



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE DERECHO

**LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO
EN LOS SISTEMAS CONSTITUCIONALES
CONTEMPORÁNEOS; ANÁLISIS DE NUEVOS
MODELOS Y PROPUESTAS**

Autor: Álvaro Salazar de Guréndez, 5º curso Doble Grado en
Administración y Dirección de Empresas y Derecho (E3), Área de Derecho
Constitucional

Tutor: Francisco Martínez Vázquez

Madrid

Abril 2020

ÍNDICE

1. LISTADO DE ABREVIATURAS	5
2. INTRODUCCIÓN.....	6
3. ANÁLISIS COMPARADO DE PROBLEMÁTICAS CONSTITUCIONALES TERRITORIALES	8
3.1. CANADÁ	8
3.1.1. Constitutional Act 1867 to 1982:	9
3.1.2. Sentencia del Tribunal Supremo de Canadá, de 30 de septiembre de 1996:.....	10
3.1.3. Proyecto de Ley sobre el Futuro de Quebec (Bill 1, The Sovereignty Bill, Introduced 1995):	11
3.1.4. Clarity Act, S.C. 2000, c. 26:	13
3.2. ESCOCIA	14
3.2.1. Ley de Escocia de 1998	15
3.2.2. Acuerdo entre el Gobierno del Reino Unido y el Gobierno de Escocia sobre el referéndum de independencia en Edimburgo a 15 de octubre de 2012.....	16
3.2.3. Scottish Independence Referendum Act 2013 y el nuevo Act 2020 de 29 de enero.....	16
3.3. IRLANDA	17
3.3.1. Government of Ireland Act 1914: Home Rule	19
3.4. BÉLGICA	21
3.4.1. Las 5 reformas	22
3.4.2. 6ª Reforma de la constitución 1 de julio de 2014.....	23
3.5. KOSOVO.....	25
3.5.1. Sentencia de la Corte Internacional de Justicia sobre la Declaración de Independencia de Kosovo a petición de la Asamblea General de las Naciones Unidas por la Resolución 63/3.....	27
3.5.2. Declaración de Independencia de Kosovo aprobada por la Asamblea extraordinaria el 17 de febrero de 2008 en Pristina y el Plan Ahtisaari	28

4.	ESTUDIO DE LA PROBLEMÁTICA EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL: UN NUEVO ESTATUTO PARA EUSKADI	31
4.1.	INTRODUCCIÓN	31
4.1.	PROPUESTA TÉCNICA DE NUEVO ESTATUTO	33
5.	PROPUESTA NORMATIVA AL CASO.....	41
6.	CONCLUSIÓN	48
7.	BIBLIOGRAFÍA	51
7.1.	LEGISLACIÓN	51
7.2.	JURISPRUDENCIA	52
7.3.	OBRAS DOCTRINALES	54
7.4.	RECURSOS DE INTERNET	55

1. LISTADO DE ABREVIATURAS

1. *Cfr.*: Indica que la idea expresada se ha extraído de la obra que se cita, pero no se recoge en sus exactos términos.
2. *Op. cit.*: Hace referencia a cualquier tipo de obra citada con anterioridad (mismo autor, mismo título y misma edición) pero no de forma inmediata.
3. LO: se refiera a Ley Orgánica seguida de su número y año de aprobación.
4. TC: Tribunal Constitucional.
5. STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.
6. CE: Constitución Española de 1978.
7. CAV: Comunidad Autónoma Vasca.
8. CCAA. Comunidades Autónomas.
9. LODMR: Ley orgánica 2/1980 sobre la regulación de las distintas modalidades de referéndum. (BOE 23/01/1980).
10. LORAFNA: Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, reformada por LO 13/1982, de 10 de agosto, LO 1/2001, de 26 de marzo y LO 7/2010, de 27 de octubre (BOE 16/08/1982).
11. PNV: Partido Nacionalista Vasco, partido político.
12. PSE: Partido Socialista Vasco, partido político.
13. EP: Elkarrekin Podemos (Juntos Podemos), partido político.
14. PCTV: Partido Comunista de las Tierras Vascas, partido político.
15. NE: propuesta técnica de Nuevo Estatuto de Guernica.
16. Estatut: se refiere a Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. (BOE 20/07/2006).

2. INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene por objetivo analizar las problemáticas relativas a la ordenación territorial del Estado constitucional, haciendo hincapié en los movimientos que en España se han manifestado en los últimos años.

Desde el siglo XVII, la forma del Estado descentralizado a través del organigrama federal ha sido un recurso utilizado al igual que explorado por muchos Estados por ser una forma de organización capaz de canalizar las aspiraciones de naciones subestatales. Sin embargo, no existe un acuerdo universal sobre que, es exactamente el federalismo y qué implicaciones tiene¹. Numerosos académicos lo definen como un conjunto de normas individuales y normas compartidas. Podríamos hablar de una primera adopción del federalismo en los Estados Unidos de América² y a partir de ahí, su expansión a escala mundial ha sido probablemente consecuencia de los beneficios intrínsecos de este sistema que son: la gestión del pluralismo y la participación³.

Sin embargo, los Estados descentralizados, recientemente, han sido y son cuestionados por no ser capaces de dar salida a la voluntad de autodeterminación y participación democrática que sociedades cada vez más plurales reclaman. Entre los muchos países que están siendo golpeados por este reclamo se encuentra España, Reino Unido, Bélgica, Irak... No obstante, también existen casos en los que la reivindicación nacionalista de alguna de las regiones ha sido apaciguada, como, por ejemplo, Canadá. Evidentemente la forma del federalismo es inviable sin una correcta distribución del poder y un significativo grado de colaboración o buena fe entre los Estados confederados. Esta última premisa es quizá la más atacada en el contexto actual.

El federalismo y su adopción⁴, descansa en alguna de estas 3 causas: las necesidades geopolíticas, como el caso de Alemania o Sudán, el caso de países que por influencias

¹ Gamper, A. "A global theory of federalism: The nature and challenges of a federal state". German Law Journal, vol. 6, n.10, 2005, pp. 1297-1318.

² Anderson, G. "The political relevance of federalism in the twenty-first century. In Seminario internacional la federalización en España: Los déficits de la cooperación intergubernamental". Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico. 2009. pp. 1-19.

³ Palermo, F. "Perspectives on Comparative Federalism". 2018. (disponible en www.palermofrancesco.wordpress.com; última consulta 4/02/2020).

⁴ *Op. cit.*: Anderson. 2009.

democráticas han optado por esta opción como es el caso de México, España, Argentina, Italia... o por funcionalidad con ejemplo en Suiza.

En este trabajo estudiaremos los elementos comunes que presentan los movimientos nacionalistas y/o separatistas subestatales en el Derecho comparado, advirtiendo las soluciones conciliadoras adoptadas o, en su caso, proponiendo una para el caso de España.

3. ANÁLISIS COMPARADO DE PROBLEMÁTICAS CONSTITUCIONALES TERRITORIALES

3.1. CANADÁ

Antes de comenzar con el análisis jurídico debemos contextualizar brevemente la problemática originada entre la Federación canadiense y el Estado de Quebec.

Quebec fue un territorio conquistado por la Corona Francesa a través de Jacques Cartier en el año 1534, dándole como nombre Nueva Francia. Tras la guerra de los Siete Años en 1763, los ingleses, por su victoria, recibieron el territorio en cuestión que anexionaron a su Corona. El Imperio británico protegió la mayoría cultural francófona y católica, pues les permitió que conservaran su lengua entre otros derechos con la Ley de Quebec de 1774. En 1791 la Ley Constitucional de Canadá estableció la división de la federación en dos provincias, la alta (Ontario) y la baja Canadá (Quebec) y en 1867 se anexionó a los territorios ingleses canadienses con el fin de preservar mejor su autonomía, amenazada por la Alta Canadá y los Estados Unidos de América. La sociedad quebequesa era conservadora y su economía fundamentalmente agraria que sería desarrollada hasta el siglo XX. Después de la Segunda Guerra Mundial, Maurice Duplessis de *la Union Nationale*, gobernó Quebec desde 1936 a 1959 interrumpido por un periodo de 5 años. Se consiguieron concesiones a las corporaciones mineras multinacionales, pero no se ahondó en el control económico del territorio que ya desde Wilfrid Laurier había visto diluida su atención⁵.

En 1960 Jean Lesage comenzaría la denominada *Quiet Revolution*, pues se industrializó la región y se insertó en el mercado capitalista de Norte América, respetando, aun cuando esto suponía una amenaza para su cultural, la forma “Québécois” del proyecto (Coleman, 1984). La secularización de la Iglesia y la división de la economía en la que los anglófonos eran los dominantes, llevó a que todo ello se expresará en una forma nacionalista. Las instituciones quebequesas integraron mayores competencias pues se hicieron cargo de numerosas ayudas sociales, nacionalizaron Hydro Quebec, establecieron un plan de pensiones separado de Canadá... Aun con todo, los partidos nacionalistas no representaban ni el 10% del electorado en los 60. En 1968 el Parti Québécois (PQ) fue

⁵ Keating, M. “Nations against the state: The new politics of nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland”. Springer, 1996. pp. 80-130.

fundado bajo el liderazgo de Lévesque. En 1976 ganó las elecciones provinciales, pero no se buscó la independencia. Se promulgó la Bill 101 que abrió el uso del francés en el tráfico económico y en el ámbito público. En 1980, la elección federal proclamó ganador a los liberales antinacionalistas de Trudeau y se convocó un referéndum sobre la propuesta de soberanía-asociación de Quebec que fue rechazado con casi el 60% de los votos. Un nuevo intento después del Proyecto de Ley sobre el Futuro de Quebec se vería igualmente frustrado en 1995 con el 50.58% de los votos. El 27 de noviembre de 2006 se reconoció a Quebec como una nación inserta en Canadá. La Constitución canadiense, por pertenecer al denominado sistema Westminster, permite la celebración de estos referéndums al no hacer una regulación expresa en ella, dejándolo al albur del pacto político mayoritario mediante disposiciones normativas. Ello no hace que pueda realizarse sin atender a procedimiento o formalidad alguna, pero rebaja la carga constitucional que una figura así puede generar de sobremanera.

He escogido aquellos textos que han tenido especial relevancia en el Derecho Constitucional Canadiense, buscando que cubrieran las distintas aristas de la problemática secesionista a saber, los referéndums de autodeterminación, las negociaciones, los anhelos políticos del nacionalismo, los derechos de las minorías y la soberanía nacional. Estudio de los textos con relevancia constitucional:

3.1.1. Constitutional Act 1867 to 1982:

El párrafo 16 establece que tanto el inglés como el francés son lenguas oficiales, que gozan de igual estatus y que pueden utilizarse con las mismas garantías en cualquier institución parlamentaria y el gobierno de Canadá. En el punto (3) del mismo párrafo, se da una norma negativa por la cual nada podrá impedir el avance en la igualdad de estatus y en el uso del francés y el inglés. El territorio de New Brunswick, territorio al este de Quebec tiene especial mención en todo lo anterior.

El párrafo 23 establece el derecho a que los descendientes de la ciudadanía reciban la educación en la misma lengua que en la provincia que residen o que hayan estudiado antes sus progenitores. Todo ello sujeto a la capacidad de fondos estatales y al número de alumnos. El par. 59 hace especial mención expresa a la entrada en vigor en Quebec, que una vez autorizada por la Asamblea Provincial o el Gobierno de Quebec debe declararse por la Reina o el Gobernador General. Estamos evidentemente ante una cláusula de derechos lingüísticos de Quebec donde no solo se recoge su lengua y su uso

constitucionalmente, sino que, además, el mecanismo para la entrada en vigor de este derecho depende en primera instancia de las propias instituciones territoriales quebequesas.

El par. 38 confiere a aquellas regiones que aglutinen el 50% de la población de manera agregada, la capacidad de decidir sobre una enmienda a la constitución por mayoría de dos tercios. El par. 40 establece que en caso de que alguna enmienda afecte al poder relativo a la educación u otra competencia cultural de una provincia, esta deberá ser compensada razonablemente. El par. 41 blindo ciertas materias a reformar constitucionalmente exigiendo que exista mayoría en varios órganos entre los cuales se encuentran las asambleas legislativas provinciales que deberán votar todas favorablemente a entre otros, la elección de distintos órganos como el Gobernador General o el uso de los derechos lingüísticos. Este acervo, en línea de lo expuesto anteriormente, no es sino una garantía que salvaguarda los derechos del territorio, confiriéndole poder de defensa o en su caso, una fórmula interesante que desarrollaremos posteriormente como es la justa compensación⁶.

3.1.2. Sentencia del Tribunal Supremo de Canadá, de 30 de septiembre de 1996:

La sentencia se pronuncia sobre tres preguntas fundamentales. La primera, con relación a la capacidad de la asamblea de Quebec para declarar la secesión de Canadá. La segunda, sobre la existencia en el Derecho Internacional de legislación que facultara a tal cuestión y si el derecho de autodeterminación comprendía la secesión. La tercera, subordinada a las anteriores, en el supuesto de conflicto entre la primera y segunda pregunta, cual prevalecería.

Se rechaza la existencia del derecho de secesión para lo cual, el Tribunal esgrime que la adopción del modelo federal canadiense es consecuencia principalmente de la existencia de Quebec. Existe una clara diferencia entre el derecho a determinar el desarrollo cultural y político, y el derecho secesión, pues, uno no absorbe el otro. Además, argumenta que Canadá es un país con múltiples materias y distintos niveles de gobierno que la secesión no podría obviar. La legitimidad de las decisiones del ejecutivo descansa en la ley y las

⁶ Webber, J. "Reimagining Canada: Language, culture, community, and the Canadian constitution". McGill-Queen's Press-MQUP. 1994.

mayorías, conjuntamente, pues la primera es el aseguramiento de que lo decidido por estas se lleve a término, garantizando su soberanía.

El Tribunal establece que los distintos Estados que integran Canadá no podrán evitar que el gobierno de Quebec busque la secesión, y que, tras la votación mayoritaria en la Asamblea Provincial de la búsqueda de la secesión, ninguna parte, ni Quebec ni el resto de los Estados, podrá oponerse a una negociación, sea por oponer un derecho que haga desaparecer el de la contraparte, sea por cualquier otra razón, pues la magnitud de tal decisión tiene implicaciones graves para ambas. La negociación deberá hacerse en términos de federalismo, democracia, Constitucionalismo y el principio de protección de las minorías.

Sobre el Derecho Internacional, y sobre esta cuestión no nos detendremos demasiado, tan solo decir que se examinaron los siguientes textos: art. 1 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, art. 21 Párr. 3, Declaración Universal de los Derechos Humanos, Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 24 de octubre de 1970, declaración de Viena de 13 de octubre de 1993 y Conferencia de Helsinki 1975. En suma, la Corte declaró que no existía una norma internacional que facultara a la secesión de Quebec, pues las Naciones Unidas habían restringido tal derecho a situaciones postcoloniales o represión indebida y presente de minorías. Aunque el texto derivado de la Conferencia de Helsinki pudiera avalarlo, este no tiene consideración de norma internacional.

La tercera pregunta, por lo tanto, decae por innecesaria.

Claramente lo más reseñable de la Sentencia es la descripción de la necesidad de negociar, que comporta un cuasi mandato a ambas partes a no oponer derechos que eclipsen los de la contraria, y que recoge los principios en que ha de fundarse tal negociación. Los Estados no podrán evitar que ella se haga efectiva y opera automáticamente desde la votación favorable de la Asamblea Provincial, otra máxima que resulta del todo interesante dentro de la solución que analizaremos.

3.1.3. Proyecto de Ley sobre el Futuro de Quebec (Bill 1, The Sovereignty Bill, Introduced 1995):

La relevancia de este texto es muy significativa en nuestro estudio, pues es la declaración de soberanía de Quebec acordada por sus instituciones a través del acuerdo del Partido Québécois, el Bloc Québécois y l'Action Démocratique du Québec. Su entrada en vigor

estaba supeditada a la aprobación del referéndum de autodeterminación de 1995 que finalmente, como avanzábamos, fue rechazado.

Las características fundamentales de este proyecto que marcan los reclamos que la región deseaba, más allá por supuesto de la voluntad de generar un Estado independiente sobre la soberanía exclusiva y nacional de Quebec, son los que analizaremos a continuación. Primero en el p. 7 se rechaza el inglés como parte de las lenguas que integran Quebec y se declara que el país es francófono, imponiendo al gobierno la obligación de salvaguardar su cultura y desarrollo. En una suerte de salva recoge que se garantizará a los angloparlantes su identidad y sus instituciones. La nacionalidad de Quebec se adquiere siendo residente en el propio territorio en el momento de constitución del país y la canadiense se mantendría. Para aquellos tratados suscritos por Canadá con otros países en materias específicas (defensa, comercio internacional...) se da un mandato al Gobierno para asegurar su permanencia en el nuevo Quebec y su acceso a organismos internacionales de los que hoy a través de Canadá, son parte. Se mantiene la legislación de Canadá en vigor hasta su derogación o enmienda del legislador quebequés. También lo harán las prestaciones por desempleo, beneficios para la infancia, pensiones... así como otros muchos que tendrá que pagar el nuevo Estado de Quebec. Los permisos y licencias mantendrán su vigencia salvo que fueran denunciados por el Gobierno de Quebec en el periodo de un mes tras la aprobación del referéndum. Por último, sobre los funcionarios establece que se da la opción a continuar a los funcionarios canadienses de convertirse en funcionarios para el Estado de Quebec y que se buscará el acuerdo entre el gobierno y distintas asociaciones de empleados públicos. El plazo para la negociación entre Quebec y Canadá después del referéndum es de un año.

Del texto expuesto se derivan varios puntos relevantes. En primer lugar, la preminencia con la que la lengua francesa quedaría sobre la inglesa, acabando con la paridad lingüística actual. Claramente obvia que la mayoría lingüística de su capital, Montreal, es, de hecho, anglófona. La necesidad de unificar la lengua estatal parece axiomática en el postulado de los nacionalistas aun cuando no es requisito esencial para la constitución de un nuevo Estado, con prueba en la misma Canadá. Además, no podemos resistirnos a señalar que la viabilidad del propio Estado únicamente es posible gracias al acuerdo de la minoría canadiense que tendría que involucrarse en las labores funcionariales. Sin el acuerdo en Canadá sobre las prestaciones que corren a su cuenta, no parece en ningún caso, viable financieramente la constitución del nuevo Estado.

3.1.4. Clarity Act, S.C. 2000, c. 26:

Estamos ante lo que probablemente haya sido el mayor éxito normativo a la hora de reconducir la proclama soberanista en Canadá y probablemente, en todo el Derecho constitucional comparado. Vamos a desglosar por qué.

El nombre de la ley en cuestión viene dado por uno de los requisitos que se regula con relación al derecho de secesión de Quebec y es la exigencia de realizar en el referéndum una pregunta clara, para lo cual es necesaria la aprobación de la Cámara de los Comunes que valorará la idoneidad de la expresión para determinar que la población decida sobre la no continuidad de Quebec en Canadá y la creación de Quebec como Estado independiente. Alusión expresa se hace a las fórmulas de pasados referéndums que quedarían invalidados por esta ley, ya que se preguntaba en términos de comenzar una negociación, lo cual no daba los elementos necesarios para decidir conscientemente sobre las implicaciones de lo preguntado. En cualquier caso, el gobierno de Canadá no podrá comenzar ninguna negociación si resulta de un referéndum con pregunta oscura.

La búsqueda de la claridad de la “expresión”, no debe constreñirse únicamente a la valoración de la objetividad de la pregunta sino también a los hechos que la rodean como, por ejemplo, el porcentaje de participación, el porcentaje de voto favorable y otras circunstancias relevantes⁷.

Además, es reseñable que la secesión podrá no operar en todo el territorio provincial de Canadá, ya que, con el fin de asegurar la libertad política de autodeterminarse, ambas partes deben ser flexibles y así, podría haber poblaciones donde si los nacionalistas fueran minoría, estas fueran a seguir integrando Canadá a través de la creación de una nueva provincia.

Sobre la agenda de negociación tan solo decir, que ella ha de integrar necesariamente las reparticiones del ámbito económico, tanto en su activo como pasivo, la delimitación fronteriza, las garantías de protección de las minorías... entre otros y siempre basado en los principios enunciados por la sentencia del Tribunal Supremo anteriormente analizada.

⁷ Beatty, D. M. “Constitutional law in theory and practice”. University of Toronto Press, vol. 29, no. 1, 1996, pp. 157-158.

3.2. ESCOCIA

Vamos a centrar a continuación nuestro análisis en el caso de Escocia como uno de los casos menos discutidos de nación sin Estado. Escocia se encontraba hasta el siglo XVII en una posición difícil a la hora de garantizar su soberanía por la injerencia de verdaderas potencias como lo eran Inglaterra y Francia. Es en 1603 cuando el rey escocés James VI tiene derecho a suceder al trono inglés cuando se unifican las coronas. En 1707 los parlamentos unidos crean un Estado único, cada uno movido por distintas ambiciones; Inglaterra con una vocación más político-religiosa para asegurar una sucesión protestante al trono y Escocia buscando ayuda económica para paliar los efectos del plan Darien y la Ley Extranjera de 1705⁸. Todo ello llevó a la creación de un modelo constitucional sustancialmente distinto al del Estado federal, denominado Estado Unión⁹ y el Reino Unido, así, podemos aseverar que se construyó a través de las Leyes de Unión 1707, 1800 y el Tratado Anglo-irlandés de 1921. La historia del nacionalismo escocés del siglo XX pasaba por la reclamación de la creación de una asamblea escocesa con competencias de autogobierno. El Partido Nacional Escocés fue fundado en 1934 como consecuencia de la fusión de varios movimientos, entre los cuales, se encontraba la nueva Liga Nacional Escocesa de 1921, movimiento que reclama la creación de un Estado independiente. Sin embargo, la primera reclamación de este movimiento fue el establecimiento de un autogobierno que recibió el rápido apoyo del Partido Liberal y de los Laborista, y que se cumplió a través de la Ley de Escocia de 1978 si bien, con pocos poderes y autonomía. A partir de este punto, el apoyo en 1979 a la moción de censura que dio la victoria a Thatcher debilitó las aspiraciones del movimiento y no sería hasta 1997 a través del referéndum y la Ley de Escocia de 1998 que se crearía, con el apoyo de los laboristas de la mano de Dewar, la institución de autogobierno que todavía hoy perdura. No obstante, la voluntad del Partido Nacional Escocés continuó siendo la consecución de la total independencia de Escocia y dio lugar al borrador de la Scottish Independence Bill asociada al referéndum de independencia de 2014. Reino Unido tiene pues una distribución asimétrica en términos de ordenación territorial constitucional. Escocia es el territorio con mayor competencia y descentralización que se contrapone a Inglaterra, que

⁸ *Op. cit.*: Keating, M. pp.178-217.

⁹ Rokkan, S. "State formation, nation-building, and mass politics in Europe: the theory of Stein Rokkan: based on his collected works". Clarendon Press, 1999.

rechazó la devolución cuando fue propuesta¹⁰. A continuación, estudiaremos los elementos más relevantes de cada texto constitucional enunciado.

3.2.1. Ley de Escocia de 1998

Esta ley supuso una contraposición diametral a la de 1978, pues su aprobación se dio en un contexto de acuerdos transversales del gobierno Laborista, con amplias mayorías que llevaron a que su proceso de aprobación se caracterizara por un tránsito sosegado y ágil.¹¹ No obstante, los últimos años han pues en jaque la solidez de este texto.

En relación con la constitución de la cámara parlamentaria escocesa, es de interés en primer lugar atender al art. 29 (2) de la Ley, que hace referencia expresa a que la asamblea no tendrá competencia sobre aquellas materias reservadas, en contraposición con las materias devueltas. Es en la misma ley donde se recoge, Schedule 5 I y II, que las materias relativas a la Corona, la Unión de Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte, declaración de guerra, representación internacional, defensa, ciudadanía, moneda, infraestructuras críticas (cableado submarino, abastecimiento eléctrico... entre otros), régimen de registro y fundación de partidos, (PPERA Act 2000) cuarentena, entre otros, no podrán ser modificadas total o parcialmente por la cámara de representación escocesa. En el Schedule 5 part I 5^a, se dio una modificación aprobada en 2012 por la c.11 s.36(3)(a) que rezaba que no estaba reservada expresamente la materia de convocar un referéndum de independencia que afectara a Escocia y la Unión si se daban ciertas condiciones. Ello era resultado del acuerdo entre Westminster y Escocia que a continuación analizaremos. Tan solo hay que decir que deriva de la cláusula subsidiaria de cierre de la Ley de Escocia de 1998 pues toda materia no reservada expresamente se encuentra dentro de las competencias de la asamblea escocesa. Los requisitos que debían cumplirse eran tres: (i) un requisito de exclusividad, por lo que el referéndum no podía coincidir con ningún otro convocado por la Asamblea, (ii) uno temporal, por el que el referéndum no podía convocarse después del 31 de diciembre de 2014 y, por último, (iii) que debía hacerse

¹⁰ Burgess, M. “Federalism, federation, devolution and federal devolution in Europe: some conpetual and empirical reflections in comparative perspective”. Cuadernos Manuel Giménez Abad N° 13, 2017.

¹¹ Cfr.: Winetrobe, B. K. “Enacting Scotland's ‘Written Constitution’: The Scotland Act 1998”. *Parliamentary History*, 30(1), 85-100, 2011.

mediante una papeleta electoral única que diera a elegir entre dos opciones distintas y contrapuestas.

3.2.2. Acuerdo entre el Gobierno del Reino Unido y el Gobierno de Escocia sobre el referéndum de independencia en Edimburgo a 15 de octubre de 2012

El acuerdo anuncia varios principios en torno al referéndum que se celebraría. Se recoge la necesidad de que el referéndum se realice al amparo de una legislación clara, delegada al Parlamento escocés y que realice una prueba realista y bajo expresiones decisivas del parecer de los escoceses con la garantía de respeto al resultado que de él pudiera emanar. El instrumento para que cristalizara el gobierno era la reforma de la sección 30 del Schedule 5 de la Ley de Escocia de 1998 a la que ya nos hemos referido. Así las cosas, con el fin de llevar a término el referéndum, la legislación escocesa debería establecer la fecha del referéndum y configurar su pregunta de conformidad con la part 7 del Act 2000 PPERA que desarrollaba como debería financiarse su campaña, como se fiscalizaría... Esta ley es similar a la LOREG española. La pregunta tendría que ser revisada por la Comisión Electoral de la sección 104 PPERA y que podría haber dado lugar a que cualquier parte interesada aportara lo que estimase relevante para la elaboración de la pregunta. Una vez emitido su dictamen, comenzaría el cauce de aprobación legislativo que regulara el referéndum. No nos detendremos más en esta cuestión.

3.2.3. Scottish Independence Referendum Act 2013 y el nuevo Act 2020 de 29 de enero

Esta ley de 2013 recoge la pregunta que fue aprobada, a saber, “¿Debe Escocia ser un país independiente?” y concretaba los aspectos técnicos que debían desarrollarse a partir del acuerdo. Como puntos más reseñables tan solo cabe puntualizar que la fiscalización del gasto de las campañas, así como otros puntos muy relevantes como qué tipo de material electoral no debe ser permitido, el establecimiento de requisitos para el cumplimiento de preceptos del Schedule 3, el control del procedimiento electoral... son competencia de la Comisión Electoral que tendrá que presentar un informe que contenga un análisis de cómo ha desempeñado la Comisión sus competencias, el coste que ello le ha supuesto y sus conclusiones antes que el Parlamento escocés. La legislación concerniente al referéndum puede ser modificada por los ministros escoceses, pero en relación con la Comisión y sus dictámenes, solo podrán realizarse en cumplimiento de

tales directrices y siempre respetando el acuerdo de 2012. En 2020 se introduce una aplicación de la legislación que estudiamos, con el fin de convocar otro referéndum en los próximos años avalado según el PNS por el cambio de circunstancias que el Brexit ha generado sobre Escocia, pues le supone abandonar la UE.

Todos los acuerdos y leyes que hasta ahora en el caso de Escocia hemos analizado, se basan en la consideración de que el Reino Unido es un Estado soberano resultantes de la adhesión de distintas naciones al proyecto de un Estado constitucional. La devolución original del siglo XX ha continuado en 2012 con la profundización en la cesión de competencias en materia fiscal y social. No debemos obviar que se ha acusado en los últimos años al Parlamento del Reino Unido de no respetar la Convención Sewel y ello ha llevado a una escalada de tensión donde la convocatoria de un nuevo referéndum de independencia parece incipiente.

La problemática territorial dada en Escocia se contrapone diametralmente a la trayectoria constitucional que tuvo que enfrentar Reino Unido con Irlanda que estudiamos seguidamente.

3.3. IRLANDA

Hasta ahora nos hemos detenido en modelos de estados donde la ordenación territorial y su problemática ha sido reconducida por los cauces constitucionales con mayor o menor grado de acierto. Irlanda representa el caso en su vertiente negativa, esto es, lo que ocurre cuando no se aborda la cuestión desde la resolutiveidad del derecho constitucional, dejándola al albur de unas instituciones insuficientes.

Irlanda es un país con gran parte de su población católica, lo cual, contrastaba fuertemente con la mayoría protestante de la sociedad del Reino Unido. Tras años de pura explotación colonial, el siglo XIX en este territorio se caracterizó por ser una época de profundas crisis económicas que derivaron en hambrunas. Especialmente grave fue la del año 1845 a 1847, derivada de una serie de malas cosechas que afectó especialmente al cultivo de la patata, alimento nuclear en la dieta de la sociedad irlandés. La ordenación de la tierra en Irlanda agravó incluso más la situación pues existía un alto grado de latifundismo derivado del derecho de sucesiones irlandés. Murieron más de un millón y medio de campesinos y obligó a migrar a otros muchos. Ello, sumado a los cánones que los campesinos debían pagar por el uso de las tierras a los propietarios ingleses, sentaron un profundo descontento en el territorio.

Como respuesta, se creó la Liga Agraria que promovía la estrategia de sabotaje frente al Reino Unido que, en 1881, promulgo la Ley Agraria, texto que reducía los cánones y permitía tener más continuidad a los campesinos en las tierras que trabajaban. La escalada de tensión, sin embargo, continuó y la “Union Act de 1800” y las leyes aprobadas hasta el momento, pese a ver sido un paso significativo desde el puro sometimiento, eran insuficientes.

El movimiento de “Irish Parliamentary Party” consiguió un amplio refrendo en las elecciones al Parlamento Británico de 1885. El partido liberal liderado por William E. Gladstone recurrieron al intento de pacto con Parnell, líder del “Irish Parliamentary Party” para dar una Home Rule a Irlanda, denominación que refería a aquellas normas emanadas desde Westminster que daban capacidad de autogobierno a las regiones insertas en el Imperio Británico. Se rechazaron tanto la “Irish Government Bill” de 1886 como la de 1893, condenadas en gran parte por la Cámara de los Lores, que no quería dejar ceder parte del poder que sobre las tierras irlandesas detentaban. Finalmente, el “Government of Ireland Act 1914” fue aprobada por el gobierno de Herbert Henry Asquith, liberal.

El comienzo de la Primera Guerra Mundial paralizó la entrada en vigor del texto y aunque al comienzo, no provocó un gran rechazo, la gestión por parte del Reino Unido de la Insurrección de Pascua, despertó el malestar entre la población que veía estulta la norma aprobada en 1914. Esta insurrección fue llevada a cabo sobre Dublín por un grupo reducido de independentistas liderados por James Connolly y Pádraig Pearse en 1916. La respuesta del Reino Unido supuso un nuevo envite en la escalada de tensión y violencia que en ese momento no parecía tener vuelta atrás.

En las elecciones de 1918 los republicanos irlandeses consiguieron una amplia mayoría y promulgaron la independencia de Irlanda constituyendo la Dáil Éireann o Cámara Baja irlandesa. Asimismo, se nombró a la fuerza revolucionaria de los Voluntarios de Irlanda como el ejército republicano irlandés (IRA). El “Government of Ireland Act” de 1920 no fue suficiente para responder a las necesidades del momento.

Así las cosas, en 1921 se firmó el “Anglo-Irish Treaty” que reconoció el estado libre de Irlanda. Tras varios años de inestabilidad entre facciones irlandesas pro y contra tratado, y el estallido de una guerra civil, entre 1923 y 1932 los pro-tratadistas gobernaron el país.

Fianna Fáil (Soldados de Irlanda) de la mano de De Valera, gobernaron los siguientes años. Bajo su mandato se aprobó la actualmente vigente Constitución de 1937 y once

años después, se consolidaría la independencia, pues Irlanda abandonaba la Commonwealth.

3.3.1. Government of Ireland Act 1914: Home Rule

Una de las mayores controversias sobre el encaje constitucional de Irlanda versaba en torno a la representación política que debería tener y, por ende, fue abordada en esta ley.

Se confería la capacidad de crear un sistema bicameral para articular el poder legislativo que consistía en una cámara baja de 164 diputados y un senado con 40 miembros. Se derogaba la administración de “Dublin Castle”, sede del gobierno inglés en Irlanda, si bien reteniendo el “Lord Lieutenant” como seguidamente expondremos. Las materias en las que tenían competencias para legislar eran amplias con la salvedad de aquellas relativas a la Corona, a la declaración de guerra y paz, las relativas al ámbito territorial, su soberanía, la Royal Army, Navy y cualquier otra fuerza, la modificación del deber de lealtad al reino, la dignidad y títulos honoríficos, los tratados, la modificación del régimen de domiciliación y naturalización, el régimen penal del crimen de alta traición, comercio fuera del territorio de Irlanda, disposiciones sobre el funcionamiento postal fuera de su territorio, infraestructuras como puertos, faros..., el cambio del sistema métrico nacional, derecho comercial y marcas entre otras. Sobre algunos servicios reservados a Reino Unido como la administración pública que se necesitaba para el desempeño de las competencias, el art. 5 de la Ley, activaba una transferencia de la titularidad paulatina de los mimos.

Se proscribían que la creación de normas pudiera intervenir en el ámbito religioso y en concreto, en su no discriminación. El art. 20 permite la creación de un fondo para la Iglesia irlandesa, redacción que pretendía cubrir la necesidad religiosa de los irlandeses.

Se permitía la creación de una autoridad a través del gobierno irlandés, respetando la figura de la reina y del “Lord Lieutenant”, que se refería a aquella figura en la que la reina podía delegar ciertas prerrogativas.

También se daba autonomía financiera, recogida en el art. 14 del texto. Se creaba un fondo irlandés de ingreso y gasto, lo que permitía que se pudiera desarrollar un presupuesto propio para la llevada a término de leyes efectivas. Asimismo, se establecía una partida presupuestaria específica de Reino Unido que se transferiría a Irlanda por valor del coste neto de llevar a cabo la ley que comentamos el primer año, pero posteriormente 500 mil

libras esterlinas que irían disminuyendo paulatinamente. Todo ello respondía a la necesidad de financiar nuevas instituciones estatales y la falta de medios irlandeses.

Se daba la competencia fiscal de adicionar o aminorar los tributos imperiales, con las únicas salvedades del relativo al consumo en ciertos productos o que fuera utilizado como herramienta de discriminación entre personas, tanto en sus derechos como obligaciones. Tampoco podían modificarse las tasas relativas al sello y estampado.

Las relaciones de importaciones y exportaciones entre Reino Unido e Irlanda se regirían por la Customs Consolidation Act 1876 y la sección cuarta de la Revenue Act de 1909, ambas con el fin de no generar trabas en el comercio como consecuencia de la aprobación de la Home Rule.

Se configuraba un nuevo orden jurisdiccional para la impugnación de normas irlandesas y se garantizaba que los altos cargos del sistema judicial estuvieran representados por irlandeses. Los acuerdos entre el Reino Unido e Irlanda se fiscalizarían y no desplazaría la responsabilidad que el texto les diera en origen. Esta última redacción supone que en cualquier caso la transformación mediante acuerdos entre ambos países no podría alterar las obligaciones y derechos que sus instituciones tuvieran para con las del otro.

Según Albert V. Dicey¹², uno de los constitucionalistas británicos más relevantes de la historia, que había dedicado una obra a cada uno de los tres proyectos de Home Rule “...*Home Rule for Ireland is most dangerous to England than Irish independence...*”. Según criticaba el autor aun cuando todavía esta ley era proyecto, negaba la soberanía de Westminster, elemento central del Reino Unido y no solucionaría la pretensión de independencia, pues era una voluntad ciega de libertad nacional. El tiempo le acabó dando la razón.

En suma, aun cuando la ley parece absolutamente idónea para el encaje constitucional de Irlanda en el Reino Unido, máxime si la contextualizamos en el año en que se promulgó, su fracaso fue evidente. Todo parece indicar que su promulgación fue tardía y que el nivel de descrédito que las instituciones británicas habían alcanzado a fecha de su puesta en marcha deslegitimó por completo una ley a la que no se le dio una oportunidad. Instituciones que habían contravenido sus propias normas, El caso de Irlanda muestra la

¹² *Op. cit.*: López Basaguren, A. “Reforma del Estado Autonómico e inclusión de los nacionalismos: un reto”. Fundación Manuel Giménez Abad. Ponencia en Zaragoza, de 20 de septiembre de 2012.

importancia, no solo de una técnica legislativa constitucional adecuada, sino también, la de acompañar a la sociedad con las instituciones de las que emana el derecho. Parece que hemos podido identificar pues dos límites; el primero, el axioma constitucional de respeto a las bases de las instituciones de las que emana el derecho y el segundo, la necesidad de que, respetando esos axiomas, esas instituciones sean capaces de adaptarse a la sociedad.

3.4. BÉLGICA

La actual Bélgica, tiene su origen en la Conferencia de Londres de enero de 1831 por lo que se ponía fin a las tensiones que existían en la antigua Holanda entre francófonos y neerlandeses. Si bien el futuro del país ha sido en términos general próspero por la rápida industrialización, existe un problema en la ordenación territorial pues el Estado se divide en dos claras comunidades, la flamenca y la francófona, además de la germanoparlante que por minoritaria en este trabajo no abordaremos. La actual constitución de Bélgica fue creada el 7 de febrero de 1831 y desde entonces, además de las dos reformas para adoptar el sufragio masculino en 1893 y posteriormente el femenino en 1921, ha sido modificada en 6 ocasiones transformando completamente su configuración territorial. No podemos evitar destacar la peculiaridad de este país, pues a diferencia del caso de España y de los anteriormente mencionados, el nacionalismo flamenco es mayoritario en Bélgica y ostentan numerosos cargos en el poder. Asimismo, existe una clara división geográfica en el territorio pues el norte, más rico y de ideología conservadora es flamenco nacionalista y, el sur, por el contrario, es mayoritariamente socialista francófono con vocación de esta único. Esto es diametralmente opuesto a su tradición histórica. Una contención clara podríamos decir que es Bruselas, la capital que ha llevado a escenas tan reveladoras en el parlamento belga como la conversación entre Laurette Onkelinx (viceprimer ministro socialista francófono) y Bart De Wever (del partido Alianza Neo-Flamenca) –“¡Entonces más vale que te prepares rápidamente para el final del país!”, respondió Bart De Wever. A lo que Onkelinx replicó: –“No te preocupes, ya nos preparamos. Y Bruselas no está en venta”¹³. Bélgica es sin duda un ejemplo de adaptación constitucional a su sociedad mediante el procedimiento de reforma, sin embargo, tales reformas no parecen haber frenado la tensión territorial. La constitución prevé un

¹³ de Regoyos, J. “Bélgica: El laboratorio nacionalista de Europa”. Cuadernos Fundación FAES. Edición julio-septiembre de 2011 pp.101-135.

procedimiento rígido de modificación en los asuntos concernientes las comunidades lingüísticas, que tiene por requisito más reseñable la necesidad de aprobación por mayoría de votos de cada grupo lingüístico en ambas cámaras, a que seguirá una convocatoria de elecciones. Estamos ante un país que tiene un origen centralizado y que ha ido construyendo un sistema federal desde los años 60, utilizando la reforma constitucional como instrumento predilecto.

3.4.1. Las 5 reformas

La reforma de 1970 estableció la tripartición de la población en las comunidades culturales y lingüísticas definidas en el territorio, a saber, la flamenca, la francófona y la germanoparlante. Venía a responder a un reclamo de autonomía cultural y sentaba un principio para la posterior reforma en la configuración territorial. No será hasta 1980 cuando la ordenación territorial se correspondería con esas diferencias, resultando en 3 basándose en la Second Gilson Act de 1963. Bélgica empezaba a coger desde el unitarismo, un tren a la federación ya que se descentralizaron también una primera ola de competencias. La tercera reforma del Estado de 1988 constituyó la región de Bruselas y a las competencias transferidas a las comunidades se les sumó la de educación. En términos de representación internacional se les confirió a las distintas regiones mecanismos de representación para asuntos comunitarios¹⁴. En la cuarta reforma se dio un cambio de redacción en el primer artículo de la constitución, que paso de “Bélgica se divide en 4 provincias” a “Bélgica es un Estado Federal que lo integran Comunidades y Regiones” (traducción propia); desde este punto, Bélgica es un Estado federal. Se les confirió a las regiones la capacidad de constituir sus parlamentos y se reformó el sistema bicameral que lo componen el Parlamento Federal y el Senado. Se acompañó de varias leyes fiscales que otorgaban autonomía a las regiones y comunidades más recursos para el desarrollo de sus políticas. La quinta reforma estatal se basaba en los acuerdos de Lambermont y Lombard. El primero confería la autoridad local y legislativa en materia de pesca, agricultura, comercio exterior, cooperación para el desarrollo (referido al desarrollo de las regiones), así como la fiscalización del gasto electoral para sus elecciones y una dotación del presupuesto federal a las comisiones del flamenco y del

¹⁴Belgium official information services. “The third and the fourth State reforms”. (Disponible en: https://www.belgium.be/en/about_belgium/country/history/belgium_from_1830/formation_federal_state/third_and_fourth_reform_of_state/. Ultima consulta: 06/04/2020).

francés. El acuerdo de Lombard estructura y reforma las instituciones propias de Bruselas, en las que los 6 miembros flamencos serán elegidos directamente y los escaños del Parlamento de la Región se dividirán entre los dos grupos lingüísticos. Estos acuerdos entraron en vigor el 13 de julio de 2001.

3.4.2. 6ª Reforma de la constitución 1 de julio de 2014

El proyecto de un Flandes prácticamente independiente es compartido por casi todos los partidos flamencos, N-VA, Vlaams Belang, LDD con algunas tímidas excepciones como los verdes flamencos, el partido socialista y los cristianodemócratas. El proyecto flamenco pasa por tener una mayor autonomía fiscal en la que poder desarrollar sus políticas en clara oposición a las de la región francófona. Este proyecto se ha construido bajo el victimismo, sorprendentemente siendo mayoría, de que los problemas flamencos tenían su origen en la imposibilidad de gestionar por sí mismos sus recursos. La reforma en cuestión se produce en un contexto de crisis política que duró desde 2007 a 2011. La elección se convocó debido a la profunda crisis económica que se discernía ya en el horizonte, y el conflicto con el distrito de Bruselas-Halle-Vilvoorde que pretendía ser dividido por los flamencos y mantenido como uno solo por los valones. El NV-A, sin embargo, no tomó parte en las negociaciones pese a ser el partido más votado, principalmente porque no era necesario al estar el parlamento muy fragmentado y por no tener un homónimo francófono. Ello ha podido dejar una espiga para profundizar en la confrontación y el rechazo futuro a esta reforma. Así las cosas, el acuerdo puso fin a casi dos años de ausencia de gobierno y fue firmado por 8 partidos distintos, mitad francófonos mitad flamencos. El primer ministro Yves Leterme dio paso a Elio Di Rupo, del partido socialista que llevo a cabo la implementación de la sexta reforma inspirada en el acuerdo estudiado.

Una de las exigencias que tuvo que salvar dicho pacto, era la de integrar varios municipios de la región de Bruselas-Halle-Vilvoorde a territorios de Flandes que comprendía a 35 ciudades distintas¹⁵. Finalmente, el distrito fue dividido, dando una nueva victoria a los flamencos que integraron hasta 29 de ellos en su territorio. Los sectores más radicales del nacionalismo flamenco se refieren a Bruselas como una región que representa una

¹⁵ Mastromarino, A. “Modificaciones Constitucionales en Bélgica. La sixième réforme de l'état: un proceso en marcha”. REAF núm. 22, octubre 2015, p. 64-93.

mancha de aceite expansiva en su territorio que hay que integrar. Cabe señalar que el acuerdo confería nuevas competencias a las regiones en materia de empleo, prestaciones de sanidad, familia, además de dar mayor autonomía fiscal. Ello se debía principalmente por la capacidad de crear tipos proporcionales regionales, deducciones y exenciones propios.

La implementación de la reforma sería gradual en un plazo de 10 años para garantizar la adhesión sostenible de todos los territorios. La problemática principal es que la sexta reforma ha permitido a las regiones flamencas competir fiscalmente con las francófonas, cumpliendo la voluntad de los primeros, generando un escoyo económico cada vez mayor. Estamos claramente ante una tendencia al denominado federalismo por disociación ¹⁶, es decir, un ente unitario que da paso a nuevas colectividades de competencias, dejando el Estado como un cuerpo residual y que puede llevar en último a término a la división completa del territorio.

Por último, resulta interesante analizar cómo se da la resolución de conflictos competenciales en un Estado que distribuye las competencias por un sistema de atribución. El Tribunal Constitucional belga se compone de 12 jueces presidida por dos presidentes, y el sistema de nombramiento de sus miembros permite que haya paridad de los dos grupos lingüísticos. El artículo 142. 3º de la carta magna reza, “Puede recurrir a la Corte toda autoridad que la ley designe, toda persona que justifique un interés o, a título prejudicial, toda jurisdicción”. El Tribunal Constitucional ha interpretado que toda atribución competencial debe ser interpretada ampliamente y siempre juntamente con los elementos que la hacen indispensable. Por ejemplo, el art. 127, 1º, 2º de la Constitución, reza que “toda la competencia de promulgar las reglas propias de la materia de educación”. “La plenitud de la competencia” que le pertenece le permite pues la ordenación de la enseñanza en la acepción más amplia del término” (CA, nº2/2000).

Bélgica es pues, un ejemplo de descentralización moderna construida mediante la reforma constitucional. Institucionalmente parece haber podido encajar la deriva nacionalista que en el seno del país han tenido que enfrentar desde los años sesenta. Sin embargo, la estabilidad parece más bien coyuntural pues el espíritu de los partidos nacionalistas

¹⁶ Delpérée, F., Depré, S. “Le système constitutionnel de la Belgique”. Larcier, 1998.

flamencos parece consistir en una inacabable ruta de cesiones donde de haber oposición, únicamente deja como alternativa, el conflicto institucional.

3.5. KOSOVO

Kosovo se ha caracterizado por ser históricamente¹⁷, un territorio en el que convivían diferentes etnias procedentes de áreas contiguas como la serbia y la albana principalmente, pero también la gitana, la turca, la bosnia o los goranis. Todos ellos tienen religiones distintas, desde la ortodoxa mayoritaria serbia, católicos o musulmana de bosnia.

La región tras varios siglos de ocupación otomana es incorporada a Serbia en 1912 y posteriormente forma parte de Yugoslavia en seis años después tras la finalización de la Primera Guerra Mundial. No todo Kosovo quedó dentro de las fronteras serbias, ya que una parte del territorio se adscribió a Montenegro a través del Tratado de Londres de 1913.

Durante el periodo que trascurrió entre las dos guerras mundiales, el dominio serbio dentro Yugoslavia se consolidó y Kosovo producto de una reordenación, se dividió en 1929 en tres provincias. Tras la victoria de los aliados, se estableció sobre Yugoslavia el régimen comunista de Tito, régimen bajo el cual, Kosovo sería nombrada región autónoma de Serbia en 1946 y posteriormente, una provincia 17 años después.

Sería con la Constitución de 1974 cuando Kosovo adquiriría la facultad de autogobierno. Así las cosas, la escalada de violencia comenzó entre la comunidad albana quien tenía por objetivo consolidar su gobierno y la serbia, etnia que no quería debilitar las instituciones y lazos que tenían dentro del gobierno principal de Serbia.

Tras la muerte de Tito en 1980 y en el vórtice de una crisis económica, los serbios kosovares se movilizaron para conseguir reducir la autonomía que, en manos del gobierno de albanokosovares, sentían como amenazada, pues los albanokosovares habían consolidado su presencia mayoritaria en las distintas instituciones de la provincia. Será un año después cuando dé comienzo la Revuelta de Kosovo, movimiento instado principalmente por estudiantes, pero seguido de distintos sectores sociales con

¹⁷ Jara Gómez, A. M. “Kosovo: la historia como instrumento identitario”. *Historia Actual Online*, 47 (3), 2018: 149-161 ISSN: 1696-2060.

reivindicaciones en contra de la comunidad serbia. La represión de las revueltas que se expandieron por todo el territorio yugoslavo fue desproporcionada.

Con la aparición de Slobodan Milosevic en el panorama político, el nacionalismo serbio se encontraba en auge y su voluntad era reducir los derechos que la Constitución del 74 había conferido a los albanokosovares.

En 1988, con Milosevic como presidente de la República de Serbia, se abolieron muchas de las competencias de la provincia como, por ejemplo, los mandos de los cuerpos de seguridad, la competencia sobre las instituciones civiles y penales y se centralizaron numerosas competencias sociales, culturales y educativas. La reforma se hizo efectiva cuando tanques rodearon la cámara legislativa kosovar y prosiguió con los incentivos para repoblar de serbios la provincia, restricciones a las propiedades de kosovares, se proscribieron los periódicos en albanés...

Es entonces cuando el 2 de julio de 1990 la asamblea de Priština declara la independencia de Kosovo con respecto a la República Serbia y los diputados albanokosovares redactaron un texto constituyente que fue ratificado en referéndum, todo ello realizado en la más estricta clandestinidad.

En un clima de violencia y escalada de tensiones, los albanokosovares convocaron en 1992 elecciones no reconocidas por los serbios ni por la comunidad internacional, elecciones que eligieron a Ibrahim Rugova. La resistencia albanokosovar comenzó siendo mayoritariamente pacífica hasta que llegó la acción armada en 1995 de manos de grupos de guerrilla como el Ejército de liberación de Kosovo (UÇK) y aquellas armadas y movilizadas por la

El creciente nacionalismo serbio en la región llevó a más centralizaciones y con todo, siendo los Balcanes un verdadero polvorín, estalló el conflicto abierto. Una década que quedó marcada por uno de los episodios más oscuros e indignos de nuestra historia contemporánea. No entraremos a analizar los por todos conocidos crímenes de lesa humanidad cometidos en esta década, la intervención de la OTAN ni en lo resuelto por el Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia, ya que escapa de nuestro objetivo.

No obstante, cabe señalar que la resolución 1244 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas tras el conflicto constituyó la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo vigente todavía hoy.

El 17 de febrero de 20 el parlamento de Priština aprobó la Declaración unilateral de independencia de Kosovo que dio pie a la sentencia analizada seguidamente.

3.5.1. Sentencia de la Corte Internacional de Justicia sobre la Declaración de Independencia de Kosovo a petición de la Asamblea General de las Naciones Unidas por la Resolución 63/3

El art. 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas¹⁸ enuncia el principio de respeto a la integridad territorial de otros países absteniéndose de cometer vulneraciones directas o indirectas a través de la fuerza armada o de amenazas. En ese sentido, la resolución sobre las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra ésta¹⁹ reiteró este principio. Apela además el tribunal a la Asamblea General, en la Resolución 2625 (XXV), titulada “Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas”, y a la Conferencia de Helsinki de agosto de 1975 para avalar la existencia de este principio y sus delimitaciones.

El argumento jurídico que esgrime la Corte se basa en que dependiendo del contexto en que se dé la independencia de un territorio, puede ser considerada conforme al Derecho Internacional Público, siguiendo las Resoluciones de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad.

Así, en sentido positivo, la Corte recuerda que la existencia de pretextos coloniales ha dado lugar al nacimiento legal a ojos del Derecho Internacional Público, dando lugar a una gran cantidad de nuevos estados. En sentido negativo, recuerda que también se han dado declaraciones de independencia²⁰ que han recibido la condena del Consejo de Seguridad, haciendo alusión expresa al contexto en el cual se efectuaban estas y que ha sido por este motivo por el cual han recibido su rechazo. En suma, el factor que determina

¹⁸ Carta de las Naciones Unidas. Artículo 2.4. “los Miembros de la Organización se abstendrán, en sus relaciones internacionales, de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas”.

¹⁹ Corte Internacional de Justicia. Nicaragua c. Estados Unidos de América, mérito, fallo, C.I.J. Informes 1986, pp. 101-103, párr. 191-193.

²⁰ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Resoluciones 216 y 217 (1965) relativas a Rodésia del Sur; Resolución 541 (1983) relativa al norte de Chipre, y Resolución 787 (1992) relativa a la República Srpska.

si una declaración respeta el Derecho internacional no depende de la forma concreta en que se articule, en este caso una declaración unilateral, sino del contexto que la rodea.

Por todo ello, la declaración de independencia del 17-2-2008, no ha violado el derecho internacional general.

Sobre el Reglamento no. 2001/9 que configuró el Marco Constitucional para una administración provisional y la resolución 1244 antes enunciada, argumenta la sentencia que el Marco Constitucional tiene consideración de norma aprobada por la administración de Kosovo.

Sigue el razonamiento recordando que la Asamblea de Kosovo tenía facultad para adoptar normas con rango de ley siempre que no fueran contrarias a las dos normas que hemos mencionado, y así, la propia declaración de independencia forma parte del Derecho Internacional, de suerte que se encuentra respaldado por normas insertas en su ordenamiento.

La independencia no fue promulgada por una institución ajena o transitoria como la administración internacional, sino que fue la propia Asamblea kosovar la que en su legítimo ejercicio de representación la aprobó. Los objetivos que deben salvaguardar la presencia internacional civil es controlar y estructurar las instituciones y su creación, con el fin de llegar a una “solución política” según el art. 11.c) de la Resolución 1244. Este término debe interpretarse de manera general donde en ningún caso puede entenderse la prescripción de la facultad de declaración de independencia.

En suma, la declaración fue realizada por una institución facultada para ello, respetando el ordenamiento internacional, en específico de la Resolución 1244 pues el régimen de la administración internacional no contenía una prohibición expresa, y, por tanto, la declaración queda inserta y avalada por el ordenamiento internacional.

3.5.2. Declaración de Independencia de Kosovo aprobada por la Asamblea extraordinaria el 17 de febrero de 2008 en Pristina y el Plan Ahtisaari

Para entender de manera holística la configuración territorial resultante en Kosovo, tanto en forma como en fondo, nos queda por analizar el contenido propio de la Declaración.

Comienza el breve articulado recogiendo que es la Asamblea de Kosovo, la que, en su condición de electa por los ciudadanos, declara Kosovo como país independiente y

soberano, reiterando que es esa la voluntad de los representados y que lo hacen de acorde a lo recomendado por las Naciones Unidas.

Sigue enunciando los principios sobre los cuales se articularán las instituciones democráticas del recién nacido país. Entre ellos encontramos que se conformará una república, laica y con pluralidad de etnias, rigiéndose por la igualdad de protección de la ley y la no discriminación, asegurando la inserción en la participación política de todas ellas.

La declaración respeta la Propuesta Integral para el Acuerdo de Estado de Kosovo, también referido como Plan Ahtisaari, nombre que responde a su creador, y lo suscribe y promete respetar. Sobre el plan tan solo señalar varios puntos relevantes.

Se sugiere que teniendo por fin ganar la paz social es fundamental conseguir el reconocimiento de ciertos sectores serbios insertos en el país, y que, en ese sentido, pueden cederse jurisdicciones locales a estos territorios habida cuenta que han sido esta clase de instituciones las que en el pasado han suscitado más conflictividad entre las distintas comunidades. La manera concreta de hacerlo plantea numerosos problemas.

Se establece la creación de una cadena de comando única por la que la policía se erige como cuerpo único, promoviendo que los distritos cubiertos coincidan con las limitaciones municipales y garantizando la inserción étnica representativa.

Las entidades locales tienen asignado un listado largo de competencias, con su consiguiente capacidad presupuestaria y recaudatoria para hacerlas efectivas. En el mismo orden de ideas, no está prohibido recibir donaciones por parte de Serbia siempre y cuando se adscriba a las competencias propias de la municipalidad. Este precepto parece estar pensando en localidades con mayorías serbias y pretende quedarse en el punto medio de respeto a la libertad de recibir donación, pero limitándola a las competencias propias de los municipios con el fin de minimizar el impacto o reactivación de conflicto que ello pudiera comportar.

A partir del 10 de septiembre de 2012, el gobierno de Kosovo es responsable de su administración y la Oficina Civil Internacional presidida por el representante civil internacional podrá fiscalizar su actuación y en concreto, a sus funcionarios. Sin embargo, esta institución es muy polémica pues su creación únicamente responde a la Constitución de Kosovo, y no a la Resolución 1244.

Solo el tiempo dirá si toda la configuración constitucional impacta positivamente en la convivencia de la población. Kosovo no solo tiene un reto constitucional por delante. También debe reconstruir su economía y enfrentar los rencores que todavía hoy perduran entre las distintas comunidades que habitan la región y que apenas tienen interacciones.

4. ESTUDIO DE LA PROBLEMÁTICA EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL: UN NUEVO ESTATUTO PARA EUSKADI

4.1. INTRODUCCIÓN

Con el fin de comprender el contexto político y constitucional donde se encuentra el País Vasco hemos de remitirnos a los hechos que marcaron las bases y pilares sobre los que se fundamenta el entorno actual.

El discurso de necesidad de un estatuto nuevo para Euskadi (Euskadi como sinónimo de Comunidad Autónoma Vasca reconocido en el art. 1 LO 3/79²¹) viene enmarcado por el nacionalismo vasco desde hace tiempo, con una justificación de doble dimensión. En una dimensión externa, el nuevo estatuto viene a solucionar el incumplimiento sistemático que ha sufrido, alegado a su vez por dos motivaciones principales: por un lado, que la transferencia de competencias no se ha realizado completamente y por otro, que el propio desarrollo legislativo estatal ha impedido ahondar en alguna de ellas²². En su dimensión interna, los partidos nacionalistas lo alegan en momentos donde necesitan incidir, quien sabe si por motivos electorales o puramente románticos, en un reconocimiento insuficiente y subordinado de los vascos.

No debemos dejar escapar la oportunidad de aclarar que tan solo son algunas competencias concretas dentro de otras nucleares las no transferidas, como, por ejemplo, materia de supervisión de entidades de crédito, fondo de protección a la cinematografía o prestación de servicios de asistencia en lo relativo a aeropuertos. Transferencias que tampoco han sido hechas a otras muchas comunidades.

A continuación, vamos a hacer un somero estudio sobre el denominado plan Ibarretxe, por los paralelismos que pudiera guardar el texto de nuevo estatuto propuesto entonces, con el que vamos a estudiar nosotros pues puede resultar interesante a efectos de comparación de derecho constitucional.

El llamado plan Ibarretxe integraba todos aquellos actos parlamentario y proposición de ley encaminados a la aprobación de un nuevo Estatuto para el País Vasco e integró: la

²¹Ley Orgánica 3/1979 de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco. (BOE 22 de diciembre de 1979).

²² Basaguren, A. L. “El País Vasco, el modelo de autonomía territorial y la pretensión constitucional del nacionalismo”. Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del Estado, derecho público e historia constitucional, vol.10, no. 10, 2019.

presentación extraparlamentaria de la propuesta del lehendakari, el debate extraparlamentario, la presentación y debate en el Parlamento Vasco, aprobación por el Parlamento Vasco, remisión a las Cortes Generales y negociación con el Estado y finalmente, ratificación en referéndum por la sociedad vasca.

Para esta última etapa se tramitó la Ley 9/2008, de 27 de junio, de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política.

Las principales disposiciones del proyecto de reforma del Estatuto integraban el derecho a decidir del País Vasco, concepto que fue introducido por primera vez en España, en el debate parlamentario en el Congreso de los diputados sesión plenaria núm. 60 celebrada el martes, 1 de febrero de 2005²³, argumentado en base a la disposición adicional primera²⁴, y la disposición adicional primera del Estatuto de Guernica²⁵. Asimismo, incluía la capacidad libre de establecer relaciones con la Comunidad Foral Navarra y el País Vasco francés (Territorios encuadrados en el sur de Francia, denominados Labort (Lapurdi), Sola (Zuberoa), y Baja Navarra (Behe Nafarroa)), capacidad de constitución de un poder judicial y un concepto de soberanía compartida sobre el territorio de la comunidad autónoma.

La proposición de ley se presentó a iniciativa del Gobierno Vasco el 27 de junio de 2008, aprobándose por 34 votos favorables frente a 33 en contra. El desempate sería decidido por el Partido Comunista de las Tierras Vascas (PCTV). Su publicación se daría el 15 de julio del mismo año y autorizaba al lehendakari Juan José Ibarretxe a convocar una consulta de carácter no vinculante el 15 de septiembre.

El texto propuesto había sido precedido por una reunión extraordinaria del Consejo de Gobierno Vasco para aprobar la redacción de las dos preguntas que serían:

²³ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación permanente. Sesión plenaria no. 60 de martes 1 de febrero de 2005. Madrid. pp. 3088 y ss.

²⁴ Constitución Española, Disposición adicional primera. La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía. (BOE de 29/12/1978).

²⁵ LO 3/79, Disposición adicional. La aceptación del régimen de autonomía que se establece en el presente Estatuto no implica renuncia del Pueblo Vasco a los derechos que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su historia, que podrán ser actualizados de acuerdo con lo que establezca el ordenamiento jurídico

“¿Está Usted de acuerdo en apoyar un proceso de final dialogado de la violencia, si previamente ETA manifiesta de forma inequívoca su voluntad de poner fin a la misma de una vez y para siempre?” Debemos ponerlo en conexión con los denominados Acuerdos de Loyola de 2006.

“¿Está Usted de acuerdo en que los partidos vascos, sin exclusiones, inicien un proceso de negociación para alcanzar un Acuerdo Democrático sobre el ejercicio del derecho a decidir del Pueblo Vasco, y que dicho Acuerdo sea sometido a referéndum antes de que finalice el año 2010?”.

El recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el gobierno fue resuelto en la STC 103/2008, de 11 de septiembre, a la que nos referiremos más adelante, que declaró la ley 9/2008 de convocatoria y regulación de una consulta popular del Parlamento Vasco, inconstitucional.

4.1. PROPUESTA TÉCNICA DE NUEVO ESTATUTO

A continuación, vamos a analizar los elementos más controvertidos de la propuesta técnica de Nuevo Estatuto, identificando potenciales conflictos con normas constitucionales.

Título preliminar, art. 1. Sobre Euskadi hace expresa alusión a este territorio como “...parte integrante de Euskal Herria, en expresión de su identidad nacional...”. La LO 3/79 recoge el término Euskal Herria como equivalente al pueblo vasco, aclarando seguidamente, que en su expresión de nacionalidad se constituye en Comunidad Autónoma. Distinta es la redacción de NE pues entronca una connotación nacional más allá de comunidad cultural y política, sin problema aceptada, refiriéndose a la identidad nacional, en una innegable vaga referencia a que es, por esa valoración, que emana la redacción del estatuto.

La STC 31/2010²⁶ sobre el Estatut, reiteró la doctrina constitucional en este sentido. Parece pues que la referencia buscada en la redacción debería integrarse y explicarse

²⁶ La defensa de concepciones ideológicas que, basadas en un determinado entendimiento de la realidad social, cultural y política, pretendan para una determinada colectividad la condición de comunidad nacional, incluso como principio desde el que procurar la conformación de una voluntad constitucionalmente legitimada para, mediando la oportuna e inexcusable reforma de la Constitución, traducir ese entendimiento en una realidad jurídica. En tanto, sin embargo, ello no ocurra, las normas del Ordenamiento no pueden desconocer ni inducir al equívoco en punto a la «indisoluble unidad de la Nación española» proclamada en el art. 2 CE (STC 31/2010 de 28 de junio de 2010, FJ. 4)

como exclusivamente cultural y política en el preámbulo de la proposición, evitando el término nación o sus relativos en el articulado, que debería ser sustituido por nacionalidad, concepto compartido en la propia Constitución (art. 2). Me sumo además a la crítica conceptual estrictamente, pues no existe un consenso claro sobre el alcance del término Euskal Herria, siendo un elemento de discordia entre numerosas fuerzas políticas, nacionalistas o no, adscritas a la CAV o más allá de sus fronteras. Euskal Herria ha sido utilizado como un concepto puramente cultural, sí, pero no podemos olvidar que el propio Estatuto de Guernica lo reconoce como pueblo vasco, significado estricto en euskera, seguidamente puntualizando que se enmarca en nacionalidad. Asimismo, algunas fuerzas políticas han querido elevar a nación vasca este mismo término. Por todo ello, más allá de la dudosa constitucionalidad del término, también debemos criticar la técnica legislativa a la hora de emplear términos ambiguos, máxime, si la ambigüedad sirve precisamente como reivindicación política.

Art. 2.2. Este precepto incluye a Navarra en el territorio objeto del estatuto, con la salva, de la disposición transitoria 4ª CE. La regulación del articulado en relación con Navarra aun cuando la Comunidad Foral no ha hecho uso de la DT 4ª²⁷, es no respetar de facto su contenido, pues es a ella a quien corresponde la legitimidad de tal decisión e incluso, su iniciativa²⁸. Incorporar ex ante a Navarra en el NE, evita atender además a la LORAFNA²⁹ que tiene categoría de Ley Orgánica con la implicación de ser una materia que, por ello, el estatuto no puede absorber. Por último, a todo ello tenemos que sumarle su absoluta innecesidad, pues el procedimiento viene recogido en la misma Constitución. Tampoco comparto en este punto, el voto particular de López Basaguren (34), pues creo que incorporarlo en una disposición transitoria del propio NE, sería, rebajar el grado de desagravio, que en cualquier caso existiría.

Art. 6.3. El señalado artículo reza que toda persona tendrá derecho a utilizar la lengua oficial de su elección con los poderes públicos. Pues bien, la única lengua que tiene esa consideración es el castellano, pues en ningún caso se puede utilizar un medio de

²⁷ Pérez Calvo, A. “La posibilidad de incorporación de Navarra al País Vasco: disposición transitoria cuarta” Comentarios a la Constitución española de 1978 dirigidos por Óscar Alzaga Villaamil. Madrid, Cortes Generales, no. XII, pp. 669-680, 1996-1999.

²⁸ *Cfr.*: STC 99/1986, de 11 de julio, sobre el Gobierno Vasco desoyendo la competencia de la Comunidad Autónoma de Castilla y León sobre el Condado de Treviño.

²⁹ Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, reformada por LO 13/1982, de 10 de agosto, LO 1/2001, de 26 de marzo y LO 7/2010, de 27 de octubre (BOE 16/08/1982).

comunicación cooficial en Euskadi como es el euskera, en la relación con poderes públicos no vascos³⁰. El artículo debería precisar que son los poderes públicos de la CAV, similar a la referencia que se realiza a ellos en el art. 12 del mismo texto.

La consulta al cuerpo electoral y otras consultas, art. 14.1, 24.2.h), 72, 145.3. Estamos frente a distintas referencias a fórmulas de participación directa. Tendremos que analizar en qué medida constituyen un referéndum, con irrelevancia del *nomen iuris*, bajo la doctrina del Tribunal Constitucional, atendiendo consiguientemente a la concurrencia de una extralimitación de las competencias de las CCAA.

El TC ha establecido una definición completa a través de su doctrina, para identificar la naturaleza del referéndum. Para que sea referéndum, debe consultarse al electorado mediante el procedimiento pertinente, es decir, siendo las Administraciones Públicas las que se hagan cargo de llevar a término el citado instrumento considerado entonces “expresivo de la voluntad del pueblo”³¹. Se considera igualmente referéndum independientemente de su nomenclatura cuando es el poder público el que en un espacio territorial convoca a los ciudadanos para pronunciarse con las garantías de proceso electoral sobre una determinada cuestión.³² Es por eso, por ejemplo, que el art. 11 de la Ley Orgánica sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum (LODMR), de 18 de enero remite al a la LOREG esta cuestión. La STC 31/2010 matizó, asimismo, que en el ámbito de las CC.AA. tendría la consideración de referéndum la consulta sobre competencias estatales, pero no así en el ámbito propio o de las entidades locales. Parece que nos encontramos ante un requisito complementario a lo anteriormente enunciado.

No parece aceptable la crítica subyacente al art. 9.3 CE, en relación con el principio de legalidad, como incompatible con el principio de participación democrática. Si se trivializa el valor que nuestro ordenamiento da a la ley, se debilita la fuerza que tenga el resultado de la conformación de mayorías, y eso es, precisamente, el mayor ataque que el principio democrático puede recibir; poder votar pero que no valga para nada.

La capacidad ciudadana para participar de manera directa en el proceso democrático del art. 23.1 CE no debe interpretarse como equivalente al referéndum, pues se refiere a

³⁰ Tal condición es privativa del castellano (STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 2).

³¹ STC 12/2008, de 29 de enero, FJ 10.

³² STC 137/2015, de 11 de junio, FJ 5.

formas de participación política inorgánica que expresan voluntades en ningún caso generales³³. La interpretación equivalente al referéndum desplaza la voluntad generalista que el poder constituyente guardó en el precepto, por lo que, obviándolo, iríamos en contra de su espíritu. Así las cosas, tal precepto se encuentra regulado en el mismo cuerpo que recoge artículos como el art. 1.3, que establece que la forma política del Estado español es la monarquía parlamentaria. Las formas de participación política directa se referencian juntamente con las indirectas y dentro de las primeras, encontramos la figura del referéndum del art. 92 CE, sí, pero también otras como la iniciativa legislativa popular del art. 87.3 CE.

Debe considerarse también que nuestro sistema constitucional en cuanto a democracia representativa desarrolla el principio democrático a través de las elecciones a las Cortes Generales (artículos 66.1, 68.1 y 69.2 CE) parlamentos autonómicos (artículos 143, 151 y 152 CE), municipios (artículo 140 CE) y diputaciones provinciales (artículo 141.2 CE). El referéndum queda pues relegado a un segundo plano, reservado a materias muy específicas como la reforma constitucional agravada del art. 168 CE o los estatutos y sus modificaciones del art. 151.1 y 152.2 CE.

El desarrollo del referéndum se encuentra en la Ley Orgánica 2/80 anteriormente citada. Es esta norma la que en su artículo 6º recoge que, en cualquier caso, para la celebración del referéndum, el presidente debe solicitar la autorización dando a conocer los términos de la consulta al Congreso de los Diputados que aceptará por mayoría absoluta.

Siendo esta la naturaleza del referéndum, en cualquier caso, deberá ser autorizado por el Estado 149.1. 32º y art. 2 LO 2/80, y su convocatoria corresponde al Rey 62.c) CE. El NE recoge bajo el nombre de consulta, un instrumento que tiene todos los elementos definitorios del referéndum anteriormente expuesto. Llega incluso a mencionar una consulta a todo el cuerpo electoral de manera expresa. Por ello, incurre en una evidente extralimitación competencial recogida en la Constitución, desarrollada por legislación orgánica y matizada por la doctrina del Tribunal Constitucional.

Art. 131 Comisión Mixta y la Junta Arbitral propuesta por Mikel Legarda, PNV 131 bis. Citamos la proposición del PNV en concreto, ya que el texto que estamos analizando es el producto del acuerdo de Partido Socialista de Euskadi (PSE), Elkarrekin

³³ STC 119/1995, de 17 de julio, FJ 4.

Podemos (EP) y Partido Nacionalista Vasco (PNV), si bien sobre el concreto precepto enunciado, no se dio una proposición conjunta. En ese sentido, sobre la creación de la Junta Arbitral, la única redacción propuesta fue la del sr. Legarda y es por eso que realizamos una alusión concreta.

España, en su condición de país descentralizado, dispone de varios niveles institucionales que pueden desempeñar competencias de manera conjunta, ya que, si bien existe una división como presupuesto, a partir de los estatutos y los art. 148 y 149 CE, existen muchas facultades que se desempeñan conjuntamente. Es por todo ello que la cooperación es una de las notas esenciales dentro del juego institucional.

El Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad en el caso del proyecto de nuevo Estatuto³⁴ de matizar los límites en los que la expresión de este principio puede concretarse y que, de hecho, consideraron constitucional (FFJJ 115,116). Un estatuto puede hacer referencia al principio de cooperación sin que, por ello, pueda establecer los mecanismos concretos que puedan garantizarlo. Si es al Estado al que compete en una materia concreta el ejercicio de una competencia, ello implica igualmente que le corresponde la facultad de reglar los mecanismos concretos de cooperación relativos a esta, pues quien puede lo más puede lo menos.

Una norma de carácter estatuyente en ningún caso puede invadir una competencia estatal. Así, un ejemplo de esto sería el Consejo de Política Fiscal y Financiera que emite principios que posteriormente puede ser concretados por las CCAA³⁵. Así las cosas, la Comisión Mixta en relación con las materias que el NE nombra forales, será constitucional en la medida en que respete los límites concretos que las competencias estatales conllevan, también en el ámbito de la cooperación. El enunciado de la cooperación de las instituciones del NE, en sí mismo, es plenamente constitucional, pues viene a reiterar uno de los principios vertebradores del sistema institucional, en ningún caso a crearlo³⁶.

³⁴ STC 31/2010, de 28 de junio de 2010

³⁵ “acercar posiciones, bien a posteriori, ... concretar la aplicación a cada Comunidad Autónoma de los recursos previstos en el sistema de financiación que, a la vista de las recomendaciones del Consejo de Política Fiscal y Financiera, pudieran establecer las Cortes Generales” (STC 13/2007, FJ 8).

³⁶ “La cooperación es siempre voluntaria y no altera el orden de competencias.” (por todas, STC 194/2004, de 10 de noviembre, FJ 9)

Cuestión muy distinta es la creación de la Junta Arbitral propuesta por el sr. Legarda, pues hace una analogía con la Junta Arbitral del Concierto siendo completamente diferentes, por dos motivos. (i) El primero, porque la Junta Arbitral del Concierto es creada en una ley aprobada en Cortes, que aplica para materias concretas y específicas, tasadas en el art. 66 de la Ley de Concierto³⁷. Estamos por tanto ante una creación de Junta con metodología “descendiente”, es decir, son las Cortes Generales las que en ejercicio de la soberanía nacional hacen uso de su facultad y promulgan el citado texto. La Junta Arbitral propuesta por el PNV introduce en un texto estatuyente, la creación de un órgano que en ningún caso es competencia autonómica, alterando el procedimiento constitucional debido, pues el proceso es, por seguir con la metáfora, “ascendente”. (ii) El segundo, porque la Junta Arbitral viene a desplazar la vía contenciosa de facto, incluso aunque se rece que lo haga sin perjuicio de ella, pues además de tener sus resoluciones carácter ejecutivo, genera una vía anterior a la Constitucional.

Es cierto que alguna de las partes puede oponerse a someter una cuestión foral a la Junta, haciendo uso de la salva que el NE le permitiría llevarlo a la jurisdicción ordinaria. Sin embargo, no es menos cierto también, que, de no hacerse, se estaría burlando la tutela judicial efectiva garantizada en el art. 24.1 CE y el 117.3 CE³⁸. Que algo pueda no acabar ocurriendo, no es lo mismo que, que no pueda ocurrir. Así, si la Junta es idónea para que ocurra una vulneración de preceptos constitucionales en su ejercicio, no puede considerarse constitucional incluso mediando el acuerdo entre varias instituciones.

Disposición adicional segunda, redacción propuesta por el PNV. No existe el derecho a decidir. A nivel internacional, y como ya adelantó nuestro análisis de la Sentencia de la Corte Suprema de Canadá de 1996, si analizamos los principales textos de derechos suscritos por España como son, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950 y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea del 2000, no encontramos ni una sola referencia al derecho a decidir. No obstante, otros textos, como son, la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 24 de octubre de 1970, la declaración de Viena de 13 de octubre de

³⁷ Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco.

³⁸ STC 174/1995, de 23 de noviembre, FJ 3.

1993³⁹ y el Acta Final de Helsinki de 1975, cabe señalar lo siguiente. Primero, que existe un derecho a decidir de los pueblos enmarcados en procesos post coloniales y de opresión de minorías. Segundo, que el Acta Final de Helsinki no tiene carácter vinculante, con lo que no es posible referenciarse a ella en el ámbito que nos ocupa.

A nivel nacional, el Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de sentar doctrina sobre esta cuestión. Antes de comenzar tenemos que puntualizar que el NE se refiere a la existencia del derecho a decidir y es su ejercicio lo que se deja someter al pacto con el Estado. Por lo tanto, estamos antes dos presupuestos, el primero, que se dé la existencia del derecho y el segundo, cómo se concreta su ejercicio. Nótese que el ejercicio está supeditado necesariamente a la existencia del derecho y por ello, realizamos un análisis vinculado.

La STC 42/2014 de 25 de marzo, no declaró inconstitucional la referencia al derecho a decidir de la Resolución del Parlamento de Cataluña 5/X, de 23 de enero de 2013, por encontrarse inmersa en un conjunto de principios avalados por nuestro marco constitucional⁴⁰. Nuestro sistema constitucional no es un modelo de democracia militante⁴¹ y, por ende, no cabe declarar la inconstitucionalidad de un acto que no comulgue con la Constitución si es una manifestación política que respeta su procedimiento.

Dicho lo cual, nuestro caso dista de ser una mera referencia vaga que pueda encontrarse inmersa en los principios constitucionales por varios motivos. El primero, porque las normas en las que se expresa tienen rangos dispares, pues estamos ante la comparativa de una Resolución Parlamentaria frente a un Estatuto, inserto en el bloque de constitucionalidad y norma superior de las Comunidades Autónomas. No podemos obviar

³⁹ Declara que todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación, pero con una cláusula restrictiva: “Habida cuenta de la situación particular de los pueblos sometidos a dominación colonial o a otras formas de dominación u ocupación extranjeras, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos reconoce el derecho de los pueblos a adoptar cualquier medida legítima”. La promoción y protección de los derechos de personas pertenecientes a minorías se considera una contribución a la estabilidad política y social de los Estados en que viven dichas personas.

⁴⁰ “las referencias al “derecho a decidir” contenidas en la resolución impugnada, de acuerdo con una interpretación constitucional conforme con los principios que acaban de ser examinados, no contradicen los enunciados constitucionales, y que aquellas, en su conjunto, con las salvedades que se han hecho a lo largo de esta Sentencia, expresa una aspiración política susceptible de ser defendida en el marco de la Constitución.” STC 42/2014 de 25 de marzo.

⁴¹ “un modelo en el que se imponga, no ya el respeto, sino la adhesión positiva al ordenamiento y, en primer lugar, a la Constitución” (STC 48/2003, FJ 7; doctrina reiterada, entre otras, en las SSTC 5/2004, de 16 de enero, FJ 17; 235/2007, FJ 4; 12/2008, FJ 6, y 31/2009, de 29 de enero, FJ 13)

que la inserción en un cuerpo estatuyente del concepto derecho a decidir consiste en una extralimitación material pues no mejora o reitera los derechos Constitucionales, sino que viene a crear uno incompatible con el art. 2 CE. Su redacción no da cabida a interpretarlo como una mera aspiración ideológica.

Segundo, se hace alusión a él en términos determinados que van más allá de las implicaciones puramente políticas avaladas por el TC en su doctrina. Mas allá de la ratio de la norma, tras recoger el derecho a decidir, se refiere a la manera de realizarlo expresamente pactándola con el Estado. Si tan solo fuera una declaración política en línea de lo expuesto por la STC 14/2014, no cabría tal puntualización, porque el principio democrático no se expresa necesariamente a través del pacto con el Estado sino vía múltiples instituciones constitucionales a las que nos hemos venido ya refiriendo. En su voluntad de ejercicio concreto, desaparece su defensa como únicamente política.

Tercero, la alusión expresa al ejercicio del supuesto derecho a decidir, incluso suponiendo su existencia, ya descartada antes, no puede establecer un mecanismo que sea paralelo al del procedimiento Constitucional. Así, el ejercicio con el pacto del Estado da una connotación de bilateralidad que es del todo inadmisibile, pues el ejercicio de un supuesto derecho a decidir se haría sobre competencias que escapan hoy a la CAV.

La búsqueda de realización de una idea política es plenamente válida y defendida por la Constitución, pero no puede darse tintes jurídicos a lo que es estrictamente una aspiración ideológica que deberá hacerse sometido a las normas constitucionales⁴². El pacto con el Estado infiere una capacidad de iniciativa de la CAV extra constitucional que no puede aceptarse.

Cuarto, el artículo en cuestión encierra una falsa premisa. La realización de los Derechos Históricos implica, primero que los Derechos Históricos sean verdaderos derechos susceptibles de un reconocimiento, además, concreto. El TC ha reiterado que la referencia a los Derechos Históricos avala la existencia de un régimen foral⁴³, pero no un acervo de

⁴² “el intento de su consecución efectiva se realice en el marco de los procedimientos de reforma de la Constitución, pues el respeto a estos procedimientos es, siempre y en todo caso, inexcusable” (STC 138/2015, de 11 de junio, FJ 4)

⁴³ “un régimen propio de cada territorio histórico de autogobierno territorial, esto es, de su 'foralidad', pero no de todos y cada uno de los concretos derechos que históricamente la hayan caracterizado. La garantía constitucional supone que el contenido de la foralidad debe preservar tanto en sus rasgos organizativos como en su propio ámbito de poder la imagen identificable de ese régimen foral tradicional". Es este núcleo identificable lo que se asegura; no un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado

competencias o derechos concretos que puedan ser invocados. Por tanto, los Derechos Históricos no conllevan el derecho a decidir. Así las cosas, tampoco puede admitirse que la realización de estos supuestos derechos deba hacerse de esta manera concreta. Los Derechos Históricos han sido la base sobre la que se ha construido el sistema autonómico vasco, pero una vez cristalizado el Estatuto del 79, no puede referenciarse la existencia de tales derechos para justificar ciertas competencias hoy día inexistentes, pues estas, únicamente se reducen a las del Estatuto, así como a la Constitución⁴⁴.

5. PROPUESTA NORMATIVA AL CASO

Ya hemos cubierto las dos partes que nuestro estudio requería. De un lado, hemos analizado distintas problemáticas constitucionales en la ordenación territorial de numerosos países, en épocas variadas y con orígenes diferentes. De otro, hemos trabajado sobre el texto del Nuevo Estatuto, investigando las posibles motivaciones que guardaba tras sus preceptos y la viabilidad en términos jurídicos de estos.

A continuación, el análisis sigue por inercia. Debemos combinar ambos ámbitos para poder arrojar soluciones a la problemática de ordenación territorial relativa al País Vasco en España, abordándola de una manera generalista y aplicable a otras comunidades autónomas. Enunciaremos para cada propuesta los principios, límites y contenido general que debiera integrar la solución en cuestión.

En aras de ser estructurado en la respuesta, vamos a dividir las diferentes medidas en bloques temáticos.

Sobre el término Euskal Herria o el empleo de conceptos homónimos del art. 147.1

CE⁴⁵. Como ya hemos señalado antes, este concepto está revestido de una ambigüedad

de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar.” (STC 32/1981, FJ 3)

⁴⁴“Difícilmente puede considerarse, en consecuencia, que el ámbito actual y actualizado de los derechos históricos de los territorios forales haya quedado indeterminado y dependiente de investigaciones históricas o decisiones judiciales caso por caso”. (STC159/1993, FJ 5)

⁴⁵ Artículo 147. 1. Dentro de los términos de la presente Constitución, los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico. 2. Los Estatutos de autonomía deberán contener: a) La denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica. b) La delimitación de su territorio. c) La denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias. d) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas. 3. La reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica.

que escapa únicamente a su significado cultural y que le añade un componente político fuerte. Por ello, propongo el empleo, en el título preliminar, del término Euskadi reconocido hoy como homónimo de País Vasco, ambos, conceptos aceptados por los distintos movimientos políticos. La referencia a Euskal Herria creo podría hacerse en todo caso en el preámbulo, reservando un espacio donde explicar y acotar más su significado, rebajando la carga política que incluso existiendo no generaría tanta problemática como su inclusión directa en el articulado.

Una buena técnica legislativa requiere la reducción máxima de términos jurídicos indeterminados, más incluso, cuando se refiere a conceptos definitorios de elementos nucleares que integran un cuerpo legal. En nuestro caso, querer definir a la ciudadanía que queda bajo el ámbito de un estatuto por términos con una alta carga política no solo no es cuestionable desde la pura óptica de la técnica legislativa, sino que sienta un elemento potencial de discordia en un texto que busca ser el marco general constitucional de la Comunidad Autónoma.

Iniciativa de reforma del estatuto. Uno de los problemas al que nos hemos enfrentado es que la propuesta normativa de Nuevo Estatuto se argumentaba bajo el pretexto de que existía una necesidad de desarrollar la autonomía actual de Euskadi por existir un deseo social claro de más descentralización. Pues bien, según las publicaciones del Euskobarómetro⁴⁶ o el Deusto Barómetro social⁴⁷, el 65% de los ciudadanos creen que el futuro institucional pasa por la autonomía ora con el modelo actual, ora a través del federalismo, y más del 75% del electorado se muestra plena o parcialmente satisfecho con el sistema de autonomías actual⁴⁸.

No hace falta explicar mucho más la estrategia que tradicionalmente han hecho numerosos partidos políticos de enarbolar reclamaciones nacionalistas basadas en sentimientos identitarios para conseguir réditos electorales, aun cuando sus reclamaciones sean difícilmente materializables. Ello, puede llevar a espirales de fractura social irreconciliables que estancan el ejercicio institucional y lo desgastan, alterando igualmente el orden de prioridades de los problemas sociales.

⁴⁶ Centro de encuestas demoscópicas y estudios sociológicos de la Universidad Pública Vasca (UPV/EHU). <https://www.ehu.eus/eu/web/euskobarometro/home>

⁴⁷ Centro de estudios sociales, proyecto coordinado por el Equipo Deusto Valores Sociales e integrado por personal investigador de tres equipos de investigación: Deusto Valores Sociales, Ética Aplicada y Retos Socioculturales. <http://barometrosocial.deusto.es/>

⁴⁸ *Op. Cit.*: Basaguren, A. L. (10), 10.

Tendríamos que evitar que las instituciones insuflaran esta clase de movimientos, por ser desembocadores de verdaderos callejones sin salida. No estoy diciendo, ni mucho menos, que haya que desacreditar el sentir nacionalista. Me limito únicamente a criticar que el juego de representación institucional se quiebre, enarbolando una reclamación que no se corresponde con la de los representados, que acaba permeándoles a ellos y trayendo consigo numerosos problemas. En suma, que el ejercicio de representación se de arriba abajo, en vez de abajo arriba (representado, representante).

A tal fin, propongo restringir la capacidad de reforma de los cuerpos estatuyentes para que no puedan ser utilizados como herramienta electoralista en línea de lo ya dicho. Para ello, se debería integrar un procedimiento agravado de reforma también en los estatutos, cuando su modificación conlleve el replanteamiento de sus elementos nucleares, como, por ejemplo, el título preliminar con materias como, la definición de la nacionalidad en cuestión, las competencias que pudieran afectar a la integridad territorial, las que crean procedimientos electorales nuevos como las consultas... etc. El procedimiento agravado requeriría una mayoría más amplia, pienso en 2/3, similar a los porcentajes exigidos por el art. 168 CE. Sería recomendable igualmente la disolución del parlamento autonómico una vez iniciado el proceso con el fin de poder contrastar que las instituciones y sociedad no se han alejado en sus postulados.

El procedimiento agravado estaría restringido a las materias nucleares idóneas de emplearse de la manera que criticamos, lo cual respeta la proporcionalidad que una medida así requeriría.

Soy plenamente consciente de que el procedimiento de reforma de los estatutos se rigen por esta misma norma, pero no quiero dejar de aportar una posible solución aun cuando su implementación, si bien posible, es ciertamente compleja.

Esta propuesta se refiere únicamente al inicio de reforma, por lo que no desplazaría la necesidad de aprobación del Congreso y la ratificación en referéndum. El procedimiento propuesto viene a limitar la iniciativa de reforma con fines únicamente políticos, sin un respaldo real y con una cuestionable viabilidad jurídica en apariencia (similar al tradicionalmente referido como *fumus bonis iuris*).

Regulación de las transferencias de competencias. Una de las problemáticas más comunes dentro de las Comunidades Autónomas son las transferencias de competencias, por ser una herramienta dejada al albur del juego político generando asimetrías.

Sobre esto, proponemos una reforma recogida en el art. 167 CE del art. 150.2 CE. La reforma contendrá los plazos máximos en los que una transferencia de competencias debe realizarse una vez se ha integrado en su acervo una nueva facultad. Nos referimos pues, a aquellas nuevas competencias que aparecen como consecuencia, por ejemplo, de la pertenencia de España a la Unión Europea, y que son susceptibles de ser integradas en otras que han sido conferidas a las Comunidades Autónomas. Nos hacemos eco en este punto del sistema de atribución de competencias belga anteriormente expuesto.

Por ello, este nuevo precepto debería dar un límite temporal máximo de transferencia desde la petición formal de la comunidad autónoma, alegando por qué se encuentra la facultad requerida dentro de las competencias que puede ostentar de acuerdo Constitución y su Estatuto. La fiscalización de su cumplimiento debería corresponder al Tribunal Constitucional en caso de recurso, y podrá analizar tanto si aplica la transferencia o no, como su ejecución en plazo. La resolución del Tribunal deberá también estar estipulada en un plazo máximo concreto, establecido en relación con a los medios y nivel de carga de trabajo que tenga el tribunal. Así, ello tendría que integrarse en Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

La resolución deberá tener aplicabilidad directa en otras Comunidades Autónomas, evitando así que la propia interposición del recurso se emplee como la herramienta de asimetría que se pretende evitar.

Este sistema podría evitar el recelo despertado por muchas comunidades en relación con el incumplimiento estatal de las transferencias, que antes adelantábamos, no se correspondían con una generalidad, ni siquiera con un gran número, pero que reviste hoy uno de los pilares del argumentario de partidos nacionalistas.

Sobre la figura del referéndum. Ley Orgánica sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum (LODMR) rige como hemos estudiado antes, la convocatoria y tipología del referéndum.

En los últimos años nuestro ordenamiento constitucional, así como otros muchos en derecho comparado, han tenido que enfrentar la voluntad por parte del gobierno de algunas regiones de consultar por vía de referéndum preguntas dispares. Como ya hemos visto, la convocatoria y su regulación está claramente delimitada por nuestro sistema legal y la doctrina del Tribunal Constitucional.

No debemos ni sería deseable oponerse a una alteración de la integridad territorial si cumple con el procedimiento constitucional, pues sería una opción legítima (como ha defendido el Tribunal Constitucional). En otras palabras, el referéndum no podría ser directamente vinculante, sino que bajo unos requisitos que enunciaremos, dará un mandato al ejecutivo que promoverá la reforma constitucional de acuerdo con sus cauces.

En ese sentido, en perspectiva de que algún día pueda llegar a haber acuerdo entre el Estado y la Comunidad Autónoma para poder realizar un referéndum, debieran recogerse algunas máximas en la LODMR que el derecho comparado nos muestra, son necesarias. Me refiero en este punto al Clarity Act, a la sentencia del Tribunal Supremo de Canadá y al Scottish Independence Referendum Act 2013 sobre el que hemos focalizado nuestra atención ya.

Primero, no parece que un referéndum, para una cuestión relativa al título preliminar de la Constitución y siendo un elemento nuclear de nuestro sistema constitucional que conlleva el procedimiento de reforma del art. 168 CE, pueda dejarse sobre el baremo de una mayoría del cincuenta por ciento. Proponemos que, para la interpretación del resultado posterior, la LODMR integre que en ningún caso un referéndum de estas características pueda interpretarse por esta mayoría, elevándola a como mínimo tres quintos y hasta dos tercios como representan los procedimientos propios de reforma constitucional, y exigiendo un mínimo de participación para garantizar la representatividad del caucus. Así, dejamos un umbral razonable y proporcional que cubre la gravedad de la pregunta pero que no entra en la mala fe que comportaría elevar hasta el imposible el porcentaje de mayoría para su interpretación.

Segundo, la LODMR debería integrar un procedimiento de validación de pregunta para aquellos casos de celebrarse una consulta con autorización del Estado. Validación, que debería seguir un procedimiento específico llevado a cabo por la Junta Electoral Central, como órgano responsable de la gestión del procedimiento electoral.

La validación de la pregunta se hará a propuesta dada por la comunidad autónoma una vez el Estado ha aceptado la convocatoria, y responderá a los principios de claridad y contradicción. Ello pretende evitar preguntas laxas o ambiguas que resulten en no representativas del parecer del electorado. En línea de lo establecido por la experiencia irlandesa, la pregunta deberá tener dos opciones contrapuestas para poder facilitar al electorado una elección clara y comprensible. A la resolución de la Junta deberá acompañarse una propuesta de redacción. La pregunta contrapuesta de la Junta garantiza

que el procedimiento no pueda dilapidarse en un sinfín de propuestas y la Comunidad Autónoma podrá adoptarla directamente o formular nueva propuesta iniciando nuevamente el procedimiento.

Sobre la interpretación de los resultados, además de los requisitos de porcentaje de voto, proponemos que debiera hacerse en un debate en sesión extraordinaria de pleno en el Congreso de los Diputados a la que será invitado el gobierno de la comunidad autónoma, evitando que quede la interpretación del resultado de referéndum a al arbitrio de un único grupo o ámbito territorial político.

El presente Reglamento del Congreso de los Diputados de 24 de febrero de 1982 no recoge un debate de esta naturaleza. No obstante, no sería necesaria su reforma pues podría reglarse a través de una Resolución de la Mesa del Congreso.

Además, debe considerarse que en materia de referéndum que afecte a la integridad territorial, deberá hacerse una publicación pormenorizada de los resultados a niveles provincial y entidades locales. Si el referéndum arrojará una mayoría que superara el límite preestablecido y con una pregunta aprobada por la Junta Electoral Central, darían comienzo las negociaciones de los gobiernos de los distintos ámbitos.

Ahora bien, en ningún caso se aceptará que se inicie un procedimiento de independencia sobre aquellas provincias o entidades locales que no tengan la mayoría necesaria. Esto es garantía de simetría ya que, en caso de no ser así, existiría un perjuicio a la población del signo minoritario que se vería arrastrada por una mayoría de ámbito superior pero no representativa en el nivel inferior. Este principio sería la base de la aceptación del estado aprobando el procedimiento para la comunidad autónoma y debiera la comunidad autónoma aplicarlo también. Este mismo razonamiento es el desarrollado por la sentencia del Tribunal Supremo canadiense antes expuesta.

Representación territorial. Uno de los problemas que quizá introduce un elemento desestabilizador en nuestro sistema constitucional, es que pese a tener una de las ordenaciones territoriales más descentralizadas del mundo, nuestra cámara de representación territorial, esto es, el Senado, no tiene suficiente peso en el ámbito político e institucional y su orientación es plenamente partidocrática, no territorial.

Es por ello, que muchas de las materias que producen tensiones institucionales como consecuencia de la ordenación territorial en materia de representación en asuntos exteriores, podrían reconducirse a esta cámara para encauzar las posibles soluciones.

Entre ellas, proponemos que se reconfigure la Comisión General de las Comunidades Autónomas, creada en la reforma reglamentaria de 1994 del Reglamento del Senado, para que a ella solo acudan los senadores electos por los gobiernos de las Comunidades Autónomas.

La razón principal de la propuesta es transponer la división actual por grupos políticos de del Senado, a una división únicamente basada en los representantes de los gobiernos de las distintas Comunidades Autónomas. Planteamos por ello una reforma constitucional que regule que la elección de los Senadores por designación autonómica del art. 69.1 CE.

El objetivo es garantizar la canalización de las pretensiones territoriales emulando el sistema del Bundesrat alemán con los Landers. La elección directa por parte del gobierno autonómico desplazaría el mandato indirecto que ha permitido vaciar de contenido la representación territorial del Senado a través de la cultura política española. En lugar del vínculo entre representado y representante, obtendríamos una relación de mandato imperativo.

6. CONCLUSIÓN

En suma, este trabajo nos ha permitido analizar los principales y más relevantes textos constitucionales de varios Estado, concernientes a la problemática en la ordenación territorial. Hemos analizado contextos dispares con soluciones en consecuencia, igualmente variadas. Desde los referéndums recientes de Escocia y Canadá, hasta experiencias más alejadas en el tiempo como Irlanda, pasando por la transformación gradual belga y la recomposición de Kosovo.

En términos generales podemos extraer varias consecuencias de esta primera parte: la primera, que los ordenamientos constitucionales son dúctiles y están sometidos a constante evolución. No afrontarlo deriva en situaciones en las que la actitud integradora dentro del Derecho Constitucional desaparece.

La segunda, que muchos de los problemas en la ordenación territorial, una vez encauzados dentro del Derecho Constitucional, se reducen de sobremanera. Sobre esto, no puedo sino hacer eco de las palabras de Stéphane Dion⁴⁹ sobre Canadá que creo aplica también a otros ordenamientos.

Tercero, que cualquier problemática relacionada con la ordenación territorial es deseable que quede inserta en el Derecho Constitucional, no solo porque hace más abordables cuestiones arraigadas en las emociones de la sociedad, sino porque incluso en caso de conflicto, siempre es preferible el conflicto jurídico e institucional, al político y humano.

Cuarto, debemos reducir el uso político de los instrumentos legales por parte de los nacionalismos excluyentes en las ordenaciones territoriales complejas, ya que, si no están debidamente fundamentados, son un camino de una única vía, en la que, en el mejor de los casos, se llega a verdaderos puntos muertos en términos sociales e institucionales.

Sobre el caso concreto del proyecto de Nuevo Estatuto, una vez ya lo hemos estudiado más concretamente, tan solo recalcar que no se entiende porque en un contexto en el que

⁴⁹ “Precisamente, si hay una conclusión que puede extraerse, de manera rotunda, encuesta tras encuesta, es que, en respuesta a una pregunta clara, los quebequeses eligen un Canadá unido. La gran mayoría de los quebequeses desean seguir siendo canadienses y no quieren romper los vínculos de lealtad que los unen a sus conciudadanos de las otras regiones de Canadá. No desean que se les obligue a escoger entre su identidad quebequesa y su identidad canadiense. Rechazan las definiciones exclusivas de los términos “pueblo” o “nación”, y desean pertenecer al mismo tiempo al pueblo quebequés y al pueblo canadiense, en este mundo global en el que el cúmulo de identidades constituirá más que nunca una ventaja para abrirse a los demás”.

no existe un clamor social, ni siquiera mínimo, se pretende la reforma. Tampoco entiendo por qué en vez de aprovechar la reforma para abordar problemas reales de la sociedad vasca, se decide apostar por una redacción que, en ciertos puntos, es dudosamente constitucional. Creo que no deberíamos seguir agitando más un árbol del que ya, pocas nueces quedan por caer.

Los problemas acuciantes de la CAV, no se resuelven mirando hacia afuera, es decir, con la reforma estatutaria, sino en la reforma interna de sus instituciones. En ese sentido, el Estatuto da más libertad para la reforma en su art. 47 de carácter interna, pues afecta a las instituciones vascas únicamente. Comparto en ese sentido, la crítica de López Basaguren sobre la Decisión de la Comisión Arbitral 1/2016, de 1 de agosto de 2016⁵⁰.

La Comunidad Autónoma Vasca tiene hoy un nivel de concentración institucional por habitante que le aboca a un futuro económico languideciente. Debería hacerse el esfuerzo de buscar más eficiencia en algunas instituciones que han quedado obsoletas. Para ver este punto, basta con preguntarse cuantas reuniones de Juntas Generales se han hecho los últimos años.

Otro de los problemas es la fiscalización de instituciones donde un sector del nacionalismo vasco más moderado (PNV), concentra un gran poder donde la rotación brilla por su ausencia. Debería ahondarse en la creación de organismos independientes que evaluaran en detalle las políticas presupuestarias.

Otro de los problemas que debe afrontarse en el País Vasco es el paro, el envejecimiento de la población y la situación económica que dista de parecerse a los años en los que el territorio era una referencia. Las características propias de la región lo exponen de sobremanera al cambio económico que va a vivir en las próximas décadas y ello debería atraer ya la atención de sus instituciones.

En suma, ningún problema se soluciona acudiendo a la vía conflictiva en el ámbito constitucional y ello, además, desplaza las prioridades de aquellas cuestiones que merecen toda nuestra atención. La redacción del Estatuto de Guernica actual LO 3/79 cubre de sobremanera las necesidades de la ciudadanía y configura asimismo una serie de

⁵⁰ Decisión de la Comisión Arbitral 1/2016, de 1 de agosto de 2016 relativa a las cuestiones de competencia 1/2015, 2/2015, 3/2015, 4/2015 planteadas, respectivamente, por la Diputación Foral de Bizkaia, Juntas Generales de Araba, Diputación Foral de Gipuzkoa y Diputación Foral de Araba, en relación con la “Proposición de Ley sobre la Organización Institucional Interna de la Comunidad Autónoma del País Vasco”.

herramientas del todo inexploradas como son la reforma del art. 47. Su pleno desarrollo pasa por las propias instituciones vascas, no por un proyecto de NE que, en pocas palabras, escribe lo que le gustaría conseguir a un sector minoritario de la sociedad, y que se expone a poner en jaque la paz social que los nuevos retos requieren.

El País Vasco es el territorio en España que más mecanismos tiene para poder autorregularse, tanto política como económicamente, que le da un nivel de autonomía que sobrepasa por mucho la descentralización de los sistemas federales que hemos estudiado en el Derecho Comparado. Por ello, creo que debería recogerse ese testigo y comenzar a utilizarse para encauzar los restos de la sociedad.

7. BIBLIOGRAFÍA

7.1. LEGISLACIÓN

1. Constitutional Acts 1867 to 1982, Canada. (Disponible en:<https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/const/page-16.html>. Última consulta:20/04/2020).
2. Bill 1, The Sovereignty Bill, Introduced 1995, Canada. (<https://www.sfu.ca/~aheard/bill1.html>. Última consulta 1/03/2020).
3. Clarity Act, S.C. 2000, c. 26, Canada. (Disponible en:<https://laws-lois.justice.gc.ca/pdf/c-31.8.pdf>. Última consulta 04/03/2020).
4. Scotland bill 1998. (Disponible en: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/46/contents>. Última consulta 06/03/2020).
5. Acuerdo entre el Gobierno del Reino Unido y el Gobierno de Escocia sobre el referéndum de independencia en Edimburgo a 15 de octubre de 2012. (Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/313612/scottish_referendum_agreement.pdf. Última consulta 06/03/2020).
6. Scottish Independence Referendum Act 2013 & New Act 2020. (Disponible en: <https://beta.parliament.scot/bills/referendums-scotland-bill>. Última consulta 06/03/2020).
7. Government of Ireland Act 1914. (Disponible en: <https://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/legislativescrutiny/parliamentandireland/collections/home-rule-1914/gov-of-ireland-act-1914/>. Última consulta 12/03/2020).
8. 6ª Reforma de la constitución 1 de julio de 2014. (Disponible en: https://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/home/FRtexte%20dirrupo.pdf. Última consulta 21/03/2020).
9. Declaración de Independencia de Kosovo aprobada por la Asamblea extraordinaria el 17 de febrero de 2008 en Pristina.
10. Ley Orgánica 3/1979 de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco. (BOE 22 de diciembre de 1979).

11. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación permanente. Sesión plenaria no. 60 de martes 1 de febrero de 2005. Madrid. pp. 3088 y ss.
12. Constitución Española, (BOE de 29/12/1978).
13. Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, reformada por LO 13/1982, de 10 de agosto, LO 1/2001, de 26 de marzo y LO 7/2010, de 27 de octubre (BOE 16/08/1982).
14. Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco. (BOE 24/05/2002).
15. Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum. (BOE 23/01/1980).
16. Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. (BOE 20/07/2006).

7.2. JURISPRUDENCIA

1. Sentencia del Tribunal Supremo de Canadá, de 30 de septiembre de 1996. (Disponible en: <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/1643/index.do>. Última consulta: 02/02/2020)
2. Sentencia de la Corte Internacional de Justicia sobre la Declaración de Independencia de Kosovo a petición de la Asamblea General de las Naciones Unidas por la Resolución 63/3.
3. Corte Internacional de Justicia. Nicaragua c. Estados Unidos de América, mérito, fallo, C.I.J. Informes 1986, pp. 101-103, párr. 191-193.
4. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Resoluciones 216 y 217 (1965) relativas a Rodesia del Sur; Resolución 541 (1983) relativa al norte de Chipre, y Resolución 787 (1992) relativa a la República Srpska.
5. Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 31/2010, de 28 de junio. Recurso de inconstitucionalidad 8045-2006. (BOE 16/07/2010).
6. Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 99/1986, de 11 de julio. Recurso de inconstitucionalidad acumulados números 384/1983 y 369/1983. (BOE 23/07/1986).
7. Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 82/1986, de 26 de junio. Recurso de inconstitucionalidad núm. 169/1983. (BOE 4/07/1986).

8. Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 12/2008, de 29 de enero. Cuestión de inconstitucionalidad 4069-2007 y recurso de inconstitucionalidad 5653-2007. (BOE 29/02/2008).
9. Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 137/2015, de 11 de junio. Impugnación de disposiciones autonómicas 6415-2014. (BOE 6/07/2015).
10. Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 119/1995, de 17 de julio. (BOE 22/08/1995).
11. Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 13/2007, de 18 de enero. Recurso de inconstitucionalidad 1383-1998. (BOE 15/02/2007).
12. Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 194/2004, de 4 de noviembre. Recurso de inconstitucionalidad 460/1998. (BOE 2/12/2004).
13. Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 174/1995, de 23 de noviembre. Cuestiones de inconstitucionalidad 2112-1991 y 2368-1995. (BOE 2812/1995).
14. Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 42/2014, de 25 de marzo. Impugnación de disposiciones autonómicas 1389-2013. (BOE 10/04/2014).
15. Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 48/2003, de 12 de marzo. Recurso de inconstitucionalidad núm. 5550-2002. (BOE 14/03/2003).
16. Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 138/2015, de 11 de junio. Impugnación de disposiciones autonómicas 6540-2014. (BOE 6/07/2015).
17. Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 11/1984, de 27 de febrero. Recurso de Inconstitucionalidad núm. 11-1984. (BOE 24/03/1987).
18. Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 159/1993, de 6 de mayo. Recurso de Inconstitucionalidad núm. 2709-1992. (BOE 19/07/1993).
19. Decisión de la Comisión Arbitral 1/2016, de 1 de agosto de 2016, relativa a las cuestiones de competencia 1/2015, 2/2015, 3/2015, 4/2015 planteadas, respectivamente, por la Diputación Foral de Bizkaia, Juntas Generales de Araba, Diputación Foral de Gipuzkoa y Diputación Foral de Araba, en relación con la “Proposición de Ley sobre la Organización Institucional Interna de la Comunidad Autónoma del País Vasco”.

7.3. OBRAS DOCTRINALES

1. Gamper, A. "A global theory of federalism: The nature and challenges of a federal state". *German Law Journal*, vol. 6, n.10, 2005, pp. 1297-1318.
2. Anderson, G. "The political relevance of federalism in the twenty-first century. In Seminario internacional la federalización en España: Los déficits de la cooperación intergubernamental". Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico. 2009. pp. 1-19.
3. Keating, M. "Nations against the state: The new politics of nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland". Springer, 1996. pp. 80-130.
4. Webber, J. "Reimagining Canada: Language, culture, community, and the Canadian constitution". McGill-Queen's Press-MQUP. 1994.
5. Beatty, D. M. "Constitutional law in theory and practice". University of Toronto Press, vol. 29, no. 1, 1996, pp. 157-158.
6. Rokkan, S. "State formation, nation-building, and mass politics in Europe: the theory of Stein Rokkan: based on his collected works". Clarendon Press, 1999.
7. Burguess, M. "Federalism, federation, devolution and federal devolution in Europe: some competual and empirical reflections in comparative perspective". Cuadernos Manuel Giménez Abad N° 13, 2017.
8. Winetrobe, B. K. "Enacting Scotland's 'Written Constitution': The Scotland Act 1998". *Parliamentary History*, 30(1), 85-100, 2011.
9. López Basaguren, A. "Reforma del Estado Autonómico e inclusión de los nacionalismos: un reto". Fundación Manuel Giménez Abad. Ponencia en Zaragoza, de 20 de septiembre de 2012.
10. de Regoyos, J. "Bélgica: El laboratorio nacionalista de Europa". Cuadernos Fundación FAES. Edición julio-septiembre de 2011 pp.101-135.
11. Mastromarino, A. "Modificaciones Constitucionales en Bélgica. La sixième réforme de l'état: un proceso en marcha". REAF núm. 22, octubre 2015, p. 64-93.
12. Delpérée, F., Depré, S. "Le système constitutionnel de la Belgique". Larcier, 1998.
13. Jara Gómez, A. M. "Kosovo: la historia como instrumento identitario". *Historia Actual Online*, 47 (3), 2018: 149-161 ISSN: 1696-2060.
14. Basaguren, A. L. "El País Vasco, el modelo de autonomía territorial y la pretensión constitucional del nacionalismo". *Fundamentos: Cuadernos*

monográficos de teoría del Estado, derecho público e historia constitucional, vol.10, no. 10, 2019.

15. Pérez Calvo, A. “La posibilidad de incorporación de Navarra al País Vasco: disposición transitoria cuarta”. Comentarios a la Constitución española de 1978 dirigidos por Óscar Alzaga Villaamil. Madrid, Cortes Generales, no. XII, pp. 669-680, 1996-1999.

7.4. RECURSOS DE INTERNET

1. Palermo, F. “Perspectives on Comparative Federalism”. 2018. (disponible en www.palermofrancesco.wordpress.com; última consulta 4/02/2020).
2. Belgium official information services. “The third and the fourth State reforms”. (disponible en https://www.belgium.be/en/about_belgium/country/history/belgium_from_1830/formation_federal_state/third_and_fourth_reform_of_state/. Última consulta: 06/04/2020)
3. Centro de encuestas demoscópicas y estudios sociológicos de la Universidad Pública Vasca (UPV/EHU). (Disponible en: <https://www.ehu.eus/eu/web/euskobarometro/home>. Última consulta 3/03/2020).
4. Centro de estudios sociales, proyecto coordinado por el Equipo Deusto Valores Sociales e integrado por personal investigador de tres equipos de investigación: Deusto Valores Sociales, Ética Aplicada y Retos Socioculturales. (Disponible en: <http://barometrosocial.deusto.es/>. Última consulta 05/03/2020)