

**DICTAMEN SOBRE LA INCOMPATIBILIDAD ENTRE
EL PLAN IBARRETXE Y EL PROYECTO DE
CONSTITUCIÓN EUROPEA**

Diciembre 2003

**Dictamen sobre la incompatibilidad entre el Plan Ibarretxe
y el Proyecto de Constitución Europea**

ÍNDICE

1.- Objeto del Dictamen	2
2.- El Plan Ibarretxe: Fundamento	3
3.- La Unión Europea en el Proyecto de Constitución	5
4.- El Plan Ibarretxe y la Unión Europea	8
5.- Conclusión	12

1.- OBJETO DEL DICTAMEN

Se trata de analizar el contenido esencial del llamado Plan Ibarretxe y, desde una perspectiva jurídica, deducir si es compatible o no con el texto del Proyecto de futura Constitución europea, aprobado por la Convención Europea. La cuestión de fondo es saber, en la hipótesis de una aprobación del citado Plan, si podría ser aceptado por la Unión.

2.- EL PLAN IBARRETXE: FUNDAMENTO

El conocido como Plan Ibarretxe es oficialmente una Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi presentada por el Gobierno de Vitoria en uso –supuestamente- de sus competencias, para que sea tramitada en el parlamento autonómico como reforma del Estatuto de Autonomía Vasco (Art. 46.1 de este Estatuto).

El Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi (EPCE) tendría su fundamento en el derecho de los “Territorios vascos de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa, así como de los ciudadanos y ciudadanas que los integran” a decidir libremente su marco de relaciones políticas. En ejercicio de ese derecho, tales poderes “se constituyen en una Comunidad vasca libremente asociada al Estado español”, que es la Comunidad de Euskadi (Art. 1º EPCE).

Hay, pues, un acto constituyente originario, del que se desprende que una cosa es la Comunidad de Euskadi y otra el Estado español, del que aquella no formará parte, sino que estará “libremente asociada a él”.

Este carácter constituyente del acto originario de aprobación del EPCE está, a su vez, basado en el derecho de autodeterminación de los pueblos, según señala el preámbulo del Estatuto Político presentado por el Gobierno vasco. Este pueblo vasco es, en realidad, el que abarca a las comunidades de Navarra, la actual Comunidad autónoma vasca y los territorios de Iparralde, que pertenecen a Francia. Por tanto, el derecho de autodeterminación lo ejercerá una parte del pueblo vasco, el representado por el Gobierno de Ibarretxe.

A partir de ese fundamento, coherentemente, el régimen de libre asociación que propone el Plan Ibarretxe no tiene estabilidad ya que, según el artículo 12 del EPCE, ello “no supone renuncia alguna a los derechos históricos del pueblo

vasco, que podrán ser actualizados en cada momento en función de su propia voluntad democrática". Hay aquí un anuncio de ejercicio unilateral de la segregación total o de la opción por la independencia.

Este fundamento "constitucional" propio del EPCE sitúa a la Comunidad de Euskadi en un terreno intermedio entre el Estado y la región, sin ser ninguna de las dos cosas. No es un Estado, pero podría serlo cuando quisiera la Comunidad vasca, comprometiéndolo al Estado español a negociarlo y permitirlo (artículo 13.3) No es tampoco una parte del Estado español. Es una especie de territorio asociado cuya vinculación con Europa no se define del todo.

No obstante, el EPCE deja claro que la representación de Euskadi en los órganos de la Unión Europea será "directa" (art. 65.1) como la tienen los Estados miembros de la UE.

De acuerdo con esas bases políticas, el EPCE crea una ciudadanía vasca y una nacionalidad vasca, diferentes a la española, aunque compatibles con esta (art. 4) Pero no se sabe qué efectos tendrán, en cuanto a derechos y deberes, y en cuanto a relación con otros Estados. Hay un solo apunte en este sentido en el artículo 10, que prevé una Carta de Derechos Civiles y Políticos de la ciudadanía vasca; y en el artículo 11.3 que prevé una legislación especial para los partidos políticos, sindicatos y asociaciones empresariales de Euskadi, que se extiende a su "creación, reconocimiento, organización y extinción"

3.- LA UNIÓN EUROPEA EN EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN

El artículo 1º del proyecto de Constitución europea es una perfecta síntesis de los fundamentos de la Unión Europea:

1. La presente Constitución, que nace de la voluntad de los ciudadanos y de los Estados de Europa de construir un futuro común, crea la Unión Europea, a la que los Estados miembros confieren competencias para alcanzar sus objetivos comunes. La Unión coordinará las políticas de los estados miembros encaminadas a lograr dichos objetivos y ejercerá, de modo comunitario, las competencias que éstos le transfieran.

2. La Unión estará abierta a todos los estados europeos que respeten sus valores y se comprometan a promoverlos.

Este precepto se complementa, a nuestros efectos, con el artículo 9º 1 y 2 del Proyecto, que dice:

1. La delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución. El ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

2. En virtud del principio de atribución, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los estados miembros en la Constitución, con el fin de lograr los objetivos que ésta determina. Toda competencia no atribuida a la Unión en la Constitución corresponde a los Estados miembros.

Lo que se deduce de tales textos es que los sujetos integrantes de la Unión son Estados, y que éstos son los que atribuyen las competencias a la Unión, no otros entes soberanos.

Hay otra afirmación fundamental, y es que la Unión está abierta a otros Estados europeos, pero no a entidades que tengan una fisonomía diferente.

Lo anterior se ve confirmado con el artículo 5º, en el que se reconocen las “funciones esenciales del Estado”, esencialmente en cuanto a garantía de su integridad territorial. Para otras entidades subestatales se reconoce la autonomía local y regional, no la soberanía:

1. La Unión respetará la identidad nacional de sus Estados miembros, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo que respecta a la autonomía local y regional. Respetará las funciones esenciales del Estado, en particular las que tienen por objeto garantizar la integridad territorial del Estado, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad interior.

2. En virtud del principio de cooperación leal, la Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de la Constitución.

Los Estados miembros facilitarán a la Unión el cumplimiento de su misión y se abstendrán de todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines enunciados en la Constitución.

El Estado es el que está representado en la Unión como ente organizado, junto a los ciudadanos. Así, en el artículo 22. 1 y 2 del Proyecto de Constitución es el representante del Estado el que tiene facultades para comprometer la voluntad del mismo, y sólo él, especialmente en las votaciones, cuando la Unión actúe a través del Consejo de Ministros:

1. El Consejo de Ministros ejercerá juntamente con el Parlamento Europeo la función legislativa, la función presupuestaria y funciones de formulación de políticas y de coordinación, en las condiciones fijadas por la Constitución.

2. El Consejo de Ministros estará compuesto, en cada una de sus formaciones, por un representante de rango ministerial nombrado por cada Estado miembro. Este representante será el único facultado para comprometer al Estado miembro al que represente y para ejercer el derecho de voto.

De acuerdo con el reconocimiento al Estado como interlocutor esencial de la Unión, la ciudadanía europea se reconoce a los ciudadanos de los Estados que componen esa Unión, según señala el artículo 8:

1. Toda persona que ostente la nacionalidad de un estado miembro poseerá la ciudadanía de la Unión, que se añadirá a la ciudadanía nacional sin sustituirla.

2. Los ciudadanos de la Unión serán titulares de los derechos y sujetos de los deberes previstos en la presente Constitución.

Así pues, los derechos de la Constitución europea les son atribuibles a los ciudadanos europeos.

4.- EL PLAN IBARRETXE Y LA UNIÓN EUROPEA

De la anterior exposición se desprende la contradicción de partida entre *el Plan Ibarretxe* y *el proyecto de Constitución Europea (CE)*

1. La UE no reconoce el derecho de autodeterminación en el interior de una Unión compuesta por Estados democráticos, que no son países colonizados.
2. La UE respeta la integridad territorial de los Estados, y las funciones de éstos dirigidas a asegurar tal integridad. En el caso del EPCE, esa integridad está en cuestión para el Estado español, porque la Comunidad de Euskadi no pertenece a él; estará “asociada” en precario por tanto.
3. La UE no acepta segregaciones unilaterales de su territorio. Efectivamente, no sólo España estaría afectada por esa situación, sino también la propia Unión Europea. Una segregación de Euskadi –algo siempre posible según el EPCE- es una segregación de Europa, una lesión a su territorio. Porque nadie asegura que Euskadi formaría parte de la Unión, dado que el Estado español no aceptará una acción unilateral en esa dirección.
La situación expectante de una parte del territorio de un Estado, que puede unilateralmente independizarse, no es admisible en la Unión que nace de la Constitución Europea.
4. La figura que crea el EPCE no tiene encaje en la Unión. Euskadi no sería un Estado, pero tampoco una región parte de otro Estado. Sería una especie de “fragmento de Estado” que no lo integra porque sólo estaría asociado a él –al Estado español- hasta que Euskadi decidiera desprenderse por completo del hilo que lo vincularía a España y a la UE.

Pero sin estar en un Estado europeo no se puede estar en Europa. Esto queda muy claro en la CE. El interlocutor político de la Unión es el Estado.

5. Por eso, la pretensión del EPCE de tener presencia directa en los órganos de la Unión, no es posible sin la autorización y la vehiculización del Estado.

6. En ese mismo sentido, la nacionalidad vasca, diferente de la española, es de imposible reconocimiento en la Unión Europea. Sólo ostenta la ciudadanía europea quien tenga una nacionalidad de un Estado miembro. Y la diferencia de derechos y deberes que puede surgir entre la nacionalidad española y la vasca tampoco es admisible como discriminación.

La Carta de derechos Fundamentales de la Unión, que forma parte de la CE, es una garantía para los ciudadanos de los Estados miembros en cuanto a los llamados derechos de ciudadanía o derechos políticos (sufragio activo y pasivo, derecho a una buena administración, derecho de petición, etc.). Sólo los nacionales de un Estado pueden disfrutar de tales derechos; no los nacionales de una entidad que no es un Estado.

7. La omnímoda soberanía económica de Euskadi, diseñada en el EPCE (art. 56) no es compatible con el espacio económico y comercial europeo, ni con la poderosa política de la competencia de la Comisión Europea.

8. No es compatible con la CE la pretensión del EPCE (art. 13.3) de que Euskadi pueda alterar “íntegra o sustancialmente” el modelo de relaciones “con el ámbito europeo”.

9. Tampoco es compatible la exigencia del EPCE (Art. 68.1) de autorización previa de Euskadi para que el Estado español suscriba tratados internacionales. Si se aprobase tal prescripción, España debería solicitar autorización de Euskadi para firmar y ratificar el propio tratado que

instituirá la Constitución Europea. Es claro que los firmantes de la Constitución Europea serán los Estados.

10. En última instancia, el Plan Ibarretxe se confronta con el principio de supremacía del Derecho Europeo, y de la Constitución Europea sobre cualquier derecho interno. Lo expresa con contundencia el artículo 10 del Proyecto de Constitución Europea:

1. La Constitución y el Derecho adoptado por las instituciones de la Unión en el ejercicio de las competencias que le son atribuidas primarán sobre el Derecho de los Estados miembros.

5.- CONCLUSIÓN

El Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi, en la redacción presentada por el Gobierno vasco en el Parlamento autonómico, es incompatible con el Proyecto de Constitución Europea, la cual predominará sobre cualquier Derecho nacional de los Estados miembros de la Unión.