

UNA PROPUESTA CONSTITUYENTE

Javier PÉREZ ROYO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Por qué no es una operación de reforma*.
III. *Legitimidad de la propuesta Ibarretxe*.

I. INTRODUCCIÓN

Si he entendido bien la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía para el país vasco que el lehendakari Juan José Ibarretxe presentó hace ya casi un año y que ha sido aprobada por el gobierno de la Comunidad Autónoma como Proyecto de Ley de Reforma estatutaria, nos encontramos ante una propuesta constituyente y ante una propuesta constituyente en el sentido fuerte del término.

Como es sabido, en la teoría constitucional se distingue entre el poder constituyente originario y el Poder Constituyente derivado. El primero es un poder de naturaleza exclusivamente política, que opera en una suerte de vacío jurídico y, en consecuencia, no puede ser analizado en términos de juridicidad o antijuridicidad, sino únicamente en términos de legitimidad. El Poder Constituyente originario no puede ser legal o ilegal, pero sí tiene que ser legítimo. Legitimidad que tiene que hacerse visible tanto en la titularidad como en el ejercicio de dicho Poder Constituyente.

El segundo, por el contrario, es un poder jurídicamente ordenado. El Poder Constituyente originario a través de las cláusulas de reforma dispone quien y a través de que procedimiento podrá introducir modificaciones en la Constitución. A través de la reforma de la constitución se hace valer en la norma constitucional el principio del paralelismo de las formas, que preside sin excepción todo el ordenamiento jurídico. La reforma de la Constitución es el vehículo jurídicamente ordenado para la renovación del Poder

Constituyente. Lo que vale para la Constitución vale también para los estatutos de autonomía, que son normas materialmente constitucionales.

En mi interpretación, la “Propuesta Ibarretxe” es un ejercicio de Poder Constituyente originario y no de Poder Constituyente derivado. Formalmente se presenta como una propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía Vasco, que, en opinión del Lehendakari, no exige siquiera reforma de la Constitución española, pero materialmente es algo distinto. Lo que se propone es tan radicalmente incompatible con la decisión política constitucionalmente conformadora de la estructura del Estado contenida en la Constitución española, que no puede entenderse como una propuesta de reforma, sino como una propuesta de fundamentación completamente distinta de dicha estructura. Con un alcance territorialmente limitado, que afecta exclusivamente al país vasco, pero de fundamentación completamente distinta. La “Propuesta Ibarretxe” supone excepcionar la vigencia de los artículos 1.2 y 2o. de la Constitución para el país vasco. La Constitución española podría quedar tal como está para el resto de las comunidades autónomas, pero tendría que ser cambiada en sus cimientos para el país vasco. Esto no es una operación de reforma. Esto es una operación constituyente en el sentido más fuerte que puede dársele a este término.

Esto es lo que voy a intentar explicar a continuación, empezando la exposición por la parte negativa, por qué no es una operación de reforma y pasando después a explicar en qué consiste la operación constituyente y en qué medida puede ser considerada legítima.

II. POR QUÉ NO ES UNA OPERACIÓN DE REFORMA

La Constitución española, como todo el mundo sabe, tiene 169 artículos, cuatro disposiciones adicionales, nueve disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y una disposición final. Todos los artículos y todas las disposiciones cualquiera que sea su calificación son normas jurídicas y normas jurídicas de idéntico valor. En la doctrina constitucional no se acepta la jerarquización de las normas constitucionales.

Ahora bien, el que todas tengan el mismo valor, no quiere decir que todas tengan la misma posición en la economía del texto constitucional. El mismo constituyente, al distinguir entre reforma (artículo 167 CE) y revisión (artículo 168) de la Constitución, no jerarquiza, pero sí diferencia la posición de determinados artículos de la Constitución respecto de los demás.

Los artículos contenidos en el título preliminar, en la sección 1a del capítulo II del título I y en el título II tienen una posición distinta a la de los restantes artículos de la Constitución.

Pero además de esta diferente posición de los artículos mencionados, expresamente establecida por el Constituyente, en la Constitución española, como en todas, hay artículos que constituyen el presupuesto para la comprensión de otros, sin los cuales resultan de imposible interpretación. El derecho de asociación reconocido en el artículo 22 CE y el derecho al trabajo y a la libre elección de profesión u oficio reconocido en el artículo 35 CE son los presupuestos indispensables para entender los colegios profesionales reconocidos constitucionalmente en el artículo 36 CE y no a la inversa. No hay una relación jerárquica entre los artículos 22, 35 y el 36, pero sí una relación lógica insoslayable, que da a los primeros una posición en la economía del texto constitucional completamente diferente a la que tiene el segundo.

Pero en la Constitución española hay, además, dos artículos que se diferencian de todos los demás que son el presupuesto de todos los restantes artículos de la Constitución, con los que todos los demás guardan relación y sin los cuales no pueden ser entendidos. Su valor jurídico es el mismo que el de todos los demás, pero su valor para entender la *Constitución* es completamente distinto.

En realidad la *Constitución española* son esos dos artículos. En los artículos 1o. y 2o. de la Constitución están contenidas todas las decisiones políticas constitucionalmente conformadoras, que los demás artículos no hacen más que desarrollar. En dichos artículos están las cuatro grandes decisiones constituyentes:

1. La definición de España como un Estado social y democrático de derecho (artículo 1.1 CE).
2. La identificación del pueblo español como el lugar de residencia de la soberanía nacional (artículo 1.2 CE).
3. La opción por la monarquía parlamentaria como forma política del Estado español (artículo 1.3 CE).
4. La definición de la estructura territorial del Estado mediante la combinación del principio de unidad política de España y el reconocimiento del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran (artículo 2o. CE).

La “Propuesta Ibarretxe”, como voy a intentar poner de manifiesto a continuación, resulta radicalmente incompatible con la segunda y la cuarta de las mencionadas decisiones constituyentes. No se trata de que se vean afectadas alguna o algunas de las condiciones de ejercicio del derecho a la autonomía por las nacionalidades y regiones reguladas en el título VIII de la Constitución, sino que lo que se ve afectado por la propuesta del Lehendakari son *los presupuestos político-constitucionales* sin los que dichas condiciones de ejercicio no tienen sentido.

Y es que, aunque sea verdad, como señalaron Cruz Villalón, Rubio Llorente y Tomás y Valiente casi inmediatamente después de la entrada en vigor de la Constitución, ésta no define con precisión la estructura del Estado, no lo es menos que sí fija con precisión unos límites a la estructura del Estado que pueda construirse a partir del texto constitucional. La Constitución no dice con precisión qué estructura del Estado quiere, pero sí dice con precisión qué estructura del Estado no quiere. Al Constituyente de 1978 le ocurre en este punto lo que no es infrecuente que nos ocurra a los seres humanos en muchos momentos de nuestra vida: que sabemos muy bien lo que no queremos, pero resulta mucho más difícil saber lo que se quiere. Lo que quería no lo deja dicho con claridad, pero lo que no quería sí lo dice de manera rotunda.

Este es el secreto de la peculiar manera en que el Constituyente español define la estructura del Estado, combinando, por una parte, el establecimiento de *un principio* con el reconocimiento, por otra, de *un derecho*. El principio, obviamente, es el de unidad. El derecho, no menos obviamente, es el de *autonomía*.

Con ello el Constituyente ha querido indicar de manera inequívoca que unidad y autonomía no tienen el mismo status en nuestra Constitución. La unidad es el principio político del Estado. La autonomía es *el instrumento* a través del cual el Constituyente pretende que dicho principio sea real y efectivo. El principio de unidad es, por tanto, simultáneamente *presupuesto* del reconocimiento del derecho a la autonomía y resultado del ejercicio efectivo de tal derecho por los titulares del mismo.

Esta es la razón por la que la Constitución no pudo dejar formalmente cerrada la estructura del Estado, ya que ello sólo sería posible a partir del momento en que se hubiera ejercido realmente el derecho a la autonomía dentro de las posibilidades y límites fijados en la Constitución y se hubieran constituido los titulares del derecho en comunidades autónomas. El Poder Constituyente remitía al poder estatuyente para acabar definiendo la estruc-

tura del Estado. La Constitución, en consecuencia, no estaría completa, en lo que a la estructura del Estado se refería, hasta que no hubieran sido aprobados los diferentes estatutos de autonomía.

Ahora bien, si la Constitución no cerraba la estructura del Estado, sí había algo que establecía con claridad: la unidad que se alcanzara como consecuencia del ejercicio del derecho a la autonomía tenía que ser coherente con la unidad de la que se había partido como presupuesto para el reconocimiento de dicho derecho. La unidad como presupuesto no predecía la forma concreta de ejercicio del derecho a la autonomía. Pero sí la circunscribía dentro de unos límites que hacían imposible un resultado que estuviera en contradicción con el punto de partida. El Constituyente estableció inequívocamente la vigencia de la regla lógica de la no contradicción entre el principio de unidad como presupuesto del reconocimiento abstracto del derecho a la autonomía y como resultado del ejercicio concreto del mismo.

Así fue aceptado pacíficamente en el debate constituyente. Así resulta de la redacción del texto constitucional y así fue interpretado de manera concluyente por el Tribunal Constitucional desde su primera sentencia en la materia.

En el proceso constituyente, aunque hubo diferencias respecto de la articulación concreta que debería dársele al Estado, no hubo ninguna respecto a que el Estado de la Constitución de 1978 tenía que ser un Estado presidido por el principio de unidad y organizado jurídicamente de forma descentralizada, tampoco la hubo respecto del sentido del ejercicio del derecho a la autonomía como instrumento de renovación de la unidad política de España. Miquel Roca lo diría en unos términos compartidos por todos: “Desde mi perspectiva nacionalista no puedo dejar de constatar, no sin emoción, que hoy coincidimos todos en la voluntad de poner fin a un Estado centralista: *coincidimos todos en alcanzar por la vía de la autonomía un nuevo sentido de la unidad política de España*”.¹

Coherentemente con este designio, la Constitución incluiría en los artículos 1.2 y 2o. dos decisiones políticas de interpretación inequívoca, aunque su redacción testimoniara las dificultades que históricamente hemos tenido los españoles para alcanzar un compromiso en este terreno. “La soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan los poderes

¹ *Trabajos parlamentarios*, t. I, p. 669.

del Estado” (artículo 1.2 CE). “La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas” (artículo 2o. CE).

Desde su primer pronunciamiento en la materia, en la STC 4/1981, el Tribunal Constitucional, con base en el artículo 2o. CE, haría una interpretación de la relación entre el principio de unidad y el derecho a la autonomía que no deja lugar a dudas: “...en *ningún* caso el principio de autonomía (debería haber dicho el ejercicio del derecho a la autonomía) puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido”.

Ahora bien, lo que la Constitución expresa acerca de las relaciones entre el principio de unidad y el derecho a la autonomía es un deber ser. El derecho a la autonomía debe ser ejercido de tal manera que no suponga menoscabo del principio de unidad. Pero el Constituyente no se conforma con esto, sino que se preocupa también de canalizar jurídicamente el ejercicio del derecho de autonomía de tal manera que el principio de unidad quede garantizado como resultado de dicho ejercicio.

En esto es en una de las cosas en las que el Estado autonómico se diferencia del Estado federal. En este último los Estados miembros elaboran su constitución sin participación de la Federación. Las constituciones de los estados miembros tienen que ser coherentes con la Constitución federal, es decir, los principios en los que descansan aquellas y ésta no pueden estar en contradicción, pero los estados hacen su constitución sin tutela alguna. En el Estado de las autonomías español, aunque la Constitución reconoce en abstracto la titularidad del derecho a la autonomía a las nacionalidades y regiones de manera exclusiva, impone, en su ejercicio, la colaboración de dichas nacionalidades y regiones con el Estado, de tal manera que dicho ejercicio no es resultado exclusivamente de la manifestación de voluntad de las nacionalidades y regiones, sino de la manifestación de voluntad conjunta de las nacionalidades y regiones y el Estado. Esta es la manera en que la Constitución garantiza de entrada que el ejercicio del derecho a la autonomía será coherente con el principio de unidad política del Estado.

En efecto, basta recordar la forma en que la Constitución regula los cinco momentos o fases a través de los cuales se podrá hacer efectivo el ejercicio del derecho a la autonomía para comprobarlo.

- A. Iniciativa del proceso autonómico o fase pre-estatuyente: artículos 143, 144, 151.1, Disposición Adicional Primera y Disposiciones Transitorias Segunda y Tercera CE.
- B. Elaboración del Estatuto de Autonomía y aprobación del mismo: artículos 146 y 151.2 CE.
- C. Determinación de la organización política de la comunidad autónoma: artículos 147 y 152 CE.
- D. Delimitación de las competencias entre el Estado y la comunidad autónoma: artículos 147.2. d), 148, 149 y 150 CE.
- E. Financiación de la comunidad autónoma: artículos 156, 157 y 158 CE.

La colaboración tiene una intensidad distinta según los diversos momentos o fases del ejercicio de derecho, pero se da en todos. El Constituyente no permite que, en ningún momento, el derecho a la autonomía se ejerza independientemente de la voluntad del Estado. Es la forma que tuvo el Constituyente de garantizar la subordinación del instrumento, el derecho a la autonomía, al principio, la unidad política del Estado.

Este es el marco jurídico definido por el Constituyente y con base en este marco jurídico se han constituido todas las comunidades autónomas sin excepción. Incluso Navarra, que ha sido la única comunidad autónoma que se constituyó con base en “La Disposición Adicional Primera” ha aceptado pacíficamente, a partir de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que la *Lorafna* sea un Estatuto de Autonomía más; es decir, que no es ejercicio completamente incondicionado de un derecho, sino que es el resultado de un acuerdo entre el Estado y la comunidad autónoma. La coherencia entre las decisiones políticas constitucionalmente conformadoras de los artículos 1.2 y 2 CE y el ejercicio del derecho a la autonomía por las nacionalidades y regiones no ha sido excepcionada en ningún caso en el proceso de imposición práctica del Estado de las autonomías.

Hay que añadir, además, que en todo caso, el país vasco no se constituyó políticamente en comunidad autónoma con base en la Disposición Adicional Primera, sino que lo hizo con base en la Disposición Transitoria Segunda y los artículos 151 y 152 CE.

El país vasco se constituyó políticamente en comunidad autónoma aceptando que existía un *único* pueblo, el pueblo español, y que existía, por tanto, un único titular del Poder Constituyente, en el que se hacía residir la soberanía nacional. Aceptó constituirse en comunidad autónoma a través de una negociación con el Estado y no mediante una manifestación de volun-

tad exclusivamente propia. El Poder Constituyente del pueblo español es el presupuesto y el límite del poder estatuyente del país vasco. El Estatuto de Gernika no puede ser entendido al margen del proceso que le dio vida.

Una propuesta de reforma estatutaria no puede poner en cuestión ninguno de estos dos elementos: ni la unidad del Poder Constituyente radicada en el pueblo español que alcanza también al país vasco, ni la necesidad de acuerdo con el Estado para cualquier reforma de la posición política del país vasco en el Estado. Si los pone en cuestión no estamos hablando de reforma, sino de algo distinto.

Y esto es lo que ocurre con la “Propuesta Ibarretxe”. Lo que con ella se pretende es modificar la *naturaleza* de la relación del país vasco con España. No es un cambio en el ejercicio del derecho a la autonomía constitucionalmente reconocido, sino el ejercicio de un derecho diferente al de autonomía lo que el Lehendakari está proponiendo. Esto es una propuesta constituyente originaria y no una propuesta de reforma.

Basta leer los tres “Pilares del Nuevo Pacto” que se propone para comprobarlo:

- Afirmación de un “pueblo vasco”, distinto del “pueblo español”, que supone la fractura de la unidad del Poder Constituyente y, en consecuencia, la ruptura de la unidad en lo relativo al lugar de radicación de la soberanía.
- Derecho del pueblo vasco a decidir su propio futuro de conformidad con el derecho de autodeterminación de los pueblos. Éste no es el derecho de autonomía constitucionalmente reconocido.
- Materialización de dicho derecho a través de la consulta directa a los ciudadanos, que tampoco puede producirse, según la Constitución española, si no es como consecuencia de una decisión del Estado.

La Propuesta incluye referencias a Navarra y a los Territorios vascos de Iparralde, que pueden ser dejadas de lado en el análisis que estoy haciendo, ya que los efectos de la misma se circunscriben a la población y al territorio de la actual comunidad autónoma del país vasco.

Las premisas en las que el Lehendakari propone que descansen la relación del país vasco con España son completamente distintas a las que figuran en la Constitución española. Por eso la “Propuesta Ibarretxe” no puede ser considerada una propuesta de reforma sino una propuesta constituyente. Propuesta que no puede ser analizada, en consecuencia, desde una perspectiva jurídica a partir de la Constitución Española como canon de referencia,

sino que tiene que ser analizada desde una perspectiva política, que es el terreno propio del poder constituyente. Es lo que me propongo hacer a continuación.

III. LEGITIMIDAD DE LA PROPUESTA IBARRETXE

El núcleo central de la Propuesta es la afirmación de un “pueblo vasco”, titular de una soberanía originaria, que tiene, en consecuencia, derecho a autodeterminarse de la manera que le parezca apropiado siempre que lo haga de manera democrática, esto es, sin violentar la voluntad de los individuos que hayan de participar en el ejercicio de ese derecho de autodeterminación.

La definición del pueblo vasco contenida en la Propuesta Ibarretxe ha sido sometida a crítica, e incluso ha sido satirizada y hasta ridiculizada, de forma variada desde que se tuvo conocimiento de la misma. Me remito a la crítica más solvente de todas, la de Javier Corcuera formulada además en términos formalmente respetuosos: “Estatus de libre asociación y contrato social”, en Estudios sobre la Propuesta Política para la Convivencia del Lehendakari Ibarretxe.² En su opinión, el pueblo vasco de la Propuesta Ibarretxe es una falsificación histórica. Ni ha existido nunca en el pasado ni existe en el presente en los términos en que el Lehendakari lo postula y, en consecuencia, no es posible construir a partir de él un proyecto político democrático.

Estoy de acuerdo con la crítica. Intentar demostrar históricamente la existencia de un pueblo vasco es imposible. Tan imposible como demostrar históricamente la existencia de un pueblo español, o francés.

El pueblo no tiene historia. Ningún pueblo la tiene. El pueblo es una ficción. No una mentira, sino un ente de razón inventado por los seres humanos para hacer posible la explicación y a través de dicha explicación justificar una determinada manera de organización política de la convivencia que definimos como democracia.³

Si esto no se entiende, no se puede entender ninguna propuesta política democrática, sea la del Lehendakari o cualquier otra. Una propuesta democrática únicamente es construible a partir de la ficción de un pueblo en el

² IVAP, Oñati 2003.

³ Morgan, Edmund S., *Inventing the People. The Rise of Popular Sovereignty in England and America*, Nueva York, W.W. Norton, 1988.

que se hace residir la soberanía. El pueblo es una *ficción necesaria* para hacer intelectualmente pensable y técnicamente organizable la democracia como forma política. No puede faltar en ninguna propuesta democrática, sea la que sea.

Esto es lo que supuso la Convención de Filadelfia de la que salió la Constitución de los Estados Unidos de América. Con el principio de soberanía parlamentaria inglés era imposible ir más allá de los artículos de la Confederación. El tránsito a la Constitución federal exigía la invención de un nuevo principio de soberanía, de fundamentación del poder. La invención de la soberanía popular, la residencia del poder directamente en el pueblo, en lugar de las Asambleas Legislativas será el instrumento que hará posible la Constitución federal. El “pueblo de los Estados Unidos” es una invención de la Convención de Filadelfia.⁴ Existe como consecuencia de una voluntad política. Voluntad política que se constituye históricamente por individuos en condiciones de tiempo y lugar dados y que normalmente se justifica en términos históricos. Pero en cuanto elemento fundamentador de una propuesta de organización democrática es independiente de su existencia real históricamente demostrable. No existiría ninguna democracia si hubiera habido que demostrar la existencia histórica de un pueblo que le sirviera de fundamento.

El “pueblo vasco” no es más que la expresión de una voluntad política constituyente. El pueblo vasco es incompatible con el ejercicio del derecho de autonomía. Es imprescindible si se quiere fundamentar la relación con España sobre bases distintas, de “libre asociación”. Tiene que haber un sujeto con voluntad propia capaz de expresarla libremente que pacta con otro las condiciones en las que van relacionarse. Sin ese concepto de pueblo vasco la “Propuesta Ibarretxe” sería literalmente ininteligible.

El “pueblo vasco” no puede ser valorado, ni en términos históricos ni en términos jurídicos, sólo en términos exclusivamente políticos.

Históricamente no tiene sentido hacer una valoración, porque, como se ha dicho, el pueblo es una ficción que se propone como punto de partida para una organización democrática de la convivencia. El pueblo en el momento fundacional de una propuesta democrática no tiene pasado, sólo presente con proyección de futuro. La propia utilización de la historia en la “Propuesta Ibarretxe” carece de sentido. Es incluso contradictoria con lo que

4 Wood, Gordon S., *The Creation of the American Republic 1776-1787*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1988.

propone. Si el “pueblo vasco” existiera realmente y fuera ese pueblo realmente existente el titular del poder constituyente originario y el lugar de residencia de la soberanía, ¿cómo se explica que sea sólo una fracción de ese pueblo y no el pueblo en su integridad la que está legitimada para ejercer dicho poder y afirmar su soberanía?, ¿con qué título puede hablar Juan José Ibarretxe en nombre del pueblo vasco realmente existente, si este se extiende a Navarra y a Iparralde?, ¿con qué título que no sea el de presidente de una comunidad autónoma del Estado español puede decidir que reduce el alcance de su propuesta a una fracción exclusivamente del “pueblo vasco”, si éste existe realmente?

El pueblo como punto de partida de una propuesta democrática no es nunca una realidad histórica, sino una ficción que pretende convertirse en realidad histórica como consecuencia de su aceptación por los individuos a los que va dirigida. El “pueblo de los Estados Unidos” es una invención de los constituyentes de Filadelfia que se hace realidad como consecuencia de la ratificación del proyecto de constitución por las Convenciones de los Estados. Así es como nace el pueblo de los Estados Unidos. No era una realidad preexistente a Filadelfia, sino un resultado de la propuesta constituyente de Filadelfia y en especial de su ratificación por la población de los diferentes estados.

Justamente por eso, tampoco tiene sentido una valoración jurídica. Estamos en el momento de creación de una forma política y en el punto de partida, por tanto, de un nuevo orden jurídico. La propuesta habrá de traducirse en una norma jurídica, pero de momento es puro documento político, no susceptible de ser examinado desde una perspectiva jurídica. ¿Cómo se puede decidir jurídicamente si hay o no un pueblo vasco? Se puede decir que la Constitución española de 1978 sólo admite la existencia de un pueblo español y no es compatible con la existencia de un pueblo vasco, en la medida en que supondría un fraccionamiento del Poder Constituyente en el que la propia Constitución descansa. Desde la Constitución española de 1978 podemos concluir que el pueblo vasco jurídicamente no existe. Pero no podemos decir nada de la “Propuesta Ibarretxe” que propone su existencia política y que se extraigan de dicha existencia las consecuencias jurídicas pertinentes. La “Propuesta Ibarretxe” puede ser rechazada políticamente desde la Constitución española, pero no puede ser evaluada jurídicamente. Las premisas en las que descansa la Constitución española y

aquellas en las que descansa la “Propuesta Ibarretxe” son incompatibles. No se puede emitir un juicio con sentido desde una respecto de la otra.

La única valoración que cabe de la “Propuesta Ibarretxe” es la valoración política y la valoración política-democrática. El “pueblo vasco” existirá o no existirá en la medida en que la mayoría de los ciudadanos a los que la “Propuesta Ibarretxe” está dirigida así lo decidan. El canon democrático es el único que puede ser tomado en consideración.

En la tradición democrática occidental la existencia de un pueblo es exclusivamente política. Se trata de una existencia política con vocación jurídica. Existe en la medida en que es portador de un poder constituyente y con la finalidad de traducir dicho Poder Constituyente en una norma jurídica democrática.

Esto es lo que supone la “Propuesta Ibarretxe”. Propone a los ciudadanos de la actual Comunidad Autónoma del país vasco que afirmen su condición de “pueblo”, como paso previo al ejercicio de un Poder Constituyente propio, que, el Lehendakari propone que se ejerza de manera limitada, sin romper la unidad política del Estado español. La “Propuesta Ibarretxe” no es una propuesta de independencia, sino de integración del país vasco en España. El fundamento de la “Propuesta Ibarretxe” sí es independentista, en la medida en que afirma un nuevo sujeto titular del poder constituyente y portador de una soberanía originaria. No es independentista el resultado.

Las otras dos bases de la “Propuesta Ibarretxe”, el derecho de autodeterminación y el ejercicio del mismo mediante consulta directa a los ciudadanos, no son más que una consecuencia de la primera. No hay otra forma que no sea el ejercicio democrático del Poder Constituyente. Todo proceso democrático es constitutivamente un proceso de autodeterminación, de autodeterminación de cada uno de los individuos del “pueblo” constituido políticamente mediante el ejercicio de dicho derecho. De ahí que la consulta directa a los ciudadanos sea un elemento insoslayable.

Esta es la “Propuesta Ibarretxe”, propuesta que únicamente puede ser considerada como una propuesta política y que únicamente puede ser valorada, en consecuencia, en términos de legitimidad. ¿Es legítima la “Propuesta”? ¿puede aceptarse que el presidente de una comunidad autónoma del Estado español, cuya autoridad deriva exclusivamente de la Constitución de dicho Estado, utilice su autoridad para formular una propuesta que es radicalmente incompatible con dicha Constitución? La legitimidad de origen del Lehendakari viene de la Constitución. ¿Puede su

legitimidad de ejercicio desvincularse por completo de su legitimidad de origen?

Si la “Propuesta” hubiera sido formulada por el PNV, no creo que se le pudieran poner reparos desde una perspectiva de legitimidad democrática. Viniendo del gobierno, tengo dudas. No por la “Propuesta” en sí, sino por la autoridad que la formula. El Lehendakari no puede ser Lehendakari y proponer lo que propone. Para proponerlo, tendría que dejar de serlo previamente. Él únicamente es Lehendakari en el interior de la Constitución española. No se puede salir de ella y continuar siéndolo. Como Lehendakari puede hacer propuestas de reforma de la Constitución y del Estatuto de Autonomía, pero no propuestas constituyentes originarias, como la que ha formulado.

Pero a la “Propuesta Ibarretxe” en sí misma no creo que se le puedan oponer reparos de legitimidad. Se podrá estar de acuerdo o no con ella, pero no hay nada desde la perspectiva de la teoría democrática que impida tomarla en consideración.