

PRESENTACIÓN DE LA PROPOSICIÓN DE IÑIGO URRUTIA, PROPUESTO POR
EHBildu EN LA COMISIÓN TÉCNICA DE REDACCIÓN DEL TEXTO
ARTICULADO DE NUEVO ESTATUS POLÍTICO

Vitoria-Gasteiz, a 30 de noviembre de 2019

A la Presidenta de la Ponencia del Parlamento Vasco para la actualización del autogobierno de Euskadi:

Con el máximo respeto a la opinión de mis compañeros y compañera de la Comisión Técnica en la que se sustenta el texto firmado por la mayoría, manifiesto mi total discrepancia respecto del mismo, por entender que no es fiel traslación del contenido del documento de “Bases consensuadas para la actualización del Autogobierno” aprobado por la Ponencia parlamentaria para la actualización del autogobierno en junio de 2018, ni tampoco responde a la encomienda realizada por la misma Ponencia a la Comisión Técnica en la que he tenido el honor de participar. Por ello, presento el documento adjunto, en el que se contiene una propuesta de texto articulado de nuevo estatus político para Euskadi acorde al documento de Bases y Principios, solicitando se sirva admitirlo.

La encomienda que se nos hizo por parte de la Ponencia del Parlamento Vasco para la actualización del autogobierno, de fecha 12 de septiembre de 2018, expresaba lo siguiente en su primer punto: “1. El grupo técnico redactará la propuesta inicial de texto articulado de la Proposición de Ley de reforma del Estatuto de Autonomía vigente, en congruencia y de conformidad con las Bases y Principios aprobados por la Ponencia parlamentaria para la actualización del autogobierno de Euskadi”; a renglón seguido, dice lo que se transcribe a continuación: “Asimismo, desde el respeto y salvaguarda de las Bases consensuadas, se contemplará y procurará la posibilidad de hallar puntos de conexión de éstas con los votos particulares presentados en la búsqueda de ampliar, si fuera posible, los consensos ya alcanzados. Dichos consensos será identificados a efectos de su consideración por parte de la Ponencia”.

La encomienda obligaba a redactar una propuesta de texto articulado acomodada a las Bases y Principios, que es lo que, a mi juicio, no se ha hecho en muchos artículos del texto firmado por la mayoría, en los que el contenido de las Bases y Principios resulta irreconocible, ha sido ignorado o simplemente resulta contrario a éstas, como luego explicaré. Durante estos catorce meses de trabajo en la Comisión técnica he defendido articulaciones adecuadas a las Bases, y he llegado a acuerdos, sin cerrarme a la posibilidad de buscar puntos de conexión con las propuestas y opiniones de mis compañeros y compañera, así como redacciones que pudieran ampliar los consensos, pero siempre con el límite del cumplimiento del contenido de las Bases. Lo que no cabe es ignorar las Bases con el fin de ampliar consensos, ni tampoco crear nuevos consensos

dejando al margen aquellos consensos de contenido plasmados en las Bases. La encomienda exigía redactar y presentar un texto articulado en congruencia, de conformidad, respetando y salvaguardando las Bases y Principios aprobadas por el Parlamento Vasco, sin que le esté dado a esta Comisión Técnica modificarlas en su alcance ni contenido, que es lo que, a mi juicio, lamentablemente se ha producido. La Comisión Técnica no puede sustituir a la Ponencia parlamentaria, alterando los parámetros acordados en ésta; se debiera haber limitado a dar forma jurídica a las Bases, ampliando consensos, si ello fuera posible, pero sin alterarlas ni desconocerlas. La más recta interpretación de la encomienda exigía haberla considerado de esa forma.

El hecho de habérsenos pedido redactar una proposición de norma que formalmente responda a una reforma del actual Estatuto de Autonomía de Gernika no es óbice para entender la encomienda de forma limitada, haciéndola decir lo que realmente no dice. Lo que se pretende con una justificación tal es que, en la medida que, desde la perspectiva formal y del principio de jerarquía normativa, un Estatuto de Autonomía no puede contradecir lo dispuesto por la Constitución, la propuesta que la Comisión Técnica debiera redactar se habría de limitar a contenidos adecuados a la Constitución. Ese argumento no se comparte, ni se sostiene por varias razones que se exponen a continuación.

En primer lugar, porque quienes redactaron y aprobaron en sede Parlamentaria las Bases y Principios eran conscientes del contenido de las mismas, y no fijaron límite constitucional alguno al trabajo de desarrollo articulado de tales Bases. Lo que la Ponencia parlamentaria para la actualización del autogobierno encomendó a este grupo de juristas era, precisamente, desarrollar los contenidos de las Bases, buscando el fundamento jurídico necesario para su desarrollo íntegro, y no parcial. En segundo lugar, porque los antecedentes de esta propia Cámara vasca muestran que el anterior proyecto de Estatuto Político de Euskadi, de 2004 (conocido como Estatuto Político Ibarretxe), también se tramitó mediante el procedimiento de reforma del Estatuto de Autonomía, presentando un contenido similar al que hoy se contiene en las Bases y Principios. En tercer lugar, porque ni la interpretación gramatical ni la interpretación sistemática de las Bases llevan a entender que se nos pidiera una articulación parcial de las mismas, o meramente orientativa, tal como la mayoría del grupo de juristas de la Comisión Técnica ha interpretado. Y en cuarto lugar, porque una interpretación expansiva de los derechos históricos y su actualización posibilitaba desarrollos más conformes a las Bases y Principios.

Lo que debiera haber hecho la Comisión Técnica es, a mi entender, redactar un texto acomodado a las Bases y entregarlo así al Parlamento Vasco, que es lo que se nos pidió. Cumplido nuestro trabajo, corresponderá a los grupos parlamentarios que representan a la ciudadanía vasca valorar cómo gestionar tal documento, abriéndose diferentes posibilidades: instando la reforma constitucional en paralelo (capacidad que corresponde también al Parlamento Vasco) o sin ello; tramitar el documento de forma parcial o de forma íntegra...

Estas cuestiones relativas a cómo gestionar el documento son aspectos cuya valoración entra en el ámbito de lo político, y a nosotros se nos encomendó un trabajo puramente técnico. Tales decisiones competen a nuestros representantes parlamentarios, pero no a este grupo de juristas. En todo caso, con relación a la posibilidad de que el Parlamento Vasco instara una reforma constitucional, no está de más advertir ahora que si entendemos que el modelo de concierto económico tiene naturaleza confederal, y se soporta sobre la base de una disposición adicional en la Constitución (y en el Estatuto de Gernika), no debiera exigirse mucha mayor literatura jurídica para soportar constitucionalmente el concierto político; es decir, para ampliar a las políticas de gasto los fundamentos constitucionales que en la actualidad amparan el régimen singular aplicado a nuestras políticas de ingreso.

El texto que presento adjunto supone un fiel cumplimiento del contenido del documento de Bases y Principios aprobados por el Parlamento Vasco. Desde la perspectiva del contenido, las Bases y Principios no recogen meras declaraciones genéricas, en su caso, interpretables, sino, por el contrario, afirmaciones precisas y concretos contenidos a lo largo de sus 79 páginas, que en muchos casos se han obviado, como luego expondré. En todo caso, no es solo una cuestión de redacción de ciertos artículos lo que me separa del texto de la mayoría, sino especialmente de enfoque. Divergimos, en especial, en cuanto a la naturaleza jurídico-política del sujeto, en el enfoque del principio de territorialidad, en materia de las capacidades y competencias, en materia de garantía de los derechos reconocidos, en cuanto a la configuración del “concierto político” (término, por cierto, que el texto de la mayoría omite), en el ámbito de las relaciones entre ordenamientos jurídicos, en el ámbito del sistema de resolución de conflictos competenciales entre el Estado español y el sujeto jurídico político (sobre el que el texto de la mayoría no introduce novedad respecto del sistema actual), y también en cuanto a la configuración del derecho a decidir.

Caracterización del sujeto. Con relación a la caracterización del sujeto jurídico político y a su naturaleza, la divergencia respecto del texto de la mayoría es notable. El texto de la mayoría asume plenamente el marco autonómico y mantiene la configuración de Comunidad Autónoma (véase el artículo 1), pero las Bases y Principios apuntan en otra dirección: hacia la constitución de un ente de naturaleza diferente, mediante la transformación de la Comunidad Autónoma de Euskadi en un ente con unas capacidades mayores a las que le son propias a las Comunidades Autónomas. De hecho, cuando las Bases y Principios se refieren al nombre del sujeto jurídico político, la única posible mención que no incluyen es la de “Comunidad Autónoma”. Lo que las Bases y Principios piden es que se dé forma jurídica a un sujeto con una naturaleza diferente al autonómico (devaluado por la constante erosión competencial, y la desvirtuación progresiva de los hechos diferenciales), que permita una relación singular y bilateral, de naturaleza confederal, con el Estado español.

Esto se podía haber articulado jurídicamente sobre la base de la actualización de los derechos históricos y del principio democrático, posibilitando un nuevo enfoque de la relación con el Estado, dotándola de nuevas capacidades para afrontar los retos que,

como comunidad diferenciada, nos interpelan en una realidad globalizada. Actuar sobre esas bases jurídicas hubiera posibilitado el entronque constitucional, dando pie a la transformación del sujeto que posibilite una nueva relación paccionada, en clave bilateral, en la más clásica tradición foral, de la que derive un sistema bilateral de garantías con el Estado que impida una modificación unilateral del pacto.

Esa idea de pacto, que la jurisprudencia utiliza profusamente para referirse al concierto económico, debiera haberse hecho explícita en el texto de la mayoría, articulándola en torno a un nuevo sujeto jurídico político constituido por transformación de la actual Comunidad Autónoma, reconociéndosele una cualidad subjetiva singular a cuyo través quepa soportar el concierto político en su integridad y una relación verdaderamente bilateral basada en el principio de igualdad política (como piden las Bases). La nueva configuración del sujeto político y las relaciones con el Estado debieran haber sido reguladas en el Título Preliminar, lo que se ha obviado en el texto de la mayoría, pese a que las Bases y Principios así lo requerían. En el texto que se remite adjunto, se ha optado por utilizar el término “Comunidad Estatal Vasca”.

Posibilidades de articulación en clave interna (Nafarroa e Iparralde). Con relación a las relaciones con los demás territorios de Euskal Herria, el texto apoyado por la mayoría no supone salto cualitativo alguno respecto de la situación actual. Las Bases y Principios pedían que el texto recogiera la posibilidad de un nuevo sistema de relaciones internas, pudiendo dar lugar, con respeto total y absoluto a las decisiones de las instituciones representativas de cada ámbito territorial, a la articulación de una confederación en clave interna. El texto apoyado por la mayoría ha quedado lejos de esta idea, habiéndose asumido únicamente la posibilidad prevista en la Disposición Transitoria cuarta de la Constitución, y el régimen ordinario de relación entre Comunidades Autónomas, también limitado por la Constitución. No hay avance en esta materia.

Nacionalidad vasca. Las Bases y Principios pedían una referencia explícita al carácter nacional de Euskal Herria, y la articulación de la nacionalidad vasca. El derecho comparado europeo muestra numerosos ejemplos de reconocimiento de la cualidad nacional de ciertas colectividades, especialmente vinculadas a las minorías nacionales, amparadas por el Derecho Internacional. La cualidad nacional no es una cuestión que dependa de su reconocimiento, siendo una cuestión de hecho, cuyo reconocimiento no resulta controvertido dentro de los estándares europeos de Derechos Humanos. El texto apoyado por la mayoría se refiere a la “identidad nacional” en el artículo 1 (en línea con lo que expresan las Bases y Principios) pero no contiene referencia alguna al concepto de nacionalidad vasca, que ha quedado fuera de la ponencia mayoritaria, contraviniendo las Bases y Principios, que dicen lo siguiente “se reconocerá la nacionalidad vasca a la ciudadanía vasca en los términos regulados por una Ley aprobada por el Parlamento Vasco”.

Configuración del concierto político. Las Bases y Principios se refieren constantemente al nuevo concierto político, como sistema de nueva articulación

competencial y de relación entre el ordenamiento jurídico de Euskadi y del Estado. La insistencia de las Bases y Principios al referirse al “concierto político” no se ha visto correspondida en el texto articulado apoyado por la mayoría, que ni tan siquiera cita el “concierto político” (más que para referir el nombre de una comisión, y lo hace de forma alternativa al término “cooperación”). Tal omisión no se comparte, y menos si se pretende un régimen de relación singular en la línea de una institución tan consolidada como lo es el “concierto” económico.

De acuerdo con las Bases y Principios, el concierto político tendría tres partes: una parte de identificación y delimitación de las competencias, una segunda parte de principios de relación entre ordenamientos jurídicos y de seguimiento del sistema, y una tercera parte de resolución de eventuales conflictos entre Euskadi y el Estado en materia competencial. En esas tres partes, el texto de la mayoría ha asumido estándares inferiores a los mínimos fijados por las Bases, como explicaré seguidamente.

Las Bases y Principios contienen el listado concreto de las políticas públicas completas que se debieran haber asumido dentro del ámbito competencial del nuevo concierto político. El texto apoyado por la mayoría se ha limitado, prácticamente, a incluir los ámbitos competenciales que ya se contienen en los Estatutos de Autonomía más recientemente aprobados, y lo hace incluyendo una distinción entre dos tipos de competencias que se someten a distintos regímenes jurídicos. Por un lado estarían las competencias “propias forales” y, por otro lado, las competencias “de régimen común”. El régimen aplicable a unas y a otras es distinto. Esta distinción es ajena a las bases. Pero, especialmente, supone someter al “régimen común”, actualmente aplicado, un conjunto de ámbitos competenciales que, de acuerdo con las Bases, debieran haber contado con un tratamiento de ampliación de potestades. Nos referimos a ámbitos tan importantes como todo lo relativo al ámbito socio laboral, de empleo, Seguridad Social, promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica del país, comercio, consumo, industria, etc... Las facultades exclusivas, capacidad legislativa y de ejecución en tales ámbitos, de las que hablan las Bases, han sido desconocidas. Tales materias se han reconducido al régimen autonómico actualmente vigente, con una evidente falta de ambición, que no supone un paso adelante cualitativo en tales materias. Ello también se aprecia en otros ámbitos, por ejemplo, no se han previsto las selecciones deportivas nacionales vascas como piden las Bases (solo las autonómicas).

Las Bases y Principios asumen, asimismo, el sistema denominado de “federalismo de ejecución” de acuerdo con el cual, en los ámbitos normativos reservados al Estado español, la competencia de ejecución sea asumida por las instituciones vascas. Es decir, la administración vasca debiera ser la única responsable de la ejecución de las normas en su territorio, independientemente de quien las haya dictado. Esto significa que las instituciones vascas debieran ejercer, por ejemplo, todas las funciones de policía, control de fronteras y aduanas, expedición de documentación de identificación... Este modelo se ha obviado total y absolutamente en el texto firmado por la mayoría, pero se asume en el texto articulado que hoy presento.

Con relación al sistema competencial, el texto articulado que se presenta adjunto desarrolla las Bases distinguiendo entre las competencias concertadas (que pueden ser o bien de legislación propia, o bien de legislación acordada con el Estado español) y competencias no concertadas. En estas últimas, toda la ejecución corresponde a las instituciones de Euskadi. Las políticas públicas referidas en las Bases (incluidas las relativas a los sectores económicos, laborales y de Seguridad Social) se incluyen en el bloque de competencias concertadas. Se regula un sistema vasco de Seguridad Social, y se reconoce el ámbito vasco de relaciones laborales. El contenido y alcance de los principios o mínimo común normativo, en las competencias concertadas de normativa acordada, serán integrados o traspuestos en el ordenamiento vasco, previo acuerdo en el seno de la Comisión Mixta del Concierto Político, y se consignarán en la normativa estatal española mediante la correspondiente cláusula foral de concertación.

El segundo elemento del sistema de concierto político es el relativo al sistema de relación entre la Comunidad Estatal Vasca y el Estado español. El texto apoyado por la mayoría únicamente prevé una Comisión Mixta de Cooperación /de Concierto Político que actuaría en la fase prelegislativa de la normativa del Estado español, cuando los anteproyectos de Ley que prepare el Gobierno del Estado afecten a las “materias propias forales”. En caso de acuerdo en el seno de la Comisión Mixta, el Gobierno central impulsaría la inclusión de dicho acuerdo en el proceso legislativo de la Ley estatal. Esta es la única funcionalidad del sistema en el texto apoyado por la mayoría. En caso de desacuerdo, o de incumplimiento de lo acordado, no se prevé sistema bilateral alguno de resolución del conflicto.

Esa articulación, apoyada por la mayoría, se entiende excesivamente limitada para cubrir lo que expresan las Bases y Principios sobre el blindaje del ámbito competencial propio, y también para cubrir el mandato de establecer “los mecanismos precisos para que las diferencias y conflictos de carácter competencial que se susciten con el Estado se resuelvan desde la bilateralidad”. Las Bases y Principios dicen también que “el acuerdo en la Comisión Mixta del Concierto Político será *requisito imprescindible* para que cada norma en cuestión adquiera *vigencia* en nuestro territorio”, y finalmente, las Bases prevén una sala paritaria especial (en el Tribunal Constitucional) para dirimir situaciones de conflicto. Estas cuestiones no se recogen en el texto apoyado por la mayoría que, asimismo, se remite a los sistemas ordinarios de resolución de conflictos competenciales previstos en el sistema autonómico actual, ante los cuales, las Bases exponen su insatisfacción, por lo que se incumplen manifiestamente. No hay sala especial en el Tribunal Constitucional ni instancia alguna que lo sustituya. Todo es sin perjuicio de la jurisdicción ordinaria y del Tribunal Constitucional con su conformación actual.

Por el contrario, la propuesta que se presenta adjunta trata de cubrir lo que expresan las Bases en toda su amplitud. Se regula una Comisión Arbitral y de Garantías, como órgano de alerta temprana, que actuaría informando sobre la eventual afectación de los proyectos normativos del Estado sobre el reparto competencial y de la Comunidad Estatal Vasca sobre los derechos reconocidos en el Estatuto Político. En el

caso de que el Informe apreciase que se produce una invasión competencial, el Gobierno Vasco o el Parlamento Vasco podrán instar la convocatoria de la Comisión Mixta del Concierto Político. Una vez valorada la controversia competencial, la Comisión Mixta del Concierto Político la resolverá mediante acuerdo y gestionará los requerimientos de cooperación normativa necesarios para la adecuada delimitación de los ámbitos competenciales respectivos. En caso de ausencia de acuerdo en el seno de la Comisión Mixta del Concierto Político, tal circunstancia se comunicará al Gobierno Vasco y el Parlamento Vasco. Una vez publicada la norma sujeta a controversia y tras su entrada en vigor, el Parlamento Vasco podrá, a instancia del Gobierno o a propuesta formulada por dos grupos parlamentarios o una quinta parte de las parlamentarias o parlamentarios, adoptar, por mayoría absoluta la activación del pase foral, lo que conlleva la interposición del correspondiente conflicto de competencias ante el Tribunal de Conflictos Comunidad Estatal Vasca-Estado en el plazo de un mes a partir del acuerdo del Pleno, y la no la aplicación en la Comunidad Estatal Vasca de la iniciativa o actuación estatal hasta que el recurso sea resuelto. La creación y funcionamiento del Tribunal de Conflictos Comunidad Estatal Vasca-Estado requeriría la modificación de la LOTC y de la LOPJ.

Un sistema de garantías también debiera haberse hecho extensivo al caso de vulneración o de incumplimiento de algún derecho reconocido en el Estatuto Político, pero el texto apoyado por la mayoría resulta insuficiente también en este campo. De poco vale reconocer un amplio listado de derechos si no se prevén mecanismos eficaces para actuar en caso de que no se garanticen. Lo que el texto apoyado por la mayoría prevé es la posibilidad de acudir a los tribunales ordinarios, la posibilidad de acudir al Ararteko y que Comisión Arbitral y de Garantías pueda informar sobre los anteproyectos de Ley del Gobierno Vasco, solo cuando el Ararteko así se lo solicite.

Entendemos que la garantía de los derechos debiera haberse articulado de una forma diferente. En primer lugar, reconocer en exclusividad al Ararteko la posibilidad de instar el informe de la Comisión Arbitral y de Garantías es someterle a una presión (política) no acorde a su naturaleza y funciones. Entendemos, por el contrario, que la Comisión Arbitral y de Garantías debiera informar, en todo caso, sobre los proyectos de Ley que afecten a derechos de la ciudadanía, a fin de salvaguardarlos, tanto en el caso de los proyectos de ley presentados en las Cortes Generales como en el Parlamento Vasco. Y asimismo, además de la actuación del Ararteko, se exigiría articular un procedimiento especial y sumario ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco para garantizar los derechos reconocidos frente a las actuaciones de los poderes públicos.

Derecho a decidir. Con relación al derecho a decidir, las divergencias entre el texto firmado por la mayoría y el que se presenta adjunto también son notables, tanto en cuanto a los aspectos formales como de contenido. En primer lugar, tal y como expresé en las dos últimas reuniones del Grupo Técnico, no comparto que en el texto de la mayoría se hayan incluido versiones alternativas del mismo artículo. El criterio general que adoptó el grupo era que pasara a texto aquella versión que contara con más apoyos,

pero no que se plasmaran todas las versiones de un mismo artículo, y ello se hiciera además de forma selectiva. Efectivamente, me parece selectivo que solo con relación a ciertos artículos se haya actuado así, y no con relación a los demás, lo que no resulta aceptable. Si ese hubiera sido el criterio general, las versiones que yo propongo sobre los artículos podrían haberse incluido, perfectamente, como versiones alternativas, dentro del texto.

Las dos versiones que se contienen en la Disposición Adicional segunda del texto de la mayoría, sobre el derecho a decidir, me parecen insuficientes. En primer lugar, la sistemática no me parece adecuada. De acuerdo con el documento de Bases y Principios, el derecho a decidir debiera haber sido plasmado en el texto articulado con centralidad, como fundamento del nuevo estatus y de las relaciones con el Estado español y como instrumento que posibilite el ejercicio democrático de la decisión sobre el estatus político. En las Disposiciones Adicionales suelen plasmarse, de ordinario, aquellos preceptos que no encuentran una sistemática adecuada en el texto de la norma, pero el derecho a decidir no debiera haberse configurado así, sino con mucha mayor centralidad, en la medida que es un principio troncal del nuevo estatus.

El contenido de las dos propuestas del texto apoyado por la mayoría son diferentes, en uno de ellos ni tan siquiera se hace referencia al derecho a decidir. Se trata de estándares declarativos en los que prima la idea del ejercicio pactado con el Estado central, sin mayor concreción ni desarrollo.

En el texto que se presenta adjunto, por el contrario, el derecho a decidir encuentra mucha mayor centralidad. Así, en el artículo primero, párrafo cuarto, se hace una primera mención al principio democrático y, en concreto, al derecho a decidir, como manifestación directa de aquel principio y pilar del nuevo estatus político. Asimismo, en el título relativo a los derechos de la ciudadanía se reconoce la iniciativa ciudadana en relación con el derecho a decidir (Artículo 22.1) y su ámbito, que podrá abarcar cualquier asunto público, incluidas las relaciones que la ciudadanía vasca desee libremente establecer con otros territorios y comunidades políticas (Artículo 22.6). En el Título relativo a las competencias, se reserva a la Comunidad Estatual Vasca el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria de los instrumentos de participación ciudadana y de democracia directa (Artículo 95). Asimismo, se regulan un procedimiento para poder ejercer el derecho a decidir, en el marco de una eventual modificación total del marco de relación con el Estado español (tanto de modificación total del concierto político como para la eventual modificación del concierto económico). El artículo 170 establece cuál sería el procedimiento, previendo una doble mayoría parlamentaria en el Parlamento Vasco y un referéndum, seguido de un procedimiento de negociación con el Estado para fijar los términos de la nueva relación futura. Finalmente, como consta en la Disposición Adicional Primera, el derecho a decidir, es, precisamente, el origen y fundamento del nuevo Estatuto Político, de modo que se convierte en el instrumento democrático legítimo para la consecución de los niveles de autogobierno que la ciudadanía vasca desee en cada momento histórico. En definitiva, además de declarar este derecho, el

Estatuto Político también debiera haber regulado un procedimiento para convertirlo en un derecho útil y efectivo.

Por las razones expuestas, me veo en la obligación de presentar mi propuesta íntegra ante esta Ponencia de Autogobierno del Parlamento Vasco. Concluyo agradeciendo la oportunidad de haber participado en este proceso de redacción del borrador de nuevo Estatus Político. Ha sido un honor para mí haber colaborado en el mismo.



Iñigo Urrutia Libarona
Miembro de la Comisión Técnica redactora