

# **LA ACTUALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HISTÓRICOS Y LA POLÍTICA DE RECONOCIMIENTO EN EL PAÍS VASCO**

## **AUTORES**

Carmelo Moreno del Río y Pedro Ibarra Güell  
Departamento de Ciencia Política y de la Administración  
Universidad del País Vasco (UPV-EHU)  
Barrio de Sarriena, s/n  
48940 Leioa  
Vizcaya

Tfno: (34) 94.601.5131  
Fax: (34) 94.601.5140  
Mail: carmelo.moreno@ehu.es  
Website: <http://www.ehu.es/cpvweb>

## **RESUMEN**

El Estado de las Autonomías en España, tal como recoge la Constitución Española, es un sistema político sumamente complejo. A dicha complejidad se añade el problema de la Disposición Adicional 1ª de la Constitución, elemento de gran discusión teórica, jurídica y política en el País Vasco, debido a los problemas de su interpretación y de su alcance, temas importantes que inciden de forma directa en la inserción del sistema político de la Comunidad del País Vasco y el polémico concepto de los "derechos históricos" en el conjunto del Estado. Este trabajo analiza los argumentos teóricos relativos a la llamada "política del reconocimiento", desarrollada por Charles Taylor o Will Kymlicka, aplicada al caso español y de manera muy especial en lo relacionado con el País Vasco.

## **PALABRAS CLAVE**

Disposición Adicional 1ª / Federalismo / Nacionalismo / Estado de Autonomías

**MORENO, Carmelo y Pedro Ibarra (1999): "L'actualització dels drets històrics i la política del reconeixement al País Basc", en Ferrán Requejo, Ed.: *Pluralisme nacional i legitimitat democràtica*, Barcelona, Proa, pp. 161-186.**

## **LA ACTUALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HISTÓRICOS Y LA POLÍTICA DE RECONOCIMIENTO EN EL PAÍS VASCO**

### **El nuevo contexto político**

[161] El 18 de Septiembre de 1998 ETA decreta un tregua indefinida. Seis días antes se había suscrito un acuerdo político de indudable trascendencia: los partidos nacionalistas vascos (PNV, HB y EA), junto a IU-EB, firmaban una declaración conjunta, La Declaración de Lizarra, en la cual afirman que sólo se logrará una paz duradera en el País Vasco si el cese de la violencia va acompañado de una negociación política, sin límites previos, de la que debe surgir, previa consulta popular, un nuevo marco de autogobierno para el País Vasco. Los grandes partidos estatales, PP y PSOE, aun a pesar de estar en contra de este acuerdo al pretender situarse al margen del Constitución, tampoco niegan que tras la desaparición, *y no sólo el alto el fuego* de ETA, se podría iniciar una negociación política sobre cambios en el marco jurídico político vasco. En síntesis, aun con profundas diferencias, todos lo actores políticos parecen estar de acuerdo en otorgar a la "retórica del cambio" unas condiciones de mayor plausibilidad.

La Declaración de Lizarra, según las elecciones autonómicas de Octubre de 1998, está suscrita por partidos que representan a más del 50% de los electores vascos. [162] Pero los dos grandes partidos, el PSOE y el PP, no parecen dispuestos a participar en esa negociación sin límites. Una posible solución a este dilema consiste en optar por una tercera vía, por una estrategia que, aunque parezca paradójico, implicaría partir de la Constitución española y, sin cambiarla formalmente, lograr un status de autogobierno para el País Vasco superior al previsto actualmente: la vía de los derechos históricos contenidos en la Disposición Adicional 1ª de la propia Constitución. Interpretados éstos a la luz de la teoría política del Reconocimiento de los Derechos Colectivos, se podría romper el bloqueo descrito.

### **La Disposición Adicional Primera**

Llama la atención constatar cómo, a diferencia del amplio volumen de estudios de carácter juricista que han estudiado este texto constitucional, han sido muy escasos los intentos de analizar este precepto desde una perspectiva estrictamente teórico-política, tanto descriptiva como normativa, para aclarar la naturaleza y los límites políticos de estos derechos históricos vascos más allá, o

junto a, la visión constitucionalista de los mismos (Solozábal, 1988; Ramón Fernández, 1985).

La Disposición Adicional 1ª de la Constitución es un constructo jurídico-político que introduce una serie de ideas de muy variada lectura, unas veces complementarias, otras contradictorias. Así, en su primer párrafo, en clara alusión a la legitimidad de los derechos colectivos de los territorios del País Vasco, esta disposición señala que la Constitución española "ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales". Como puede verse, la redacción de este enunciado es en sí misma lo suficientemente amplia y ambigua como para dar cabida a dos acciones complementarias y/o contrapuestas en relación con estos derechos. Por una parte, se afirma la acción de "amparo" de estos derechos históricos, una acción que se entiende como una actitud con unas claras connotaciones protectoras, incluso paternalistas, que [163] parece colocar a estos derechos en una situación de cierta inferioridad respecto a la propia Constitución. Por otra parte, sin embargo, se afirma la acción de "respeto" de los citados derechos históricos, lo que parece querer señalar una mayor situación de equidad entre éstos y la propia Constitución, como si hubiera una cierta igualdad en la dignidad ética y política en ambos. Desde un punto de vista politológico es interesante preguntarse, al hilo de esta pugna de "amparo" versus "respeto", cuál es la naturaleza y el alcance posible con que este texto interpreta el Reconocimiento de los derechos históricos en el País Vasco.

El segundo párrafo de esta disposición constitucional alude a un aspecto distinto al anterior, concretamente a la necesidad de la "actualización de los derechos históricos y del régimen político foral en el marco de la Constitución y los Estatutos de Autonomía". El concepto de *actualización de los derechos históricos y forales vascos* es una expresión igualmente amplia y ambigua, como la precedente, ya que establece dos tipos de legitimidad de los derechos: por un lado, una legitimidad de tipo historicista, que trata de dar a estos derechos un valor de solidez y de permanencia cuya vigencia parece incluso anterior a la propia Constitución; y por otro lado, una legitimidad de carácter contractualista, que trata de conceder a la acción política actualizadora - presente y futura- una capacidad real para dar naturaleza y contenido jurídico-positivo a estos derechos del pasado.

En las próximas líneas vamos a tratar de analizar la vigencia política de la Disposición Adicional 1ª en torno a estas cuestiones, para lo cual hemos estructurado el contenido del ensayo en cinco grandes apartados. En el primer apartado se aborda el debate teórico actual en torno al concepto de la política del Reconocimiento que merecen fenómenos colectivos como el de los derechos históricos vascos. En un segundo apartado veremos cuál es la lectura que cabe hacer del concepto de Actualización de estos derechos. En el tercer y cuarto

apartado se analizan cuáles han sido y podrían ser los resultados derivados de la aplicación de este precepto. Finalmente, en el quinto apartado se establecen las correspondientes conclusiones.

## **Derechos históricos y política del reconocimiento**

### a) El debate teórico

La noción individual e igualitaria del Reconocimiento puede remontarse a los albores de la modernidad, cuando la visión aristocrática y jerárquica del [164] honor estamental (Weber, 1994: 843-847) fue sustituido por la visión moderna de la dignidad personal y colectiva (Berger, 1983: 172-181). En las sociedades tradicionales tanto las personas como los colectivos sociales eran identificados por la posición objetiva que ocupaban y por las acciones concretas que realizaban dentro de un orden perfectamente establecido que asignaba premios, recompensas y castigos. Frente a esto, las sociedades modernas van a inaugurar una nueva ética política, basada en la idea del individuo como ser libre, dotado de autonomía y de una identidad social que merece respeto y reconocimiento por parte de los demás. A partir de ahí, la noción de Reconocimiento, como explica Taylor, ha desarrollado dos tipos de argumentaciones paralelas (Taylor, 1993): por un lado, la idea de reconocer a las personas en tanto seres iguales; por otro lado, la idea de reconocer las diferencias entre los colectivos sociales.

El ideal del Reconocimiento a partir de la defensa ética de la igualdad entre las personas ha sido y es uno de los argumentos centrales del pensamiento liberal, que defiende la existencia de unos derechos individuales, de carácter universal, que son atribuidos a las personas en tanto seres humanos, con independencia de sus diferencias culturales, étnicas, religiosas, lingüísticas o sexuales (Walzer, 1996: 49-52). El núcleo central en que se basa la teoría de los derechos individuales es que las personas merecen ser consideradas de igual a igual, siguiendo la máxima del imperativo categórico kantiano, lo cual lleva a una exigencia de "tolerancia formal y respeto mutuo entre todas las personas" (Donezar, 1996; Parens, 1994). Tal como señala Dworkin, el resultado práctico derivado de la idea de los derechos individuales consiste en colmar el deseo de neutralidad de la justicia, la cual, finalmente, busca la imposibilidad de prohibir pensamientos y prácticas individuales sobre la base de unas determinadas concepciones del bien colectivo (Dworkin, 1989: 479-504). De hecho, el respeto a la libertad autónoma y razonable de cada individuo es el fundamento sobre el que se establecieron los derechos individuales de las personas en nuestra sociedad, de tal modo que "las formas de vida social importan sólo como

expresión y sustento de la individualidad humana" (Gauthier, 1986: 288). El problema derivado del respeto a los derechos individuales surge, con todo, en el momento en que se comprueba que estos derechos, pese a su necesidad, son insuficientes para mostrar todo el conjunto de derechos de que gozan los individuos (Mulhall y Swift, 1996). Junto a esta condición abstracta y "atomizada" de las personas, que define una situación hipotética más que una situación empírica [165] de realidad, lo cierto es que los individuos ofrecen una segunda condición, más concreta, de tipo social, comunitario (Sandel, 1982), de ciudadano que convive con otros individuos en grupos autoorganizados, los cuales, además, pueden y suelen aspirar a ser reconocidos y respetados como grupos diferentes entre sí. Como afirma Javier de Lucas, los fenómenos de afirmación identitaria colectiva se apoyan su existencia en el reconocimiento de la identificación, en la necesidad de conciliar la afirmación individual con los derechos colectivos, frente a las tendencia a la universalización de la economía y de los derechos humanos que comportaron la atenuación de los vínculos entre el individuo y la comunidad (De Lucas, 1992: 45). En el caso concreto que aquí nos ocupa, el establecimiento en el marco constitucional del respeto a los llamados "derechos históricos" de determinados territorios como el País Vasco es la prueba de que junto al necesario reconocimiento de la igualdad de los habitantes que conviven en el interior del estado español puede existir también la posibilidad de articular mecanismos de respeto colectivo a determinados grupos concretos.

El ideal del reconocimiento político sobre la base de la ética de la diferencia es uno de los argumentos centrales que se oponen a la lógica liberal anteriormente expuesta, al defender la existencia de unos derechos / bienes colectivos, de carácter particular, que son atribuibles a las personas en tanto que son seres socialmente situados dentro de colectivos que están dotados de unos determinados rasgos culturales, étnicas o religiosas (Alvarez y Vila, 1992). Para analizar esta polémica y trasladar sus argumentos al caso vasco, sería interesante observar el debate que, sobre esta cuestión, mantienen Taylor y Kymlicka. Mientras el primero mantiene la tesis de que el reconocimiento de la diferencia exige el respeto de unos determinados "bienes" colectivos, el segundo afirma que dicho reconocimiento precisa únicamente la defensa política de unos determinados "derechos" colectivos.

Según Taylor, la política del reconocimiento aplicada a una comunidad política dotada de una serie de rasgos culturales, étnicos o religiosos diferenciados exige que éstos sean considerados como bienes colectivos permanentes, ya que con estos rasgos una comunidad política aspira al "mantenimiento y el favorecimiento de la diferencia, no sólo temporalmente sino para siempre" (Taylor, 1997: 306). Para Taylor, los "bienes" colectivos son fines políticos materialmente irrenunciables que conviene preservar, y deben preservarse políticamente por medio de su respeto en términos sustantivos, ya que "del

mismo modo [166] que todo el mundo ha de tener los mismos derechos civiles y el mismo derecho de voto, igualmente todos deberían merecer la presuposición de que su cultura tradicional tiene un valor" (Taylor, 1997: 330). Sólo gracias a su permanencia de generación en generación es posible garantizar la identidad del colectivo y de los individuos que lo forman; en el caso, por ejemplo, de Quebec, mediante la creación de condiciones que "aseguren que las futuras generaciones continuarán identificándose como francohablantes" (Taylor, 1997: 322) que es, en definitiva, una de las aspiraciones colectivas de esta comunidad. Según Taylor, estas aspiraciones colectivas no son un simple "derecho", tal como plantea Kymlicka, a las que cabe facilitar una oportunidad para su ejercicio y su desarrollo, sino que son "algo mucho más fuerte" (Taylor, 1997: 330): son bienes finales que obligan a una interpretación diferenciada de los derechos fundamentales individuales en los distintos territorios, en la medida que esos bienes colectivos aportan un horizonte de significado para una gran cantidad de personas y al tiempo definen una "sociedad distinta" (Ruiz Robledo, 1990: 212) mereciendo por tanto la búsqueda de un procedimiento que permita respetar su objetiva y concreta supervivencia.

Frente a las propuestas de Taylor, el modelo de Kymlicka incide en la defensa de las aspiraciones colectivas mediante la expresión "derechos colectivos" (Kymlicka, 1989). Según Kymlicka, las aspiraciones colectivas no deben referirse a bienes sociales que es preciso respetar de forma objetiva y cerrada, como si fueran una especie de teleología impuesta que es preciso conservar, e imponer incluso a cualquier minoría dentro de ese colectivo, con el peligro de asumir implícitamente prácticas autoritarias (Habermas, 1993: 128-155; Elósegui Itxaso, 1997: 30). A su juicio, por el contrario, lo único que está en juego en las aspiraciones colectivas es la defensa de las condiciones de posibilidad que puedan permitir a los individuos y a los grupos sociales la constitución de culturas colectivas compartidas, sin prejuzgar cuáles han de ser los bienes colectivos concretos de esa comunidad y de esa cultura. Para Kymlicka, estas condiciones de posibilidad se verifican cuando se reconoce la existencia, no de unos bienes colectivos, sino la existencia de unos derechos colectivos, como por ejemplo, el derecho a la "profundización del autogobierno" (Bullain, 1990: 236), entendido éste como un mecanismo de "protección externa", esto es, como el "derecho de un grupo a limitar el poder político y económico ejercido sobre dicho grupo por la sociedad de la que forma parte con el objeto de asegurar que los recursos y las instituciones de que depende no sean vulnerables a las decisiones de la mayoría de esa sociedad" (Kymlicka, 1996: 20).

En el caso del País Vasco, la argumentación de Kymlicka ofrece, a diferencia de las tesis de Taylor, una lectura más posibilista del fenómeno de los "derechos históricos" en los territorios forales del País Vasco, en cuanto [167] que permite

entender a estos derechos como una fórmula política que, por un lado, elude tener que defender una lista cerrada de bienes colectivos concretos en Euskadi de difícil consenso entre todos los ciudadanos vascos y, al mismo tiempo por otro lado, justifica la posibilidad de ejercer el uso del "veto político" contra decisiones heterónomas (aprobadas, por ejemplo, por el Estado español) que atentan contra el respeto a dichos derechos colectivos. La afirmación de que los "derechos históricos" del País Vasco son derechos colectivos, esto es, algo analíticamente distinto y más útil que el concepto tayloriano de bienes colectivos, nos permite diseñar un modo de razonamiento que descarta el planteamiento que trata de subordinar los derechos históricos vascos a un determinado fin político y que vincula de forma necesaria e inevitable el reconocimiento de tales derechos a la consecución de ese determinado bien político colectivo.

#### b) Derecho, bien y autodeterminación

El ejemplo más claro en el que se ha plasmado esta confusión entre derecho y bien en la vida política vasca y española ha sido sin duda en el debate en torno al problema del derecho colectivo a la autodeterminación (Margarit y Raz, 1997; Miller, 1997, De Blas, 1994; Laporta, 1990) en los territorios forales del País Vasco. En primer término hay que considerar que este derecho colectivo, en la medida en que puede ser concebido como una más de las opciones legítimas de interpretación del contenido de los llamados "derechos históricos" del País Vasco (Alvarez y Vila, 1992), entra de lleno en la categoría de temas incluíbles en la política de Reconocimiento que estamos defendiendo. Pero en segundo lugar una teoría satisfactoria de la política de Reconocimiento de las aspiraciones colectivas debe consistir sobre todo, siguiendo la argumentación de Kymlicka, en no subordinar de forma necesaria y causal el respeto a los derechos colectivos, como por ejemplo el derecho de autodeterminación en los territorios forales vascos, a la consecución de un determinado bien político concreto, como es por ejemplo la independencia o, en el otro extremo, a la negación tout court de la secesión en aras a la defensa de la uniformidad estatal en contra las diferencias colectivas.

Dos son las razones que se pueden esgrimir para justificar este planteamiento. En primer lugar, la idea de que los derechos colectivos son figuras abiertas que deben ser concebidas como condiciones de posibilidad contingentes para la materialización de las aspiraciones colectivas. En segundo lugar, la idea de que los derechos colectivos son figuras defensivas que [168] deben ser concebidas como un mecanismo de protección frente a los intentos de minimizar el principio de respeto a las diferencias comunitarias.



La concepción abierta de los derechos colectivos consiste en aceptar como válida la imposibilidad de establecer de forma cerrada, tanto teóricamente como en la práctica, una vinculación directa causal entre el reconocimiento de tales derechos y la búsqueda de una fórmula benefactora concreta que los satisfaga. En el caso concreto del derecho colectivo de autodeterminación vasco, la explicación es bien sencilla: la teoría de los derechos colectivos justifica que es posible la defensa política del derecho colectivo de la autodeterminación a condición de que se evite tratar de presentar un determinado bien colectivo, una específica opción política exclusiva y excluyente -por ejemplo la independencia- como la consecuencia necesaria e inevitable de ese derecho. Y ello es así porque establecer una vinculación directa entre el derecho colectivo y un bien colectivo es un falso argumento que atenta contra el propio derecho colectivo de autodeterminación. Y ello es así porque tal razonamiento establece unas "restricciones internas" a las distintas "opciones significativas" (Kymlicka, 1996: 144) de interpretación de este derecho. Son precisamente los individuos o grupos que exigen la vinculación entre derecho y bien los que, en última instancia, actúan realmente como un freno al reconocimiento del propio derecho colectivo; directamente, en cuanto le niegan su consustancial carácter abierto, e indirectamente, en la medida que incrementan la desconfianza de otros grupos poco proclives en principio a modificar los marcos de autogobierno establecidos.

A este respecto, como recuerda Keating, resulta útil observar los casos de Escocia, Quebec o Cataluña, lugares en los que se ha hecho expreso el reconocimiento político del derecho colectivo de autodeterminación sin que ello se haya traducido explícitamente en el bien político independentista o federalista con carácter definitivo (ni tampoco su contrario, esto es, el rechazo de la posibilidad de independencia o de cualquier tipo federalista) (Keating, 1994: 53). Por el contrario en el País Vasco, la vinculación "cerrada" que se tiende a establecer, tanto en la práctica política como analítica, entre el derecho colectivo de la autodeterminación y el bien político de la independencia ha actuado en ocasiones como un freno disuasorio al leal reconocimiento del carácter abierto de los "derechos históricos" constitucionales que aquí estamos analizando y propugnando.

### c) La defensa de los derechos colectivos

[169] El reconocimiento de los derechos colectivos vascos tiene una segunda dimensión, más defensiva, que sirve para reivindicar el principio de la Diferencia como un argumento estratégico formal y no sustantivo que es útil dado que busca impedir tanto la ruptura de las instituciones estatales españolas como la materialización de cualquier visión de tipo igualitarista unitaria por



parte del estado (Agranoff, 1993; Platón, 1994). En el caso concreto del País Vasco, la estrategia concreta sobre esta cuestión ha consistido en reconocer el llamado "hecho diferencial" de los derechos colectivos vascos como un plus añadido al propio sistema de descentralización política y territorial del estado (Moreno, 1997b: 150). Es de destacar, en este sentido, la fina redacción de la Disposición Adicional 1ª, que elude pronunciarse explícitamente sobre quién es el sujeto titular capaz de solicitar y ejercer los derechos históricos, y opta únicamente por indicar cuál es el ámbito geográfico ("en los territorios forales") en el cual dichos derechos históricos se podrán exigir y desarrollar. Con esta actitud defensiva de reconocimiento de los derechos colectivos se pretende que los supuestos rasgos objetivos de la diferencialidad vasca (unas instituciones políticas propias, un sistema económico propio, unos rasgos étnicos culturales propios, etcétera) no sean concebidos como bienes colectivos asumidos apriorísticamente y con carácter inamovible, sino que más bien deben ser entendidos como unos requisitos-filtro, esto es, como "protecciones externas" (Kymlicka, 1996: 20) que serán redefinidas y desarrolladas en la dinámica política por los propios ciudadanos de esa comunidad, pero que, en todo caso, obligan a un tratamiento particularizado de éstos por parte del Estado español. Como afirma Castells, la especial diferencialidad vasca (Castells, 1997a: 113-127) debe ser entendido, sobre todo, como un mecanismo de refugio frente a pretensiones igualitaristas y uniformizadoras de los órganos del estado.

En definitiva, la estrategia abierta y defensiva con que hemos planteado aquí del Reconocimiento de los derechos históricos vascos nos lleva a la elección de un modelo constructivista de análisis de los derechos colectivos, que convierte a éstos en un asunto estrictamente político, sometido a la lógica democrática de la discusión y la deliberación política (Miller, 1992: 74-92). De hecho, tal es la sentido que se deduce de la propia Disposición Adicional 1ª de la Constitución cuando señala la necesidad de proceder a la adecuada [170] "actualización" que merecen los derechos históricos vascos en el marco del sistema jurídico-político vigente. En las próximas líneas vamos a analizar cómo puede interpretarse esta visión actualizadora de los derechos históricos en el País Vasco.

### **Derechos históricos y actualización política**

El carácter territorial con que están definidos los derechos históricos vascos en la Disposición Adicional 1ª impide establecer de forma explícita quién es el sujeto titular de este derecho y, en su defecto, señala que la única exigencia para que estos derechos históricos tengan vigencia es que sean "actualizados en el marco de la Constitución y del Estatuto de Autonomía". Desde un punto de vista analítico, este término de Actualización de los Derechos históricos

admite cuatro niveles de lectura complementarios que conviene tener en cuenta.

a) El nivel jurídico

Un primer nivel de lectura es el jurídico. Según esta perspectiva, la Actualización de los derechos forales vascos tiene que ver con la capacidad de adaptación formal de tales derechos desde las instituciones provinciales vascas, (a las que en principio están adscritos) al nuevo sistema político e institucional democrático vigente actualmente en Euskadi, centrado en la existencia de órganos de poder autonómico común como son el Gobierno y el Parlamento Vasco. A pesar de la pugna que hubo en la transición democrática entre los órganos forales y autonómicos vascos a la hora de ser los receptores e impulsores de estos derechos colectivos, lo que motivó, entre otras circunstancias, la escisión del nacionalismo democrático (De la Cueva, 1988) y varias sentencias del Tribunal Constitucional al respecto de la legalidad de la famosa Ley de Territorios Históricos (STC 76/1988 de 26 de Abril), lo cierto es que el concepto de Actualización de los derechos forales ha tenido en este nivel una especial relevancia, como un argumento de interpretación adaptativa para asumir de forma inequívoca que, si bien la titularidad jurídica de estos derechos corresponde a los órganos forales, el ejercicio y la reivindicación en términos políticos de estos derechos de foralidad corresponde a los órganos comunes de la Comunidad Autónoma vasca.

b) El nivel semántico

[171] Un segundo nivel de lectura del concepto de Actualización en este precepto constitucional es el puramente semántico. En este sentido cabe resaltar la fórmula calculadamente circular con que está redactada la idea de Actualización. Cuando en el texto se señala que la actualización de tales derechos se realizará "en el marco de la Constitución y del Estatuto", surge la duda sobre en qué consiste la expresión "en el marco de". Hay dos posibles concepciones. Una primera, más restrictiva y aporética, vendría a decir que la propia acción de la actualización se encuentra en un plano inferior al del propio marco constitucional-estatutario; como si la Disposición Adicional 1ª fuera algo externo a la propia Constitución en sí y no formase parte de la Carta Magna. Según esta concepción, el "marco" constitucional promete un amparo legal de estos derechos colectivos a cambio de una exigencia de acatamiento a los habituales límites formales de distribución de competencias realizados por la propia Constitución. Frente a ésta cabe hacer una segunda concepción, más expansiva y sugerente, que vendría a decir que la propia Disposición Adicional 1ª forma parte de ese "marco" ya que, en el fondo, y ése es el verdadero sentido de introducir este texto en la Constitución, dicha disposición remite a un cierto "poder político especial" que merece un también especial respeto a la

hora de interpretar el espíritu constitucional en su conjunto. En esta línea la interpretación de Herrero de Miñón (op. cit.:85-87) es contundente; Los derechos históricos no dan derecho a determinados "teneres" (a ejercer "forales" y predeterminadas competencias) pero dan derecho de ser (con todas las consecuencias expansivas que ello implica) con propia identidad. Ello supone su pre y paraconstitucionalidad que se concreta en que no son una construcción de la Constitución, son inmunes a la revisión constitucional y establecen la infungibilidad del hecho diferencial vasco. Lo que supondría que ampliar sustancialmente el autogobierno en el País Vasco no supondría enfrentarse a los dictados de la Constitución, lo que, antes o después exigiría una reforma expresa de la misma; supondría actuar en el mismo marco constitucional, por lo que tal reforma no sería necesaria.

A nuestro juicio, la admisión de esta segunda concepción del "marco constitucional", que concibe dicho marco como una "frontera" en la que también está la Disposición Adicional 1ª, y no como un límite que excluye y somete a tal Disposición, ofrece una lectura que permite un mejor camino para el pleno reconocimiento tanto de la Constitución como de la [172] Disposición Adicional 1ª, al legitimar la excepción vasca a la hora de la distribución de poderes territoriales en virtud de tales derechos colectivos.

### c) El nivel socio-identitario

Un tercer nivel de lectura del término Actualización de los derechos colectivos vascos es el nivel socio-identitario, que nos lleva a situar la validez de los derechos históricos vascos en una perspectiva básicamente similar a la propia visión con que es concebida la actualización de la identidad colectiva vasca.

En este sentido, la idea de nacionalidad vasca, recogida expresamente en el artículo 2 de la Constitución, es un concepto que complementa al de los derechos colectivos vascos al establecer la idea de que en el País Vasco se reconoce que existe una comunidad con derechos colectivos, porque esa comunidad tiene una historia particular, con su propia forma de estar, vivir y describir el mundo, diferente a la de otros pueblos y comunidades; historia que ha adquirido expresiones visibles, y con tendencia a ser perdurables, a lo largo de la historia mediante la cristalización de diversos contendientes colectivos internos, de distintos intereses, culturas e identidades que conformaron el entramado social y político de País Vasco. Como afirma Maíz, la idea de nacionalidad es válida en la medida que es concebida como un "complejo proceso de construcción social y política" (Maíz, 1997: 169), que rechaza una óptica "primordialista" de vincular los derechos colectivos y la idea de nación vasca a elementos estrictamente objetivos, como la lengua, raza, religión y tradiciones, propios de una etnia homogénea y definida (Brass, 1986: 225), y acepta por el contrario una óptica más constructivista, que vincula la idea de

los derechos colectivos y la identidad colectiva nacional vasca con la capacidad de esta comunidad para "redescubrir y reinterpretar" (Smith, 1997: 65) su pasado comunitario, histórico, dentro de un sistema político democrático presente y futuro que aspire a la construcción de una nacionalidad.

Según esta perspectiva constructivista de la identidad, la idea de Actualización de los derechos históricos en el caso vasco aparece directamente vinculada a la construcción de una identidad nacional vasca o, como diría Jáuregui, a la definición de una "vasquidad" (Jáuregui, 1997b) moderna como resultado de un proceso de negociación identitaria interna entre los ciudadanos vascos que, por definición, nunca se acaba. Los rasgos y límites de los concretos y cambiantes contenidos de la identidad colectiva vasca están marcados por ese proceso negociador; es más, surgen, pasan de potencia a acto, en ese proceso negociador histórico. Esto nos lleva a dos afirmaciones: No existe una preexistente e [173] incontaminada identidad colectiva vasca ni tampoco cabe reclamar una nacionalidad vasca formal, fabricada de forma artificial, en el vacío. La propia identidad vasca se conforma a partir de la actualización social de los rasgos que definen a los vascos como ciudadanos de una comunidad. A nuestro juicio, en la medida que esta nacionalidad vasca esté más consolidada en un proceso político de construcción y de definición plural de la nacionalidad (Villanueva, 1992), será más fácil la capacidad de la comunidad vasca para lograr un reconocimiento (interno y externo) y la actualización de sus derechos colectivos.

#### d) El nivel directamente político

Finalmente, una cuarta lectura del concepto de Actualización de los derechos históricos vascos -la más claramente política-, consiste en vincular la idea de Actualización con la idea de negociación política basada en la singularidad con que se llevó a cabo el proceso constituyente de la democracia española (Lucas Verdú, 1978). Es preciso entender que la Disposición Adicional 1ª no es una simple declaración literaria, retórica, limitada en su desarrollo a lecturas jurídico-constitucionalistas en su vertiente de establecer competencias formalmente correspondientes (transferidas o no) a la Comunidad Autónoma Vasca, sino que contempla la existencia, aunque sea en potencia, de unos poderes políticos vascos diferentes a los de otras Comunidades Autónomas, y que tal diferencialidad implica el reconocimiento a obtener competencias políticas, al margen que tal obtención se formalice, bien a través de transferencias del Estado de algunas de sus determinadas competencias exclusivas (art. 150 CE) o bien a través de un acuerdo global, de un pacto de "ajuste" constitucional derivado de una consulta popular previa.

Esto quiere decir que la Disposición Adicional 1ª puede y debe interpretarse desde una perspectiva esencialmente política, en el sentido que el sistema

político español reflejado en la Constitución permite estos cambios competenciales, al margen de cuál sea la formulación política que se dé a los mismos: notable extensión y profundización de las transferencias [174] competenciales, desarrollo de federalismo asimétrico, expansión de formas de co-soberanía, recuperación de un marco nacional de decisión política, entre otras cuestiones.

En este punto, hay que recordar que aunque la Disposición Adicional 1ª no establece un principio de soberanía originaria en el País Vasco ni afirma que los derechos históricos vascos sean una consecuencia de una previa identidad colectiva, sí reconoce que tales derechos históricos mantienen una tipo de relación, a la que denominaremos como de *bilateralidad matizada*, en su relación con la Constitución española, lo cual viene a reconocer la legitimidad de los territorios vascos a la hora de materializar estos derechos.. Creemos que la definición de bilateralidad matizada, al fusionar los términos de "actualización de los derechos históricos vascos" y "en el marco de la Constitución", expresa en el fondo el resultado de un pacto político, o más exactamente, el resultado de una permanente constelación de pactos políticos entre colectivos estrechamente relacionados cuyas identidades comunitarias se han ido modulando y cruzando históricamente. La actualización de esos derechos históricos, de ese derecho a especificar cuáles son hoy los contenidos del derecho colectivo vasco a ser reconocido como diferente (y el consiguiente derecho a defender esa diferencia) implica que tales contenidos han sido y deben seguir siendo pactados.

Hay derecho a cambiarlos y a actualizarlos, pero sólo en la medida que son conformados en confluencia con otras identidades colectivas, como es la identidad colectiva española, cuya presencia es insoslayable ya que, de no ser real su existencia, tales derechos no necesitarían en realidad de un pacto como tal. Cuando la Disposición Adicional 1ª funde los términos de amparo y de respecto no lo hace de forma gratuita; en realidad, está estableciendo la idea de que los derechos históricos forales vascos no son consecuencia de una previa identidad colectiva vasca desligada de la identidad colectiva española, sino que son un marco jurídico-político en el que dicha identidad nacional vasca se quiere ido conformando, con carácter pactista, en el interior del País Vasco y en su relación con el Estado. Es decir, los derechos forales se entienden no tanto como concretos, limitados y cuantificables derechos de un colectivo comunitario definido [175] de forma cerrada, sino como un principio de capacidad creativa de identidad colectiva política.

### **Los resultados de la Disposición Adicional 1ª**

El modelo político del Estado compuesto español es un esquema político que permite articular un marco común de convivencia, una "forma racional de organización", al mismo tiempo que garantiza el reconocimiento de "un proceso dinámico de integración" y participación activa de las nacionalidades históricas como es la vasca (López Guerra, 1997: 100). La existencia de estos dos objetivos ha provocado una fuerte tensión dentro del Estado español, ya que ha tenido que vencer muchas resistencias e inercias del pasado para acomodar realidades como la vasca en un sistema constitucional complejo y plural desde el punto de vista territorial. Ello tiene y ha tenido su reflejo en los diversos posicionamientos analíticos; así por ejemplo mientras algunos autores plantean que el desarrollo del Estado ha sido, por lo general, "equivalente a hablar de la ampliación de los marcos competenciales autonómicos, lo cual es lógico teniendo en cuenta que el punto de partida era el Estado políticamente centralizado" (López Guerra, 1997: 111), otros plantean que esta visión simplemente "delegacionista" y "descentralizadora" desde el Estado hacia las comunidades autónomas impide legitimar "el espíritu federalizante" con que debe contemplarse la relación entre las distintas comunidades dentro del Estado autonómico español (Requejo, 1997: 22); critica, que aplicada al caso vasco, sería tanto como decir que el principio de bilateralidad modulada que antes aludíamos ha sido habitualmente interpretado de forma restrictiva, ya que no se ha respetado el equilibrio descrito sino que éste ha basculado habitualmente hacia la tendencia al amparo.

Al margen de las interpretaciones analíticas, en la práctica las expresiones concretas de tal ambigüedad -y consecuentes desequilibrios- han sido abundantes y significativas. Apuntamos las más ejemplificativas.

#### a) Las políticas estatales de armonización

Este tipo de políticas ha sido una de las constantes más reiteradas de todo el proceso de construcción del sistema de organización territorial del poder en España. Este sistema ha sido con frecuencia utilizado para facultar al Estado la aprobación de leyes y acuerdos de armonización que [176] sirvieran para, supuestamente, racionalizar estos procesos, pero en la práctica han servido para establecer un marco de subordinación de las Comunidades Autónomas (y entre ellas, aquellas que podían oponer derechos históricos) respecto al Estado nacional. Así, los Pactos Autonómicos de 1981 y 1992 entre los grandes partidos estatales, así como algunas leyes orgánicas, entre las que destaca la famosa LOAPA (posteriormente declarada parcialmente inconstitucional por el Alto Tribunal, en la sentencia 76/83, de 5 de Agosto) o las leyes de transferencia de competencias de titularidad estatal a través del artículo 150.2, han sido mecanismos utilizados por el Estado para regular la realidad jurídica, político y económica de todas las comunidades autónomas (Ruiz-Huerta, 1993) en un ejercicio que difícilmente encaja con la posibilidad de un horizonte



federalizado de participación democrática (de un bilateralismo modulado, pero real) de las distintas comunidades en general y la vasca en particular en el diseño territorial del estado español, lo que explica el rechazo que algunas de ellas, especialmente la vasca, la catalana y la gallega, hacia este tipo de mecanismos políticos estatalistas.

#### b) Organización y funciones del Senado

El Senado como cámara territorial del Estado se ha convertido en otro tema importante que refleja la dificultad de integrar la participación de estas Comunidades históricas en el parlamento español (Requejo, 1996). Sobre esta cuestión, los partidos nacionalistas vascos PNV y EA han apuntado cuál es a su juicio el fondo de la polémica. El Senado, en la mejor interpretación posible, es un órgano que fue concebido con carácter multilateral para permitir la relación entre todas las Comunidades Autónomas que conforman el Estado, dado que está inspirado fundamentalmente en los modelos bicamerales del federalismo alemán o estadounidense, esto es, modelos de federalismo simétrico. Pero esta concepción, en el Estado compuesto español, sufre un serio problema de adecuación porque supone una merma del hecho diferencial que existe entre comunidades como la vasca especialmente en su relación con el Estado, lo que justificaría la necesidad de proteger los "particulares" canales bilaterales, inclusive a través de la propia institución del Senado.

#### c) Políticas autonómicas frente al Estado

El tercer y último problema pendiente en el sistema de Estado compuesto en España es la cuestión sobre las relaciones de los particulares políticos autonómicos al margen del particular político estatal. Sobre [177] este punto cabe recordar las limitaciones impuestas por la Constitución en sus artículos 145.1, que prohíbe la federación de Comunidades Autónomas, y el 145.2, que exige la autorización del parlamento central para realizar acuerdos de cooperación entre los entes autonómicos; dos artículos claramente inspirados en un amparo paternal que articula la idea de España como una unión de pueblos pero impide que éstos puedan tener mayores cauces de relación y organización política al margen del propio poder político estatal. En el caso vasco, esta cuestión ha estado muy estrechamente ligada al problema de la relación entre el País Vasco y Navarra, algo que ya se apuntaba en la propia Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución, y que ha tenido su continuación en el desarrollo legislativo ordinario, con la creación de órganos de colaboración política entre ambas comunidades. En todo caso, al margen de este caso, cabe plantearse la utilidad de estas limitaciones a la actividad políticas entre todas las CCAA españolas, que tuvo su justificación originaria en el riesgo a un posible faccionalismo del Estado en distintas zonas, pero que cabría calificar actualmente como un mecanismo altamente restrictivo de cara a



la construcción democrática del Estado compuesto español a partir de sus particulares comunidades. En este sentido, llama la atención las nulas restricciones impuestas al establecimiento en 1992 y posterior desarrollo de un acuerdo de cooperación entre la CAPV, la Comunidad Foral Navarra... y la Región francesa de Aquitania (Castells, 1997b). Parecería que, según el tipo de relaciones que entran en juego, determinados vínculos no son peligrosos, con lo que también parece que algunas comunidades deben ser más vigiladas que otros en sus proyectos vinculantes.

A pesar de estas tendencias nada alentadoras, se han dado excepciones en relación con el reconocimiento y la actualización de los derechos colectivos vascos. Así, en el espacio municipal, la aprobación de la ley de Bases del Régimen Local, de 2 de Abril de 1985, reconoce la singularidad vasca mediante la técnica positiva de la aplicación de la regla general de excepción, lo que permitió la regulación normativa especial sobre esta material en el País Vasco; a nivel institucional interno, la aprobación de la polémica Ley de Territorios Históricos (LTH), recurrida y posteriormente avalada por el Tribunal Constitucional, en sentencia de 26 de Abril de 1988 reconoce la legitimidad del sistema institucional vasco como una "actualización del régimen foral"; el terreno de las competencias económicas, la vigencia del Sistema de Concerto Económico, recientemente actualizado mediante ley de 4 de Agosto de 1997, supone igualmente un respaldo a la autonomía financiera del País Vasco; finalmente, en el marco europeo, destacar la creación de una Comisión Mixta [178] entre el ejecutivo vasco y el Estado central (30 de Noviembre de 1995), que supone la consolidación de una plataforma de discusión de todos los asuntos relativos a las competencias y políticas públicas comunitarias que pudieran afectar a todos los sujetos políticos colectivos de manera conjunta, con la voluntad de negociarlas intergubernamentalmente.

Deberíamos preguntarnos si las citadas excepciones y sus consiguientes normas derivan del principio de bilateralidad modulada entre el Estado español y los poderes políticos vascos, tal como - interpretamos- reconoce la Disposición Adicional 1ª. A nuestro juicio, cabe decir que los casos en que se han logrado acuerdos y resoluciones "políticas" ello se ha debido, quizás más a coyunturas de "actitudes amistosas" que a escenarios en los que se ha operado bajo el citado principio. Más bien parece que el Estado ha optado por una ambigüedad estratégica. En ocasiones, ha tolerado que implícitamente determinados acuerdos pudiesen ser entendidos como derivados de preexistentes poderes históricos, permitiendo de esta manera que las partes sintiesen que estaban negociando acuerdos políticos en un marco bilateral. Sin embargo, no siempre ha sido así; no siempre ha existido esta actitud tolerante. Y en las coyunturas especialmente tensas, los representantes de la comunidad vasca no han podido esgrimir un título consolidado de bilateralidad modulada. Esta incertidumbre, esta inseguridad, ha posibilitado al Estado tanto de tener actitudes poco

dialogantes en las coyunturas que así lo ha considerado oportuno como, consecuentemente, optar por un proceso dominante de policy making de tipo paternalista sin que el otro interlocutor haya tenido instrumentos dialécticos sólidos, estables, con las que oponerse a esa estrategia.

### **La Disposición Adicional 1ª y el nuevo contexto político**

La Disposición Adicional 1ª de la Constitución, tal y como hemos tratado de analizar, ofrece un espacio jurídico-político privilegiado para reconocer los derechos colectivos y políticos tanto en el País Vasco como en el conjunto del sistema político español. A nuestro juicio, dicho precepto constitucional permite con carácter general dos grandes opciones o caminos [179] políticos para relanzar la consecución de un estatus razonablemente satisfactorio de autogobierno para Euskadi y, asimismo, facilita a las nacionalidades históricas como la vasca la petición de cambios en el propio sistema del Estado para garantizar de manera más legítima tales derechos colectivos.

Una primera opción, mas adecuada a las posibilidades que concede el nuevo escenario abierto tras los acontecimientos de Septiembre de 1998, plantearía la eventualidad de renovar el pacto político en su conjunto, lo que conduciría no a un proceso convencional de reforma del texto constitucional, pero sí del Estatuto de Autonomía. Creemos que las propuestas que propugnan una reforma constitucional formal, además de no ser estrictamente necesaria por la razones antes apuntadas -actualizar los derechos históricos vascos es un acto, en cierto modo, constitucional- resulta un complejo y lento procedimiento, que además de contar con la seria resistencia de determinados y determinantes partidos políticos, atenta de hecho contra los necesarios criterios de celeridad y operatividad del cambio propuesto.

Sin embargo, la aprobación de un nuevo, o significativamente renovado, Estatuto de Autonomía (que en la medida que expresase un situación diferente a la de otras Autonomías merecería también una denominación diferente) que, eso sí, se completase con la correspondiente refrendo plebiscitario a los efectos de incrementar su legitimidad resulta más práctico, más viable. Lo más relevante de este pacto entre los representantes de la nación española y los representantes de la nacionalidad histórica vasca sería obviamente el contenido del mismo, o para ser más exactos la razones por las que se establecen esos nuevos contenidos, esas nuevas competencias. Es aquí donde deberá indicarse cómo el reconocimiento y la actualización de los derechos históricos vascos, sin vulnerar la norma constitucional, permite y además no agota el establecimiento de estas nuevas o renovadas competencias. Se trataría, por tanto, de pactar un modelo y un proceso de soberanía/asociación similar al que trata de obtener Quebec, esto es, un proceso que simultánea el establecimiento de significativas

competencias para la nacionalidad histórica vasca con el mantenimiento de los lazos y compromisos con la nación española.

Volviendo a las consideraciones primeras que hacíamos en este artículo, creemos que esta vía de renegociación del pacto a través del instrumento de los derechos históricos posibilita significativamente el acercamiento de las estrategias políticas más divergentes.

[180] La segunda opción implicaría un idéntico resultado final, sólo que logrado de forma paulatina, competencia a competencia, o más bien actualización a actualización. La mejor fórmula sería la de activar de forma extensiva las transferencias pendientes del Estatuto de Autonomía, un ejercicio que todavía está pendiente después de veinte años de proceso autonómico. Creemos que, dada la instrumentalización coyunturalista (y su secuela de ambigüedad) con la que se ha hecho - o negado- de este proceso de transferencias, sí resultaría positivo que en el futuro el mismo se realizase bajo el expreso y mutuo acuerdo de que el mismo implicaba la actualización de los derechos históricos vascos.

Es posible que estas dos propuestas globales pudieran demorar sensiblemente su puesta en marcha, en cuanto que el proceso negociador que se abre en estos meses es largo y complejo. Por ello sería aconsejable que se estableciesen con carácter más urgente algunos cambios parciales. Cambios que, además de ser justos en sí mismos, facilitarían el camino -al modo de manifestaciones de buena voluntad- del proceso negociador global. Veamos alguno de ellos.

#### a) Reformas institucionales en los órganos del Estado

Ante la falta de una armonización institucional de los derechos colectivos vascos en los órganos del Estado, una buena solución podría ser la búsqueda de fórmulas que permitan una mayor participación (cuantitativa y cualitativa) de los representantes de las nacionalidades históricas en las numerosas instancias del Estado, como son el Tribunal Constitucional, el Consejo de Estado, las Comisiones sectoriales de Política Económica y Social, el Consejo de Política Fiscal y Financiera o el Fondo de Compensación interterritorial, entre otras muchas. Cabe afirmar que en la medida que estas instancias del Estado se abran a la participación no mediada de estas comunidades, la formulación de su acción política perderá las criticadas connotaciones paternalistas y se facultará el desarrollo del modelo de relación más bilateral.

#### b) Reforma del Senado

El proceso político iniciado en 1994 con el fin de proceder a la reforma estructural del Senado es una muestra palpable de las dificultades de este

espinoso y, a nuestro entender, crucial asunto. Dificultades que han supuesto el que sus intentos de reforma siempre han sido boicoteados por los representantes vascos con la argumentación de que no se puede consensuar un modelo [181] que parte de la existencia de un solo poder que se descentraliza por igual en todas las Comunidades Autónomas.

Desde nuestra perspectiva, la revitalización del Senado como cámara de representación y participación de las comunidades regionales o históricas que conviven en el sistema político español podría girar alrededor de los siguientes puntos. En primer lugar, elaborando un nuevo método de elección de los senadores, no en base a las provincias, sino en base a las Comunidades Autónomas. En segundo lugar, diseñando un nuevo criterio de formación de los grupos parlamentarios dentro del Senado, no en base a los partidos, sino en base a las propios entes territoriales, para discutir los temas en clave más territorializada y menos estatalista. En tercer lugar, permitiendo que las nacionalidades históricas puedan tener capacidad de veto en asuntos que tengan conexión con las competencias gestionadas en su comunidad autónoma, para así garantizar la mejor defensa de sus derechos colectivos en su relación con el Estado central (Bertelsen, 1974; Martínez Sospedra, 1990; Jáuregui, 1997a). Con estas medidas, la naturaleza en la composición y en el funcionamiento del Senado sería diferente a la del Congreso, y, de este modo, cabría la posibilidad de relanzar el trabajo parlamentario del Senado, al mismo tiempo que se reconoce el carácter diferencial de las nacionalidades históricas, como es la vasca.

### c) Relaciones intercomunitarias

Sobre este punto, cabe recordar que, pese a las limitaciones impuestas por la Constitución en los artículos 145.1 y 145.2 a los que antes aludíamos, creemos que es perfectamente válida la articulación de estrategias entre grupos políticos de diferentes comunidades autónomas que buscan la defensa de sus intereses comunes, esto es, como "protecciones externas" frente a las acciones del Estado.

En este sentido, la existencia de materias especialmente sensible a las nacionalidades históricas, como son la defensa de la identidad cultural y lingüística, el control de los recursos humanos y la autonomía financiera, constituyen argumentos de peso que pueden favorecer el surgimiento de acuerdos "políticos" entre partidos de diferentes comunidades, como la reciente firma de la Declaración de Barcelona en Julio de 1998 entre representantes de Convergència y Unió, el Bloque Nacionalista Galego y el Partido Nacionalista Vasco. La valía de este acuerdo, más allá de su contenido político, revela la posibilidad de establecer relaciones intercomunitarias en el interior del Estado

español para favorecer el reconocimiento y la actualización de derechos colectivos.

## Conclusiones

[182] El panorama político no invitaba a un gran optimismo sobre la forma y el contenido con que se está interpretando el reconocimiento y la actualización de los derechos históricos vascos. Dos son las razones que lo explican. Por un lado, el problema de la voluntad política. Por otro, el problema derivado de la confusión terminológica con que aparece envuelta la cuestión.

Creemos que si la Disposición Adicional 1ª no ha alcanzado su pleno desarrollo político se debe de forma sustancial a un problema de voluntad política práctica, a una desequilibrada correlación de fuerzas políticas que no parece acabar de asumir todas las consecuencias teóricas y prácticas derivadas de reconocer la existencia en el propio sistema político español de una identidad colectiva nacional, la vasca, diferente y diferenciada, con derechos colectivos reconocidos constitucionalmente y, por tanto, acreedora de una relación, en principio horizontal, con las otras identidades colectivas nacionales y, entre ellas y muy especialmente, con aquella que hoy se expresa a través del Estado, como es la nación española. En este sentido hay que reprochar que la aplicación práctica del texto ha seguido el camino de más claras resonancias paternalistas que dificultan la actualización de los derechos históricos vascos. Frente a este camino, nuestro propósito ha sido demostrar que una interpretación extensiva de la citada Disposición Adicional 1ª es legal, esto es, no vulnera la Constitución, tiene la suficiente legitimidad política para ser asumida por todos los poderes políticos (vascos y estatales) y, además, es un propuesta razonable, alejada del discurso etnicista esencialista y argumentada en la exigencia democrática de reconocer y respetar derechos colectivos normativamente establecidos. En la medida que esta alternativa no ha sido llevada a efecto, creemos que una causa esencial ha sido la falta de voluntad política de aquellos dirigentes que deben asumir esta inversión estratégica realmente notable de la Disposición Adicional 1ª. Nos preguntamos si esta voluntad política existe y nos tememos que ha sido escasa, dada la tendencia de escudarse en las ambigüedades constitucionales para impedir toda interpretación expansiva, toda interpretación que pueda establecer la bilateralidad modulada de los derechos colectivos vascos desde y en la misma Constitución.

La segunda conclusión que cabe hacerse en torno a la Disposición Adicional 1ª es el problema derivado de la confusión terminológica que, ya a estas alturas, resulta inexcusable resolver. En este ensayo hemos estado utilizando, sin mayores explicaciones o precisiones, expresiones tales como identidad colectiva

nacional, co-soberanía y nacionalidad a la hora de referirnos a la comunidad [183] vasca. No es cuestión ahora de recordar la polisemia de éstos y otros similares conceptos (Connor, 1994) ni de recordar tampoco que nos estamos moviendo en el marco jurídico-constitucional español. Lo importante, ahora, es recordar cómo estos conceptos (mejor dicho, estos términos) han tenido una vida paralela, y en ocasiones divergente, en el ámbito de los políticos y en el ámbito académico, al que pertenece precisamente este ensayo. Por este motivo, hay que recordar que los conceptos de actualización y reconocimiento de los derechos históricos vascos no pueden llevarnos hasta el extremo de conceder a la comunidad vasca títulos o definiciones de autogobierno expresamente vedados por la Constitución, como por ejemplo, la idea de nación vasca soberana, una expresión que puede ser utilizada por determinados partidos políticos pero que aquí ha sido expresamente excluida porque no propone una definición analíticamente adecuada para definir el sujeto colectivo que aparece reconocido en la Disposición Adicional 1ª. Creemos, por ello, que la expresión de nacionalidad histórica vasca, menos usada por los políticos dado tal vez su menor gancho electoral, se adaptaría mejor a nuestras exigencias analíticas: el término "nacionalidad" cubre la demanda de autorregulación de entidades colectivas diferenciadas y el término "histórico" profundiza esta capacidad, convirtiéndola en autogobierno, dentro de las fronteras señaladas por la Constitución.

Hemos situado este panorama pesimista en el pasado. Porque otra vez nos vemos obligados a responder si tal descripción se corresponde con el nuevo contexto. Es pronto para responder a la pregunta, y los signos mostrados por unos y otros actores son ambivalentes. Por un lado todos parecen estar de acuerdo con que debe abrirse un proceso de diálogo dirigido a la reconsideración del actual marco de autogobierno. Pero unos persisten en poner condiciones y límites tanto al proceso como a sus eventuales resultados y otros se mantienen en seguir operando con categorías y conceptos nacionalistas de corte esencialista lo que impide la confluencia y el acercamiento. El transcurso del tiempo podrá hacer más transparente el diseño del futuro. Así lo creemos. Y así lo deseamos.



**BIBLIOGRAFIA**

- AGRANOFF, R. (1993): "Las relaciones intergubernamentales y el Estado de las Autonomías", en *Política y Sociedad*, num. 13, pp. 87-195.
- ALVAREZ, I. y VILA, I. (1992): "Nación: identidad y conflicto", en *Mientras tanto*, num.52, pp. 37-56.
- BERGER, Peter (1983): "On the obsolescence of the concept of Honour", en Revisions: S. Hauerwas y A. MacIntyre, comps.: *Changing perspectives in Moral Philosophy*, Notre Dame, pp. 172-181.
- BERTELSEN, R. (1974): *El Senado en España*, Instituto de Estudios Constitucionales, Madrid.
- BRASS, P.R. (1976): "Ethnicity and nationality formation", en *Ethnicity*, num. 3.
- BULLAIN, Iñigo (1990): "Quebec y el acuerdo constitucional de las Meech", en *Revista de Estudios Políticos*, num 69, pp. 217-238.
- CASTELLS, José Manuel (1997a): "El hecho diferencial vasco", en *Revista Vasca de Administración Pública*, num. 47, pp. 113-127.
- CASTELLS, José Manuel (1997b): "Integración de Vasconia en el Estado español", en Jáuregui, G; Castells, J.M. e Iriondo, X. (1997): *La institucionalización jurídica y política de Vasconia*, IVAP, Colección Lankedetza, num. 4, 1997.
- COLOM GONZALEZ, Francisco (1996): "Las políticas constitucionales y los avatares del federalismo: Canadá y España ante la "cuestión nacional", en *Debats*, 56, Jun-Sep 1996, pp. 4-16
- CONNOR, W. (1994): *Ethnonationalism. The Quest of Understanding*, Princeton University Press, Princeton.
- DE BLAS GUERRERO, Andrés (1994): "A vueltas con el principio de las nacionalidades y el derecho de autodeterminación", en *Revista Internacional de Filosofía Política*, num. 3, Mayo 1994, pp. 60-80.
- DE LA CUEVA, Justo (1988): *La escisión del PNV, EA, HB, ETA y la deslegitimación del Estado español en Euskadi Sur*, Ed. Txalaparta.
- DE LUCAS, Javier (1992): *Europa, ¿convivir con la diferencia?*, Tecnos, Madrid.
- DION, Stephene (1996): "Bélgica y Canadá: comparación de sus oportunidades de supervivencia", en *Debats*, num. 56, pp. 17-37.
- DONEZAR DIEZ DE ULZURRUN, Javier (1996): "Nación y tolerancia: dos conceptos en guerra permanente", en *Sociedad y utopía*, num. 7, pp. 17-31.
- DWORKIN, Ronald (1989): "Liberal Community", en *California Law Review*, vol. 77, num. 3, pp. 479-504.
- ELOSEGUI ITXASO, María (1997): "Asimilacionismo, multiculturalismo, interculturalismo" en *Claves de Razón Práctica*, 74, Julio-Agosto, pp.24-33.
- GAUTHIER, David (1986): *Morals by agreement*, Clarendon Press, Oxford.
- HABERMAS, Jürgen (1993): "Struggles for Recognition in Constitutional States", en *European Journal of Philosophy*, 1, agosto 1993, pp. 128-155.
- HERRERO DE MIÑÓN, Miguel (1998): *Derechos Históricos y Constitución*, Madrid. Taurus.
- JAUREGUI, Gurutz (1997a): "La globalización y sus efectos en el principio de soberanía", en Jáuregui, G.; Castells, J.M. y Iriondo, X. (1997): *La institucionalización jurídica y política de Vasconia*, IVAP, num. 4, 1997.



- JAUREGUI, Gurutz (1997b): *Entre la tragedia y la esperanza. Vasconia ante el nuevo milenio*, Ed. Ariel, Barcelona, 1997.
- KEATING, Michael (1994): "Naciones, nacionalismos y Estados", en *Revista Internacional de Filosofía Política*, num. 3, Mayo 1994, pp. 39-59.
- KEATING, Michael (1996): *Naciones contra el Estado. El nacionalismo de Cataluña, Quebec y Escocia*, Ed. Ariel, Barcelona.
- KYMLICKA, Will (1989): *Liberalism, Community and Culture*, Oxford University Press, Oxford.
- KYMLICKA, Will (1996): *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Ed. Paidós, Barcelona, 1996.
- LAPORTA, Francisco J. (1990): "La quimera del nacionalismo", en *Claves de Razón Práctica*, num. 14, 1990, pp. 36-44.
- LOPEZ GUERRA, Luis (1997): "Modelo abierto y hecho diferencial", en *Revista Vasca de Administración Pública*, num. 47, pp. 97-112.
- LUCAS VERDU, Pablo (1978): *La singularidad del proceso constituyente español*, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- MAIZ, Ramón (1997): "Nacionalismo y movilización política: un análisis pluridimensional de la construcción de las naciones", en *Zona abierta*, num.79, pp. 167-216.
- MARGALIT, A. y RAZ, J. (1997): "Autodeterminación nacional", en *Inguruak*, num.19, Diciembre 1997, pp.9-35.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel (1990): *La reforma del Senado*, Fundación Universitaria San Pablo, Madrid.
- MILLER, David (1992): "Deliberative democracy and social choice", en Held, David (ed.): *Prospects for democracy*, Cambridge Polity Press, pp. 74-92.
- MILLER, David (1997): *Sobre la nacionalidad*, Ed. Paidós, Barcelona, 1997.
- MOLINS LOPEZ RODO, Joaquín (1994): "El bloque quebequés. Un caso específico de partido de ámbito no estatal", en *Revista de Estudios Políticos*, num. 85, pp.169-180.
- MORENO, Luis (1997a): *La federalización de España*, Ed. Siglo XXI, Madrid.
- MORENO, Luis (1997b): "Las relaciones de concurrencia múltiple etnoterritorial en España", en *Zona Abierta*, num. 79, pp. 141-165.
- MULHALL, S. y SWIFT, A. (1996): *El individuo frente a la comunidad. El debate entre liberales y comunitaristas*, Ed. Temas de Hoy, Madrid, 1996.
- NAIDU, M. (1995): "Canadian multiculturalism. A discussion", en *Peace Research*, num. 2, vol. 27, pp. 1-23.
- PARENS, Joshua (1994): "Multiculturalism and the problem of Particularism", en *American Political Science Review*, 88: 1, Marzo 1994, pp. 169-184
- PLATON, M. (1994): *La amenaza separatista. Mito y realidad de los nacionalismos en España*, Madrid. Ed. Temas de Hoy.
- RAMON FERNANDEZ, Tomas (1985): *Los derechos históricos de los territorios forales*, Madrid, 1985.
- REQUEJO, Ferrán (1996): "Diferencias nacionales y federalismo asimétrico", en *Claves de Razón Práctica*, num. 59, Enero-Febrero 1996, pp. 24-37.
- REQUEJO, Ferrán (1997): "Racionalidad práctica, plurinacionalidad y federalismo", *paper* presentado en el III Congreso de Ciencia Política y de la Administración, Salamanca, Octubre de 1997.
- RUIZ ROBLEDO, Agustín (1990): "Canadá, un federalismo casi olvidado", en *Revista de Estudios Políticos*, num. 69, Julio-Septiembre 1990, pp. 201-216.

- RUIZ-HUERTA, Alejandro (1993): "Los Acuerdos autonómicos de 1992: ¿una alternativa constitucional adecuada", en *Revista de Estudios Políticos*, num. 81, pp. 103-129.
- SANDEL, Michael (1982): *Liberalism and the limits of justice*, Nueva York, Cambridge University Press.
- SMITH, Anthony D. (1997): "¿Gastronomía y geología?. El papel del nacionalismo en la reconstrucción de las naciones", en *Zona abierta*, num. 79, 1997, pp.39-68.
- SOLOZABAL, J.J. (1998) *Las bases constitucionales del Estado Autonómico*, Mc. Graw Hill. Madrid.
- TAYLOR, Charles (1993): *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México.
- TAYLOR, Charles (1997): *Argumentos filosóficos*, Ed. Paidós, Barcelona.
- VILLANUEVA, Javier (1992): "Sociedad e identidad. Claroscuros de la identidad vasca", en *Viento Sur*, num. 3, pp. 68-75.
- WALZER, Michael (1996): "La crítica comunitarista del liberalismo", en *La Política*, num 1, 1996, pp. 47-65.
- WEBER, Max (1994): *Economía y sociedad*, Ed. FCE, México.