autogobierno propio, cuyas limitaciones oligárquicas y dependencias históricas se soslayaban u ocultaban.

4. Lo que resulta claro, y es algo que no me he cansado de repetir, es que la ideología nacional verdadera vasca es ésta, la foral, y no la nacionalista. En ese sentido asumo lo que algunas veces ha dicho el propio Iba-

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

rretxe, que la verdadera constitución de los vascos son los fueros. Lo que pasa es que Ibarretxe no sabe lo que dice cuando habla, quiero decir, no sabe lo que son los fueros, o tiene una idea de los fueros, la nacionalista, que los desnaturaliza.

Los fueros como ideología política, en primer lugar, no pueden entenderse sin referencia a esa constante vasca, que Juan Pablo Fusi ha estudiado como nadie, y que es la pluralidad. Ya lo hemos dicho, hay diversas ideas de los fueros, que al final no son absolutamente coincidentes en sus diversas versiones, y en este libro se ofrece un magnífico inventario de tales argumentarios, y particularmente interesante es la idea de que del sistema foral se ofrece del mundo socialista por Antonio Rivera, hablando de Madinabeitia y el eibarrés Toribio Echeverría, y algo se podría haber dicho asimismo si, cosa que no se hace, se hubiese estudiado el pensamiento político de Mario Onaindía, sobre cuyos trabajos sobre el liberalismo fuerista del siglo XIX habrá que volver.

Pero en segundo lugar los fueros, esto es, la imagen tradicional del autogobierno vasco, como sintética pero magistralmente dijo en su día el Tribunal Constitucional, no remiten a la soberanía originaria sino a un tipo de gobierno limitado, limitado por el sistema político español, como insistiera tan acertadamente José Miguel de Azaola.

Claro que como el nacionalismo no podía, frente a lo que originalmente afirmara Sabino Arana, prescindir de los fueros, lo que haría es desnaturalizarlos en la teoría, equiparando la reintegración foral a la independencia y sustituyendo el pactismo por la deriva hacia la secesión, con su apropiación y manipulación de la historia, denuncia del liberalismo, integrismo religioso, racismo, etc.

El componente foral del nacionalismo es más visible en la práctica política que en la teoría en la que el universo sabiniano es bien difícil de remover.

5. Quizá les extrañe esta resituación que les propongo en la historia vasca del nacionalismo, en la periferia de la línea troncal del desarrollo y no en su propia cepa, en su centro. Quizás les choque a ustedes, que están acostumbrados a escuchar, hablar de la hegemonía nacionalista y la impregnación de todo discurso sobre el País Vasco del argumento identitario.

Contemplado el problema con un poco de distancia, y admitido que un día no lejano se restauren la libertad y el pluralismo en igualdad de condiciones, las oportunidades de este argumentario son muy grandes. La alusión a este entendimiento del País Vasco, a esta cultura, ha sido la propia de la generación liberal vasquista de los años sesenta, con la que me encuentro especialmente vinculado, que María Teresa Echenique ha estudiado ejemplarmente, pero que todavía requiere de ulteriores profundizaciones a las que cordialmente invito al grupo cuyo trabajo estamos comentando. Me refiero a los Santamaría, Agud, Mitxelena, Caro, Arteche, Arocena, Tellechea, cuya obra no se entiende sino como un esfuerzo por sentar sobre convicciones comunes un País Vasco en concordia consigo mismo y con España.

Debemos ser optimistas; es éste un momento para la esperanza. En uno de los últimos números de la *New York Review of Books* y en relación con la razonabilidad de las ideas tradicionales sobre lo que la Constitución americana significa o consiente, Ronald Dworkin hace referencia, cuando estudia la obra constitucional del juez Sunstein, que es un candidato a ocupar plaza en la próxima renovación del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, al teorema que el marqués de Condorcet, el famoso

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

politólogo y matemático del siglo XVIII, formulara respecto de los juicios de la mayoría como portadores en principio de una mayor posibilidad de acierto. Y aun cabe, admite Dworkin, extender el campo de referencia a la historia, o el récord de juicios sobre la Constitución que se vienen formulando desde el origen de la propia Norma Suprema americana a finales, como es sabido, del siglo XVIII.

Si aplicamos el teorema de Condorcet a la problemática constitucional vasca, la conclusión podría ser que la idea constitucional preferible, o la que mayores títulos de razonabilidad ofrece, o la más adecuada, habría de ser la prevalente en la historia, esto es, aquella idea con mayor respaldo a lo largo de generaciones de políticos y de ciudadanos vascos. Desde este punto de vista la mejor Constitución para Euskadi es la que contempla la huella foral de siempre, actualizada en su formulación estatutaria de Guernica. Una vez más, autonomía (o fueros en el lenguaje tradicional) y Constitución. *Ohi bezala Foruac eta Konstituzio*. □

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

UN ENFOQUE ORTEGUIANO [1]

Juan José Solozábal

Jordi Sevilla, José María Vidal Beltrán, Cristian Elías Méndez, *Vertebrando España. El Estado autonómico,* Biblioteca Nueva, Madrid, 2009.

Me complace intervenir en esta reunión en la fundación Ortega. Jordi Sevilla comparte conmigo la admiración por Ortega y Ortega es el autor citado con más frecuencia en este libro. He dicho muchas veces que uno de los aciertos de nuestra Constitución, en particular cuando determina la organización territorial, es su capacidad de conectar con lo mejor que el pensamiento español ha sido capaz de producir sobre el problema regional.

Durante algún tiempo hemos podido pensar que en el diseño del sistema autonómico era más interesante la justificación identitaria de Azaña, de manera que el Estado integral sería la solución institucional a los problemas nacionalistas de España, especialmente en lo que se refería al acomodo de Cataluña. A ello le llevaba una visión política, en caliente, de los problemas del Estado, y una deformación historicista de su tratamiento, de manera que en la ordenación regional fuese importante el peso de las consideraciones de las razones históricas.

Ortega tenía una visión más fría del problema, más moderada y realista. Pero, en asombrosa sintonía con lo que se estaba haciendo en el Derecho Constitucional de la época, y prescindiendo de sus consideraciones acertadísimas sobre la irrenunciabilidad de la soberanía y otras no tan afortunadas sobre la forma federal, cuyo nombre detestaba, realizó dos aportaciones decisivas a la reflexión sobre la forma territorial que Sevilla y yo compartimos plenamente: justificó la descentralización con argumentos racionales, como maximización de la democracia, como su profundización, permitiendo un tratamiento en una escena apropiada, la del ámbito de las comarcas, de determinados problemas, y predijo el efecto emulación, de manera que la descentralización, como después ocurriría con toda lógica en el Estado autonómico no quedó circunscrita a dos o tres regiones ariscas o señeras.

Por cierto, si me permiten señalarlo, aunque Ortega no estableciese diferencias en el diseño de la ordenación territorial, sí que distinguió, como lo haría según se sabe Azorín, con un afecto especial a Vasconia. En San Sebastian veraneó y en esa ciudad dio alguna memorable, en primicia, conferencia; colaboró, entonces no existía *Cuadernos de Alzate*, en *Hermes*, la prestigiosa revista bilbaína nacionalista. José de Arteche en su *Saint-Cyran* incluso aduce algún testimonio

(1) Presentación del libro *Vertebrando España. El Estado autonómico*, en la Fundación Ortega el 20 de julio de 2009. Intervinieron asimismo Francisco Caamaño, Jordi Sevilla y Jesús Sánchez Lambás.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

bien agudo de Ortega sobre la caracterología vasca, en concreto sobre su rigidez ideológica. Cuando el nacionalismo vasco, como esperamos, lleve a cabo su revisión haría bien en rehacer, entre otras cosas, sus relaciones con bastantes representantes del pensamiento español que dirigieron una mirada harto comprensiva y generosa al País Vasco.

En este libro, cuyo principal autor es Jordi Sevilla, hay dos partes bien diferenciadas. En la segunda, que ocupa el capítulo tercero, el lector se encuentra con un informe muy bien hecho, muy completo, que resulta de máxima utilidad, sobre la situación actual del Estado autonómico, de su funcionamiento correcto, a partir de las posibilidades del diseño, esto es de su marco normativo, pero también de las decisiones que los agentes políticos han ido tomando. Se confirma una idea que yo he manifestado en múltiples ocasiones: la Constitución se limita a abrir un orden que impulsa y preside, pero que es función de decisiones normativas y de otro tipo tomadas por otros agentes: me refiero a los Estatutos de autonomía, las leyes autonómicas o los gobiernos y sus administraciones, actuando dentro de sus competencias. Orden, pues dinámico y complejo, cuya coherencia final depende en muy buena medida del Tribunal Constitucional.

En cualquier caso quien desee conocer la situación actual, pongo por caso de los instrumentos de coordinación, de la reforma del Senado o del régimen local, o busque orientación particular sobre tales extremos o desee enterarse de las páginas web del mapa, va a hallar muy útil la información de este libro, cuyos autores operan desde el plano normativo que conocen muy bien, trascendiendo en bastantes casos merecidamente las disputas escolásticas, pero también desde la propia experiencia del ministerio en el que a las órdenes de Jordi Sevilla han servido.

La otra parte del libro, esto es, los capítulos 1, 2 y 4, se ocupa de la visión política del autor sobre nuestro Estado autonómico. Quiero decir antes de nada dos cosas, la primera que me siento absolutamente identificado con cada línea de estos capítulos, que suscribo absolutamente, a los que me adhiero rotundamente. Y segundo, en consecuencia, que lamento que en esta mesa, por tanto, no nos veamos mi amigo Jesús Lambás y yo con dos ministros del Reino de España. No es una crítica a nadie, ¿o si?, pero lo lamento muy sinceramente.

Dicho esto me permitirán que en el tiempo que resta de mi intervención insista en dos ideas y apunte una ligera modulación. Me parece sumamente convincente el relato que se hace sobre la gestación del Estatuto catalán, que asumo completamente. Me parece capital insistir en la obligada subordinación del Estatuto a la Constitución y en la necesidad de que la congruencia del ordenamiento quede asegurada por el órgano constitucional encargado de ello, que es el Tribunal Constitucional.

Jordi Sevilla no es un jurista, pero sabe perfectamente lo que más de un colega mío parece haber olvidado, que el Estado de derecho que nuestra Constitución consagra impone la supremacía de la Norma Fundamental sobre el resto del ordenamiento, comenzando por los Estatutos de autonomía. Normas éstas primordiales, cuasi constitucionales, pues llevan a cabo la configuración política de la Comunidad, incluso en unos términos que rebasan el alcance atribuido a la Norma Fundamental en muchos sistemas, pero norma subordinada a la Constitución. Nada empece a que una extralimitación estatutaria, como cualquier otra en que pudiese incurrir una norma infraconstitucional, sea impedida por el Tribunal si la norma en cuestión a través de una adecuada interpretación no puede atraerse al sistema constitucional.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

De manera que desde la perspectiva superior de la garantía de la democracia constitucional no sufre ésta si se anula una disposición estatutaria; lo grave sería que dándose la flagrante contradicción entre Estatuto y Constitución no se produjera dicha anulación, digamos que por temor o condicio namiento en la actuación de un órgano soberano del Estado como es el Tribunal, que se limita a cumplir con sus tareas constitucionales, dentro de sus correspondientes atribuciones.

Pero ocurre que hay otro argumento que legitima, desde la propia lógica de nuestro sistema autonómico, la intervención del Tribunal. Se trata de lo siguiente. El sistema autonómico es antes que nada una forma política moderada y equilibrada de soberanías, o poderes compartidos. Ello se muestra en la reforma estatutaria de modo manifiesto. Así la iniciativa, la facultad de retirada del proyecto de reforma del Estatuto a lo largo de su tramitación en las Cortes, y sobre todo la decisión del cuerpo electoral sobre la Ley Orgánica de Reforma del Estatuto, expresan el peso territorial frente al del Estado. Cierto que el relieve del Estado se manifiesta en la facultad de las Cortes de corregir el texto de reforma que proviene de los parlamentos autonómicos, y que lo aprueban si esa es su voluntad como Ley Orgánica. Todo esto, esta intervención dual, se atiene bien al carácter del Estatuto como ley pactada que necesita de la confluencia de la voluntad del Estado y de la Comunidad Autónoma que intervienen en su elaboración y aprobación. Pero como hemos indicado ese equilibrio de voluntades bascula hacia la Comunidad Autónoma en la medida que su cuerpo electoral puede rechazar el texto que han aprobado las Cortes Generales. Sucede entonces que se podría recuperar el equilibrio, corrigiéndose la inclinación autonómica por una eventual intervención del Tribunal Constitucional, si se impugnase la reforma ante la máxima instancia jurisdiccional del Tribunal. Se trataría entonces no de una actuación *extra ordinem*, o exorbitante, un último detalle centrípeto del sistema, sino de una actuación lógica y compensadora, de naturaleza restauradora del equilibrio indispensable del orden autonómico.

Mi segunda gran coincidencia con Jordi Sevilla se refiere a su preocupación nodal en el Estado autonómico del argumento funcional. Al final, lo que justifica al Estado autonómico es su eficiencia. Es el servicio a los ciudadanos, la garantía a los mismos de un mayor nivel y más igualitario, de prestaciones públicas, lo que apunta a que la descentralización es una necesidad en este Estado. Con toda razón Sevilla sitúa la problemática de la mejora del Estado autonómico en este plano funcional, mucho antes que en el identitario: la modernización del Estado exige su descentralización, la asunción en el mismo de las exigencias de la subsidiariedad, y finalmente la cooperación y coordinación.

Como subraya Sevilla, la problemática de la modernización demanda la garantía de la igualdad como logro indiscutible del Estado moderno, que ninguna forma territorial del mismo puede desconocer. Autonomía sí, pero con garantía de una igualdad sustancial de las prestaciones públicas en todo el territorio nacional; la modernización, en segundo lugar, implica la distribución competencial en los niveles de administración, nacional, autonómica y local según patrones de racionalidad garantizados por la observancia del principio de subsidiariedad.

Ello lleva consigo, por último, la necesidad de reordenar el Estado autonómico conforme al principio de cooperación. Han de denunciarse en efecto los déficits del funcionamiento del Estado cooperativo, de acuerdo, pero déjenme que les agüe la fiesta. Ocurre en el plano normativo que la

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

regulación de la cooperación vertical, esto es, del Estado y las Comunidades Autónomas, corresponde seguramente al Estado, más que a las Comunidades Autónomas y debe establecerse teniendo en cuenta que la coordinación ha de entenderse, más allá de apoderamientos concretos, que también existen en la Constitución y desde luego en la doctrina constitucional, insita en la facultad del Gobierno central, a través de su administración, de dirigir la política del Estado.

Por lo que se refiere a la cooperación sin el Estado de las Comunidades Autónomas entre sí, dos palabras. La colaboración horizontal aparece justificada, pero también claramente limitada en su alcance conveniente, por el principio de eficiencia. En efecto, dentro del caudal competencial ha de comprenderse siempre la libertad en el modo de ejercicio de la competencia, se trate de un uso exclusivo o de una utilización cuya maximización se consigue, en cambio, llevando a cabo su ejercicio de modo compartido con otras Comunidades Autónomas, estableciendo acuerdos entre ellas, o celebrando reuniones de presidentes, etc. Pero el ejercicio de la autonomía competencial no puede poner en peligro la eficiencia de la misma, relacionada como no puede ser de otra forma, con la eficacia del Estado autonómico en su conjunto. Este principio de la eficiencia justifica en parte la colaboración, pero asimismo la limita. Sobre todo, en cuanto que no puede proceder a una complicación contraproducente de la maquinaria estatal. A nuestro juicio, como acabamos de decir, la cooperación en el Estado autonómico ha de quedar garantizada fundamentalmente por la intervención del Estado y la administración centrales. Ello significa indudablemente, y me parece que éste es el sentir de Jordi Sevilla, que la cooperación horizontal será un complemento o una preparación para la colaboración vertical, pero no puede ser su sustituto.

Dos palabras finales sobre las consideraciones que se hacen sobre la reforma territorial en su conjunto, y que me permito formular en un tono quizás menos coincidente con el autor del libro. Creo que las reformas son inevitables, por dos motivos: primero para hacer frente a transformaciones que no se pueden negar, ya se trate de la adaptación del Senado o de los cambios en los Estatutos para atender a las necesidades de las Comunidades Autónomas cuyo desarrollo político ha de afrontarse; y segundo porque tiene sentido posibilitar la adhesión al sistema constitucional de las nuevas generaciones, pues cuando se modifica el orden constitucional, se ratifica obviamente en la parte que pudiendo ser cambiada no se cambia. Coincido también en el acierto del orden temporal establecido para la verificación de estas reformas, y a ello se refiere explícitamente Sevilla en varias ocasiones, primero reforma estatutaria, después la constitucional. El límite de la norma constitucional en su actual redacción serviría de marco de contención estricta ante eventuales desbordamientos estatutarios; de otro lado, aparcar la reforma estatutaria ante la constitucional era políticamente azaroso y además difícilmente realizable dada la condición institucional de quienes tienen la iniciativa de la reforma estatutaria.

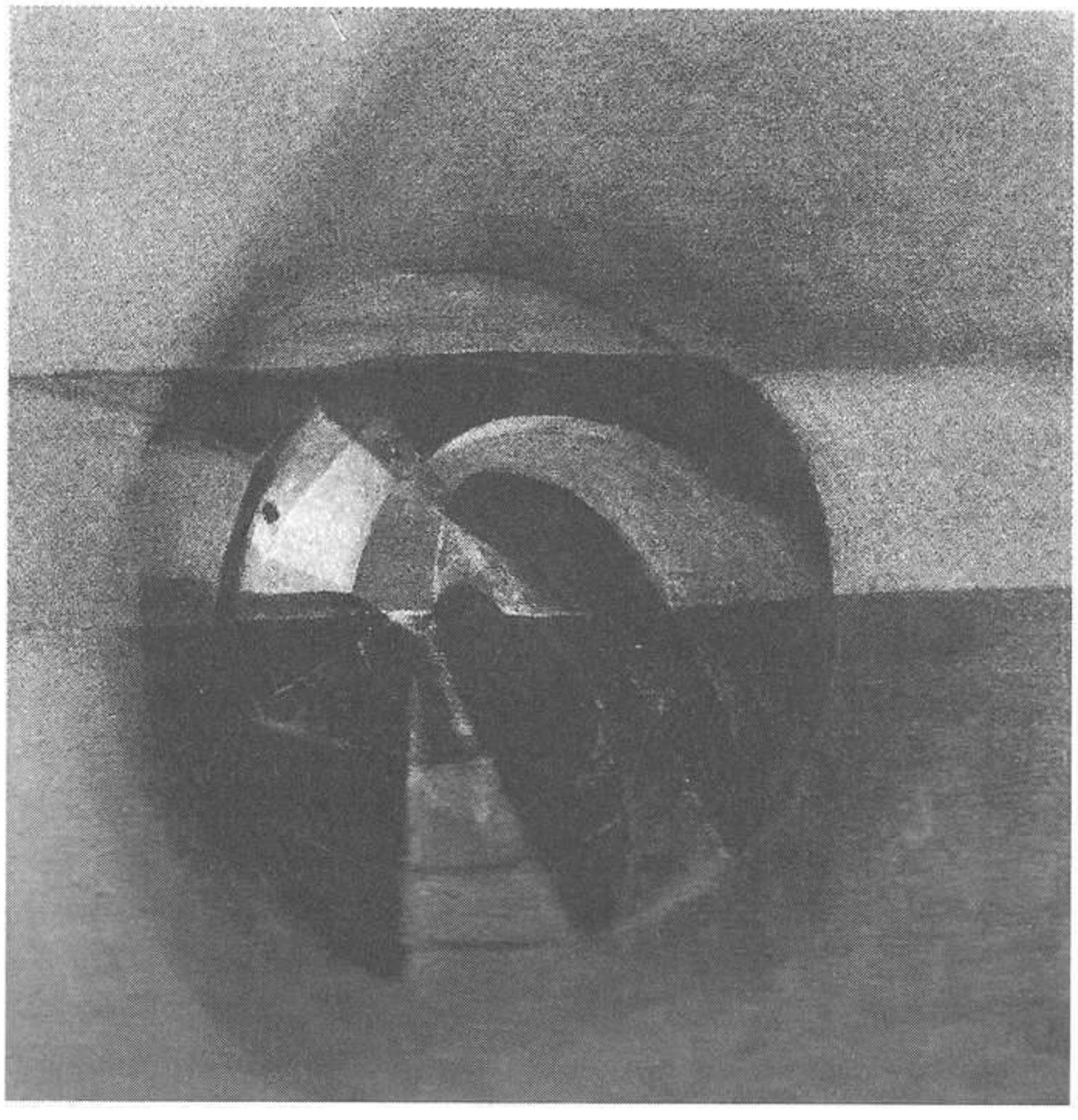
Sobre la suerte final de las reformas territoriales, Sevilla alberga un cierto sentimiento de frustración que comparto. Lamenta que no haya tenido lugar la reforma constitucional del Senado y considera que en relación con la reforma estatutaria ha habido costes políticos muy altos que pagar y estima discutibles algunos aspectos del propio contenido de las reformas estatutarias, como su mimetismo constitucional o el llamado blindaje, etc. Sevilla cree que las responsabilidades por los aspectos cuestionables del proceso son achacables —además de a cierto sector del PSC— al PP. Es posible que lleve razón; lo que yo creo es que un acuerdo so-

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

bre las reformas territoriales con el Partido Popular habría además de ensanchado la base de las reformas, y en el caso del Senado, hecho posible su transformación, limitado y racionalizado su alcance y reforzado el peso del PSOE en la negociación con los nacionalistas. El problema era que es difícil conseguir el acuerdo con el partido de oposición cuando se hace de las reformas territoriales no el resultado de un pacto de Estado, sino de un programa de gobierno. Se empezaba, si se me permite la expresión, la casa por la ventana.

Pero en fin, son cosas discutibles. Y no hemos venido aquí a discutir cosas discutibles y posiblemente equivocadas sino a celebrar la publicación de este libro por tantas razones recomendable de Jordi Sevilla y sus colaboradores. □

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012



Sin título, s/f

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

LOS INEFABLES GARABATOS DE LA VIDA

Ricardo Tejada (*)

José Lázaro, *Vidas y muertes de Luis Martín-Santos,* Barcelona, Tusquets, 2009.

Un paisaje nos fascina por su extrañeza, por la ausencia de hombres, por su soberana presencia; un animal nos fascina por sus aptitudes inusuales, por los encuentros que hayamos tenido con él, pocos, pero los suficientes para revelársenos cual seres totémicos. Sí, lo fascinante expulsa al yo, lo descuaja, y al mismo tiempo, en su imperturbable belleza nos reconcilia con nuestra más insondable singularidad. Somos uno con lo que nos fascina y si, prudentes, mantenemos el espíritu crítico, nos revigoriza su compañía. En un ser humano, aquello que de fascinante pueda emanar —los italianos hablan del *fascino* de alguien— nos atrae y nos deja boquiabiertos, nos produce admiración y, al mismo tiempo, nos sentimos bien poca cosa comparados con él.

He de reconocer de entrada que Luis Martín-Santos, su obra y su personalidad, indisociablemente unidas, me ha fascinado desde hace muchos años. Estoy convencido de que no soy el único, aunque en mí concurran algunas notas biográficas, un tanto casuales y sin importancia para el lector, que, quizá, puedan reforzar este sentimiento. Martín-Santos se llamaba como mi padre, Luis, quien conoció a amigos suyos que lo trataron, quizá por el colegio común en el que estudiaron. Nació un año antes que él y se casó el mismo año que mis padres, en 1952. Trabajó en San Sebastián, ciudad natal de mi progenitor y mía también. Además, murió en accidente un año antes de que yo naciese, en aquellos años sesenta que, para los nacidos en esa década, tienen algo de misterioso, incluso de legendario. ¿Cómo es posible que unos años, en que la España «moderna» y desarrollista, frívola y desmemoriada, empezaba a despegar, puedan ser legendarios? Será debido a la infancia vivida o, también, caso de mi tierra, a esa Bella Easo, risueña y despreocupada, aparentemente sin conflictos, bajo cuyo pacífico velo se fraguaba el drama vasco, destinado —realmente no lo sé si destinado— a perpetuarse durante décadas. ¿Un espejismo, entonces, aquel bienestar entre algodones? Tal vez, pero si los destellos que lo forman son falsos, no es falsa la sed que nos conduce a ellos.

Sí, reconozcámoslo, Luis Martín-Santos nos fascina porque representa una excepción, como algunos otros, dentro de una generación, los nacidos aproximadamente en los años veinte y treinta, que quedó aplastada por la apisonadora del franquismo, que apenas pudo ver un antes de la Guerra Civil, y que desconectada casi completamente del exilio y desprovista de otros referentes,

(*) Universidad de Maine-Le Mans.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

tuvo que emprender un largo camino para reencontrarse a sí misma, para distanciarse de la realidad que les presentaban como única. Una generación que, en su mayoría, imbuida de autoritarismo y de una religión vacía, luchó denodadamente por salir adelante, por sacar adelante su familia, quedándose como espectadores del curso de la historia. Hemos sido, gracias a ellos; hemos llegado a ser, pese a ellos. Su mundo nos intriga por su extrañeza respecto al nuestro. No son padres, son bisabuelos, habitantes de «otro» planeta, muy distinto del nuestro, en el que, sin embargo, nacimos.

El libro de José Lázaro —lo digo al comienzo— es un libro muy necesario en el contexto de este largo esfuerzo de rememoración colectiva que estamos llevando a cabo desde hace unos años en España. Soy del parecer que una obra literaria excepcional como la de Céline no pierde valor intrínseco, aunque se ahonde en los aspectos más política o éticamente nefastos de la personalidad del autor. En cambio, soy del parecer que una obra, como la de Martín-Santos, adquiere mayor valor si se indaga en aspectos biográficos que, no por ser supuestamente anexos a su obra, contribuyen menos a la comprensión de la globalidad de su presencia actual entre nosotros. Gracias al libro de Lázaro, la figura de Martín-Santos se ha engrandecido, es más nuestra, más actual. Nos puede servir de guía en este siglo XXI tan incierto y plano.

Creo que el trabajo aquí reseñado nos aporta un material muy rico, desconocido para la mayor parte del público, que puede desglosarse muy rápidamente en tres puntos. En primer lugar, sabíamos de Martín-Santos su compromiso político, pero no sabíamos el grado de implicación tan importante que tuvo en la Comisión Ejecutiva del PSOE en Toulouse. Las cartas a Amat, compañero de fatigas clandestinas, y a dicha comisión nos presentan a un hombre convencido del «socialismo democrático» por el que luchaba, de la necesaria convergencia de todo el antifranquismo, cuya ausencia considera «escandalosa» en 1960, y del mayor peso que debía tener progresivamente el interior con respecto al exilio. ¿De haber vivido hubiera derivado a la socialdemocracia? Tal vez, aunque la pregunta no sea muy relevante. Su marxismo no era especialmente sólido y en él primaba una dialéctica más existencialista que propiamente social. Más relevante es preguntarse si hubiera aprobado la cultura del «pelotazo», los «yuppies», el GAL, los escándalos financieros, en fin, el desarrollismo inmobiliario sin freno. Y yo creo que en absoluto lo hubiera aprobado. En este sentido, su figura adquiere una relevancia actual como modelo, máxime teniendo en cuenta que en la consabida polaridad weberiana, el socialismo postfranquista ha pecado más de pragmatismo adocenado que de invocación de principios, aunque se hayan subsanado parcialmente algunos aspectos en la legislatura de 2004-2008.

Este compromiso político de Martín-Santos es explicable por su profunda comprensión de la España franquista, puesta de manifiesto en los artículos de R. Rossanda: su convencimiento de que España había quedado fuera de la historia, el miedo como principal grillete que atenazaba a los españoles y la doble necesidad de una destrucción de toda «nuestra realidad espiritual», previa a una reconstrucción, entendida como imperativo moral e intelectual. Las dos novelas que iban a seguir a *Tiempo de silencio* eran *Tiempo de destrucción* y la tercera no sabemos si la hubiera llamado *Tiempo de reconstrucción*, *de felicidad*, *de libertad* o de otro modo. Me parece muy significativo este doble proceso de destrucción y de reconstrucción en un país en el que, en la historia más reciente, se ha demolido tanto (el patrimonio artístico, la naturaleza, el pasado, etc.) y en el que mucho de lo que se mantiene en pie son los intereses económicos

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

y las fachadas, como si el veneno precisase un fármaco acompasado a su ser.

En segundo lugar, me parece muy relevante todo aquello que incide en su inserción en la cultura vasca. Oteiza decía de él que no se interesaba nada por las cosas del País Vasco. No era éste el parecer de José Agustín Goytisolo, quien subrayaba, además, la conciencia que tenía Martín-Santos de que era el castellano el que había quedado especialmente envilecido por los vencedores. Su carta a José de Arteche, a raíz de su lectura de *El abrazo de los muertos*, muestra una especial finura en lo que se refiere a la comprensión de lo ocurrido en el País Vasco, durante la Guerra Civil. La anécdota que se nos relata, relativa a los funerales por el lehendakari Aguirre, nos dice mucho respecto al paisanaje humano de aquel entonces.

Luis Martín-Santos no pudo sentirse ni de Larache, donde nació, ni de Salamanca, adonde iba de ciento en viento a estudiar medicina de por libre, ni de Madrid, donde pasó cinco años, de 1946 a 1951, decisivos, pero provisionales. Fue donostiarra en la medida en que fue ahí donde hizo el bachillerato y ejerció su profesión entre 1951 y su muerte, en 1964. Fue vasco pues muchos de sus amigos, de sus pacientes, de sus compañeros de militancia lo eran. Con ellos compartió penas, alegrías y esperanzas. La mujer con la que se iba a casar, después de perder a su primera mujer, en 1963, en un accidente doméstico, era vasca, Pepa Rezola. Pese a ello, al ser su padre un médico militar del Ejército «nacional», responsable de las depuraciones de médicos vascos, de simpatías republicanas o/y nacionalistas, Martín-Santos se situó en una relativa excentricidad con respecto a la cultura vasca. Seamos precisos. Se sintió fuera de una peculiar y bien castiza comprensión de la cultura vasca según la cual es sólo «cultura vasca» aquella que se interesa por lo vasco y únicamente por lo vasco. Es obvio este sentirse fuera, este distanciamiento, pues pensemos en lo que pensarían los franceses si a Lévi-Strauss se le hubiese reprochado que hiciese antropología de los nambiquaras y no de los campesinos bretones, picardos u occitanos, si a Lévi-Strauss se le pusiese en duda su condición de francés por su interés por lo foráneo… Y es que lo obvio cuesta hacerse camino en tierras al norte del Ebro… ¿Cuántos siglos tendremos que esperar para que algunos vascos sigan el consejo del escritor Gombrowicz, quien afirmó que los polacos serán verdaderamente polacos cuando se olviden de serlo? Martín-Santos fue vasco porque quiso, quizá porque fue su destino. No por su «ser». Sea lo que fuese, se sintió incluido en un «nosotros», como lo muestra su artículo «El complejo de Ramuncho», un «nosotros» problemático, difícil, tal vez «trágico», como lo afirmó en su tiempo Juan Aranzadi, pero un «nosotros» plenamente asumido. Martín-Santos es nuestro, nuestro de todos los vascos, sin exclusión alguna, como lo es también Sarrionaindia, Atxaga, Savater y Juaristi… Nuestro de todos los españoles, de todos los europeos y americanos. Sencillamente porque él es universal, clásico.

Hilando con lo anterior, es preciso subrayar hasta qué punto el nacionalismo vasco personificado en el PNV ha velado, con menor o mayor fortuna, por la perpetua reconstrucción industrial del País Vasco, pero ha desdeñado toda forma cultural vasca que no se atuviese a la susodicha comprensión castizista. En vez de una visión integradora y generosa de la cultura vasca —que algunos, dentro de su órbita nacionalista o «nacional», como Mitxelena y Oteiza propugnaban— se ha asistido, en los últimos treinta años, a una verdadera destrucción silenciosa de lo que no correspondiese a «su» «cultura». Por poner un ejemplo, ¿qué ha hecho el Gobierno vasco hasta 2009 por mantener viva la memoria de Aldecoa, Celaya, Blas

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

de Otero, Imaz, Larrea, García Bacca, Zubiri, Caro Baroja, Prieto, Zugazagoitia, *La Pasionaria*, sin que mencionemos, por falta de espacio, los escritores del 98 u otros más? Bien poca cosa. ¿Para cuándo una fundación, o una cátedra, que vele por la obra de algunos de estos autores? ¿Cuántos congresos, cuántos libros colectivos, se han hecho sobre algunos de estos autores bajo su patrocinio? Poca cosa. ¿Qué argumentos puede oponer San Sebastián, como ciudad cultural, a Santander, si no tiene nada equivalente en importancia filosófica y literaria a la casa-museo Menéndez Pelayo o a la fundación Gerardo Diego? ¿Una Tabacalera que, como la televisión de la que hablaba Ferlosio, es una caja que no se sabe cómo llenarla desde hace años? Cerremos este paréntesis airado, pero que forma parte de lo que queremos decir cuando se habla de Martín-Santos hoy en día, para los hombres y mujeres del siglo XXI. Pensar en Martín-Santos es, en definitiva, pensar en otro País Vasco posible, en otro mundo posible, ni más ni menos.

En tercer lugar, los diferentes testimonios aportados por Lázaro enriquecen mucho nuestra visión del autor de *Tiempo de silencio.* Es inolvidable y conmovedor el testimonio de Pepa Rezola, mujer, por lo que podemos entrever, maravillosa y valiente, que iba a ser la segunda esposa de Martín-Santos y que fue también gran amiga suya. Ella subraya, en particular, cómo Luis palpaba el sentido del destino, cómo le decía frecuentemente que el destino está siempre intentando destruir lo que el hombre quiere construir. Añadiría yo que en esta desconfianza hacia el destino, la obra de Martín-Santos se hermana con la de nuestro gran Ferlosio, aunque en éste prime, más que el proyecto y la consecución de la libertad, las «verduras de las eras» del fugitivo y dichoso momento presente. El amor era seguramente lo que Luis deseaba con todo su corazón reconstruir, al final de su vida. Y es desgarrador leer esas palabras que le dijo a Pepa en las últimas horas de su vida: «ahora lo teníamos todo»... «Lo hemos perdido todo». Creo que es necesario decirle a Luis, allá donde se encuentre, que no le hemos perdido, que él está con nosotros, pese a que tengamos que vivir con el dolor —los que le conocieron y amaron— y la pena de lo irreparable.

La relación de Martín-Santos con Juan Benet es otro de los aspectos más interesantes del libro. Sabíamos la crítica de Benet a *Tiempo de silencio.* Conocíamos esa especie de magnífica semblanza que trazó de él en «Martín-Santos, un memento». Pensábamos que era injusto con su amigo donostiarra. Ahora lo pensamos aún más con las cartas de Luis a Juan y con los testimonios que muestran el profundo aprecio que tenía el primero por el autor de *Nunca llegarás a nada.* Con el libro de Lázaro en la mano, las cosas quedan en su sitio. En carta de Martín-Santos a Benet, le decía: «tu nebulosa es quizá demasiado nebulosa» y le reprochaba que en su literatura «el dramatismo brota más del olor de la frase que de la peripecia». Palabras atinadas aunque Benet hubiese contestado diciendo que a él no le interesaba *per se* el dramatismo y menos la peripecia. Benet fue probablemente mejor escritor que Martín-Santos, tal y como éste lo sostenía. Pese a ello, *Tiempo de silencio* es un libro memorable y no lo es *Volverás a Región.* El personaje de Pedro, con sus debilidades y dudas, nos impresiona durablemente, pese al trazo grueso que lo describe, mientras que los personajes de Región nos parecen fantasmas... La rabia moral que rezuma la primera novela conecta paradójicamente mejor con el mito que la potentísima trabazón verbal de la segunda. En cualquier caso, Martín-Santos fue seguramente un intelectual más íntegro, en el sentido más pleno de la palabra, que Benet. A un lado, un psiquiatra preocupado por la enfermedad mental, en el otro lado, un ingeniero defen-

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

sor a ultranza de los pantanos… A un lado, un intelectual que arriesga su libertad, en el otro lado, un literato enganchado, en el último momento, al carro del antifranquismo… Benet fue un brillantísimo buceador en «las aguas oscuras del líquido amnético que tantas veces envuelve a la memoria como el amniótico al feto», como leemos en su deslumbrante *Una meditación,* pero no se dio cuenta de que, al tratar de sacar a su amigo a la superficie, cayó en las «estampas insaboras» que el recuerdo nos rescata, de manera inhábil, del pasado.

Es digna de resaltar, en este sentido, una de las hipótesis fructíferas que se lanzan en el libro de Lázaro: la filiación de la narrativa de Juan Goytisolo con respecto a la de Martín-Santos, por ejemplo, en el concepto de «Destrucción de la España sagrada» que el escritor barcelonés, de origen paterno vasco, retoma del escritor vasco, nacido en Larache… Uno de tantos cruces, más que curiosos, que muestran los cortocircuitos y los esquejes, las desviaciones y los mestizajes de los que está hecha nuestra rica literatura.

Antes de concluir, quisiera abordar el problema de la estructura y de la naturaleza del libro de Lázaro. ¿Se trata de una biografía, como los paratextos de la portada y del premio al que concurrió lo certifican? ¿O, más bien, es un boceto biográfico, un cuaderno de trabajo sin terminar? Quizá algo entre ambas cosas. Lo que sí es cierto es que el comienzo de su lectura desconcierta, pues el biógrafo, en vez de enhebrar los hilos que las diferentes madejas de los testimonios van aportando, en vez de descartar lo inverosímil, por ejemplo que su primera esposa se tirase de la ventana, de lo verosímil, que fue una muerte accidental provocada por un escape de gas, expone las diferentes versiones de las múltiples facetas de Martín-Santos, sin tomar apenas partido por algunas de ellas. En rigor, el biógrafo no lo es tal, sino que se presenta como un «inquiridor» que hilvana algunos hilos sueltos, inquiere detalles de pistas prometedoras, sin dar nunca una visión fuerte «suya». El autor no está por ello plenamente ausente pues organiza además en su libro las diferentes «vidas» o facetas del biografiado («el hombre», «el psiquiatra», «el socialista», «el escritor», «la familia»), a modo de capítulos, entre la muerte de Martín-Santos, al comienzo de la lectura, relatada por sus personas más cercanas, y su misma muerte, al final de ella, vivida por la persona a la que más quería. La estructura es inteligente, pero seguramente una «biografía intelectual» hubiera mostrado mejor cómo se enhebran sus «vidas» con sus artículos científicos, sus relatos y sus ensayos filósoficos en una trama unitaria.

Sin embargo, creo que, en cierto sentido, la opción tomada por José Lázaro es muy legítima pues permite al lector completar parcialmente la «obra abierta», en palabras de Umberto Eco, que se nos presenta. Las «vidas y muertes» del título aluden pues a esta diversidad de facetas de una persona, rodeada de una aureola de enigma, por su vida y por su muerte. En cierto sentido, el libro de Lázaro se inscribe en la denodada búsqueda de «comprensión», en el sentido de Dilthey, del ser humano, que Martín-Santos hizo suya en sus enfermos y en sus personajes. Todo y cuando, en otro sentido, y en un texto temprano de 1950, afirmaba éste que «cuando se intenta explicar la obra de un escritor, a partir de sus peculiaridades caracterológicas y de sus condiciones de vida histórico-sociales, se comete un grosero error. Estos análisis no conducen a la verdad del hombre. Esta verdad no es sino su proyecto, libremente elegido, de ser un gran escritor…». Palabras de honda raigambre sartreana, pero que en su caso, al multiplicarse estos proyectos en los de político, psiquiatra, novelista y, seguramente, ensayista, pierden algo de su pertinencia. O tal vez no.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

Todo proyecto, si lo hubiese tal, es la bisectriz de nuestro carácter y de nuestro destino. A través del libro de Lázaro podemos conjeturar que quería ser un escritor reconocido, pues la faceta de psiquiatra y, sobre todo, la de político, parecían desdibujarse algo en los tres o cuatro últimos años de su vida. Es más que probable, y lo muestra su magnífico ensayo tardío, «El plus sexual del hombre, el amor y el erotismo», publicado póstumamente, que Martín-Santos hubiese cultivado con vigor el ensayismo, a modo de saber intersticial entre la ciencia y la literatura, y que el amor y el erotismo, dimensión totalizadora y absoluta a la que el hombre no podía renunciar, según él, hubiesen estado en el centro de sus preocupaciones, personales e intelectuales. ¿Quién sabe?

Parecería que Lázaro ha seguido, casi hasta el final, el profundo escepticismo de un Ortega para quien el perspectivismo aplicado a una vida sería inagotable y, por lo tanto, imposible. El filósofo madrileño sostenía, ya en 1922, que «la vida es un fluido indócil que no se deja retener, apresar, salvar. Mientras va siendo va dejando de ser irremediablemente». De la vida en zigzag del aventurero Contreras, Ortega venía a decir que no puede ser recordada, de la misma manera que «no se pueden reconstruir las innumerables caligrafías que perfila el vencejo en el aire». Y en su famoso prólogo a sus *Obras Completas* constataba con pesar: «lo que quedó de nuestros frenesíes: ¡huellas, huellas! —leves depresiones de azar en un terreno blando». Y añadía: «¿No es terrible que de nuestro paseo mágico quede sólo eso —la muda estupidez de la huella— y lo demás se haya volatilizado, borrado del universo?». Y terminaba concluyendo: «toda vida es secreto y jeroglifo. De aquí que la biografía sea siempre un albur de la intuición. No hay método seguro para acertar con la clave arcana de una existencia ajena». Martín-Santos, quien incluía a Ortega en toda una concepción del mundo muy hispánica que había que subvertir, parecía decir algo parecido a lo dicho por el maestro, en su prólogo a *Tiempo de destrucción,* cuando al hablar del hombre, en su radical individualidad, defendía que unas fechas escualidas no bastaban para comprenderlo, que era preciso ver no sólo los límites biográficos, sino también «la figura interior». ¿Cómo? Dibujando los «inefables garabatos de la vida», de tal forma que sorprendan al «comprendedor». Y concluía: «Sólo en la sorpresa de lo inesperado se manifiesta la originalidad del hombre». Creo que gracias al libro de Lázaro, y a través de múltiples sorpresas variopintas que enganchan al lector, comprendemos mucho mejor a Martín-Santos, y no es poco, aunque hubiésemos preferido que el astuto «inquiridor» se transformase en un verdadero «comprendedor». La tarea de reconstrucción no ha concluido, afortunadamente… □

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

epi
editorial pablo iglesias

La España de Zapatero
Años de cambios, 2004-2008
Anna Bosco e Ignacio Sánchez-Cuenca (eds.) Javier Astudillo, Brunetta Baldi y Gianfranco Baldini, Paloma Aguilar, Carlos Mulas-Granados, Kerman Calvo, Fabrizio Benardi y Sebastià Sarasa y José María Maravall

Pablo Iglesias y su tiempo
Apuntes históricos
Andrés Saborit
Presentación de Alfonso Guerra. Edición de Abdón Mateos

Conflicto y consenso en la transición española
Gutmaro Gómez Bravo (coord.) Javier Ansuátegui Roig, Andrés de Blas Guerrero, Gabriel Cardona, Julián Delgado Aguado, Carlos García Valdés, Santos Juliá, Abdón Mateos, Charles Powell, Monica Threlfall

La guerra civil española
Julián Casanova y Paul Preston (coords.) Alfonso Guerra, Julián Casanova, Paul Preston, Jorge Martínez Reverte, Conxita Mir Curcó, Enrique Moradiellos, Mary Nash, Borja de Riquer y Joan Maria Thomas

Cultura política y alternancia en América Latina. Las estrategias de cooperación de la Unión Europea
Elena Flores, Ludolfo Paramio, Trinidad Jiménez, Juan Gabriel Valdés, Liliana de Riz, Simón Pachano, Jimena Costa, Teodoro Petkoff, María Herminia Tavares de Almeida, Jesús Silva-Herzog Márquez, Edmundo Jarquín, Rolando Castillo, Marifeli Pérez-Stable, Elena Valenciano

Indalecio Prieto y la política española
Abdón Mateos (ed.)
Ricardo Miralles, Pedro Luis Angosto, Antonio Rivera, Julio Aróstegui, Santos Juliá, Abdón Mateos, José Carlos Gibaja Velázquez, Luis C. Hernando

Tiempo de Transición (1975-1982)
Presentación de José Luis Rodríguez Zapatero
Alfonso Guerra, Santos Juliá, Álvaro Soto Carmona, Paloma Aguilar Fernández, Joaquín Estefanía, Juan Carlos Pereira Castañares, Juan José Solozábal Echevarría, Román Gubern, Gregorio Peces-Barba Martínez

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

El feminismo en España
Dos siglos de historia
Pilar Folguera, Margarita Ortega López, Mª Isabel Cabrera Bosch, Mª Teresa González Calbet, Aurora Morcillo Gómez, Amaparo Moreno Sardá, Rosa Pardo, Victoria Sendón de León, Geraldine M. Scanlon

Socialismo e igualdad de género. Un camino común
30º aniversario de la Secretaría de Igualdad
Prólogo de José Luis Rodríguez Zapatero
Presentación de María Isabel Montaño
Rosa María Capel

Corresponsales en la Guerra de España
Alfonso Guerra, C. A. Molina, Paul Preston, Ignacio Martínez de Pisón, Carlos García Santa-Cecilia, Antoine de Saint-Exupéry, Ernest Hemingway, John Dos Passos, Jay Allen, Mijail Koltsov, Ilya Ehrenburg, Langston Hughes, Martha Gellhorn, Pierre van Paassen y otros

La política socialista en los Ayuntamientos 1891-1905
Manuel Corpa Rumayor

Reformas territoriales
Jornadas de Sigüenza
Alfonso Guerra, Enoch Albertí, José Álvarez Junco, Joseba Arregui, José María Benegas, Paloma Biglino, Andrés de Blas, Segundo Bru, Francisco Caamaño,Juan Cano Bueso, Francesc de Carreras, Salvador Clotas, Javier Corcuera, Elías Díaz, Luis Fajardo Spínola, Daniel Fernández González, Francisco Fernández Marugán, Emilio Guevara, Ramón Jáuregui, Juan Fernando López Aguilar, Alberto López Basaguren, Isidre Molas, Luis Ortega, Luciano Parejo, Francisco Peña Díez, Jesús Prieto de Pedro, Álvaro Rodríguez Bereijo, Juan José Solozábal, Patxo Unzueta, Carles Viver i Pi-Sunyer

Españoles en la segunda guerra mundial
Ángeles Egido

Inmigración
Un desafío para España
Rafael del Águila (coord.)
Félix Ovejero, Ramón Máiz, Fernando Vallespín, Javier de Lucas, Elena García Guitián, Ricard Zapata, Joaquín Arango, Bernabé López, Luis de la Corte y Amalio Blanco

PSOE 125 años. 125 años del Partido Socialista Obrero Español
Manuel Contreras, Luis Gómez Llorente, Abdón Mateos, José Félix Tezanos

Nuestra Constitución
Luis Ortega y Pablo Santolaya. Ilustraciones de Toño Benavides

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

Cuadernos de 40 Alzate

2009 Revista vasca de la cultura y las ideas

C/ Monte Esquinza, 30 - 28010 MADRID

TARIFA (2 números)

ESPAÑA	14,00 €
EUROPA (correo ordinario)	20,00 €
(correo aéreo)	30,00 €
AMÉRICA (correo aéreo)	36,00 €
RESTO DEL MUNDO (correo aéreo)	40,00 €

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 7,00 € 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

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012

Cuadernos de 40 Alzate

9 778402 131868 00040

Precio de este ejemplar: 7 €

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2012