

I. La Ponencia para la actualización del autogobierno de Euskadi acordó encomendar a un grupo técnico, del que tengo el honor de formar parte, la redacción de una propuesta articulada "de reforma del Estatuto de Autonomía vigente...en congruencia con las Bases y Principios" aprobadas por aquella Ponencia y "procurándose la búsqueda de puntos de conexión con los votos particulares" que se acompañaban.

Se finalizaba así -hasta el momento- una fase política y con el llamado grupo técnico el proceso de reforma del Estatuto se adentraba en una fase jurídica, orientada a suministrar a la Cámara una propuesta técnica articulada de un posible texto estatutario. Se buscaba de esta manera el paso de un proyecto político a un borrador de texto normativo con visos de viabilidad jurídica, ya que la finalidad del Parlamento era reformar el Estatuto vigente a través del procedimiento legalmente establecido. Así, la misión no es otra que la de introducir un proyecto político en el ordenamiento jurídico, a través de un nuevo Estatuto y no de cualquier otra norma de las del sistema de fuentes del derecho. Y es de sobra conocido que este ocupa en este sistema un lugar y unas funcionalidades predeterminadas que no tiene capacidad de modificar, sin que ello suponga negar la función hermenéutica de cualquier operador jurídico respecto ordenamiento jurídico pero que en ningún caso es ilimitada.

En este sentido, la disposición adicional primera de la CE y única del actual Estatuto, posibilitan un ámbito singular de autogobierno y también la promoción de su mejora cuya iniciativa corresponde, entre otros, el Parlamento Vasco pero estando vinculado este también al principio de legalidad en cuanto a las formas, procedimientos y contenidos cuando la acometa a través de una propuesta de reforma del Estatuto. Lo cual no quiere decir que no tenga otras vías para procurar la mejora del autogobierno, cuando esta caiga extramuros de las capacidades y funcionalidades que en cada momento atribuya el sistema jurídico al Estatuto.

Este es la situación mixta que considero nos encontramos ante el designio político que contienen las Bases y Principios; una parte es realizable jurídicamente a través de la reforma del Estatuto, pero otra requiere que la misma Cámara que promueva esta reforma acometa otra en el ordenamiento del Estado que le permita, con posterioridad y si llega a buen fin, allegar al Estatuto la parte que hasta ese momento no puede realizar en el mismo.

Quiero en este punto resaltar, más allá de convicciones ideológicas personales, el valor del derecho en sociedades democráticas como la nuestra. Exige de manera especial a los poderes públicos -que por otra parte obligan a la ciudadanía con sus actos y normativa- que todo su quehacer se desenvuelva con sujeción al marco de la Ley, al ser esta la que precisamente determina el alcance de sus atribuciones y por ello no es un mero formalismo sino requisito de sus decisiones.

El texto que firmo con la mayoría aborda, con algunas posiciones matizadas no irrelevantes, la realización jurídica de la voluntad política de la Cámara que considero queda a su alcance a través de la reforma de la norma estatutaria, dado el estado de opinión de la academia, la práctica jurídica y la jurisprudencia, en el momento presente.

II. Sucintamente, de la propuesta técnica que suscribo quisiera destacar (además de recoger la idea de que el acceso al autogobierno lo es como expresión de la identidad nacional -con observación

relevante de uno de sus firmantes- y de la voluntad democrática de la ciudadanía de los territorios de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa) su orientación hacia el valor compartido por toda la ciudadanía vasca de que el autogobierno ha de enderezarse de manera prevalente hacia el bienestar de su conjunto, y el de cada una de las personas que la integran. En este aspecto, el texto contiene un elenco completo de derechos de las personas y supone un avance singular respecto al actual Estatuto, incorporando como beneficiarias de los mismos a aquellas que tengan la vecindad administrativa en cualquiera de los municipios del territorio; garantizando, asimismo, en los derechos prestacionales, su exigibilidad conforme a lo que establezcan las leyes y su necesaria consignación presupuestaria, además de atribuir su tutela a una Comisión Arbitral y de Garantías Estatutarias.

Otro avance relevante, en la propuesta técnica que suscribo, se manifiesta en una más acabada y completa articulación institucional respecto al Estatuto actual, incluyendo principios, instrumentos y órganos de colaboración y coordinación, e incorporado a los municipios y demás entes locales en la norma institucional básica de nuestro autogobierno.

Y, en lo institucional, es remarcable la promoción a que se insta a las instituciones vascas para la comunicación, el intercambio cultural y la colaboración y cooperación con las comunidades y territorios pertenecientes, o no, al Estado español que tienen vínculos históricos, lingüísticos, y culturales con Euskadi, así como con las comunidades vascas en el exterior para el mantenimiento y desarrollo de aquellos mismos vínculos. Pudiendo llegarse, a los efectos del primer supuesto, a la creación de organismos comunes de acuerdo con el procedimiento que resulte de aplicación o a su gestión a través de los instrumentos de cooperación transfronteriza (euroregiones) habilitados en el seno del Consejo de Europa, de la Unión Europea y de los Estados concernidos.

El ámbito competencial también experimenta una profunda transformación respecto al Estatuto actual. Ahora, la actualización del autogobierno se entronca con un arraigo más profundo en los derechos históricos, que ampara y respeta la Constitución y que, a renglón seguido, encomienda la actualización general de ese régimen foral al Estatuto sin más límite que se realice "en el marco de la Constitución"; sin perjuicio de aquellas otras competencias de régimen común, como es el caso de aquellas sobre las que la reserva constitucional al Estado lo es de toda la fase normativa (como sucede en la materia socio laboral), o por su creciente grado de globalización y regulación comunitaria (sectores económico-financieros), entre otras.

En este ámbito competencial ocupa, como sucede en el vigente Estatuto, un lugar destacado la Hacienda pública vasca como manifestación más singular de nuestros Derechos Históricos. Ahora, además de incorporar a la de las entidades locales, se amparan en la Disposición adicional primera de la Constitución las materias propias de la Hacienda Pública y se determina que el Concierto Económico regirá no sólo las relaciones tributarias sino también las financieras entre el Estado y el País Vasco, incorporando de esta forma parte del actual Concierto Económico al mismo Estatuto.

Las relaciones entre Euskadi y el Estado se abordan -siendo esta una dimensión también nueva respecto al Estatuto vigente- desde los principios de reconocimiento mutuo, lealtad, respeto institucional, cooperación, coordinación, competencia y mecanismos e instrumentos bilaterales de salvaguarda de las singularidades de las materias propias forales cuando el Estado en el ejercicio de sus competencias constitucionales pueda incidirlas o afectarlas. De este modo se articula un modelo que más que imponer un resultado al Estado, lo que hace es que al someter a la consideración de una comisión bilateral (de concierto político/ de cooperación) su ejercicio competencial en ámbitos materiales de singularidad foral se habilita un nuevo foro para, en su caso, preservarlo y garantizarlo en el ámbito de la normativa estatal. Y también, a imagen y semejanza a cómo se establece en el

modelo del Concierto Económico, se propone (ciertamente sin el apoyo de quienes firman conmigo esta propuesta técnica) la creación de una Junta Arbitral, previa a la vía jurisdiccional, con competencia para abordar los conflictos de competencia entre el Estado y Euskadi cuando se vea afectado el ámbito propio foral.

Un aspecto en que el actual Estatuto es extremadamente parco, por ser hijo de su tiempo, es el concerniente a las relaciones de Euskadi en el ámbito Europeo y en el exterior, así como respecto a su participación en los Tratados, Convenios y Acuerdos internacionales tanto en su fase ascendente como descendente. El texto que suscribo aborda en detalle esta dimensión, casi virgen el actual Estatuto, con la incorporación material del principio "in foro interno in foro externo", con especiales menciones a las singularidades que se derivan de la actualización general del régimen foral que se realiza en este propuesta técnica de Estatuto y que habilita la Disposición adicional primera CE.

En esta dimensión la propuesta técnica da carta de plena naturaleza, y saca todas las consecuencias, a la consideración que la Unión Europea es un marco propio, formamos parte de él y apostamos por su más completa integración. Por eso se afirma que "las instituciones de Euskadi contribuirán, en su actividad, al desarrollo de la integración europea y al buen funcionamiento de las relaciones institucionales entre los diferentes niveles de gobierno en que se articula la Unión Europea."

La participación de Euskadi en el marco de la Unión Europea tiene reflejo en aspectos como, entre otros, la reforma de los Tratados constitutivos, la formación de la posición del Estado, la intervención en instituciones y organismos europeos, la referencia a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, el desarrollo y ejecución del derecho de la Unión, la representación y defensa ante el Tribunal de Justicia y la Delegación permanente ante la Unión Europea. Todo ello con especial referencia a las materias propias forales y al ámbito singular que del mismo se deriva para con las relaciones con el Estado y en la Unión Europea.

Por último, en este apartado de explicación de voto, hacer referencia a que el régimen jurídico del derecho a la participación de la ciudadanía de manera directa en los asuntos públicos a través de consultas queda remitido, como no podía ser de otro modo, a lo que el Parlamento establezca. Este derecho también se contempla cuando se aborda el procedimiento de reforma general del Estatuto y que por ello sería de aplicación para subsiguientes reformas caso de que esta que ahora se aborda se culmine. Finalmente, este derecho también se contempla en la Disposición adicional Segunda, con absoluto respeto a la legalidad constitucional tal y como se expone por el Tribunal Constitucional en su STC 42/2014, y que glosa mi compañero de propuesta D. Alberto López Basaguren en el voto particular en el que se opone a su inclusión por otro tipo de valoraciones también dignas de consideración.

III. Se hace preciso resaltar las muchas coincidencias entre las distintas propuestas técnicas, muy relevantes en Títulos como los referidos a los Derechos de la ciudadanía, a los Poderes, o a la Hacienda Pública vasca; y más o menos relevantes en el resto de los Títulos según que los contrastes se realicen en binomios o conjuntamente entre las tres propuestas. La presentación separada de dos de ellas, en vez de haberse optado por la técnica de los votos particulares, requiere una premiosa

operación comparativa para identificar las coincidencias y divergencias entre las distintas ponencias técnicas que considero podría haberse evitado, sin que ello suponga crítica al proceder de sus promotores sino una mera apreciación subjetiva.

IV. Por último, manifestar mi posición como jurista, al margen de mis posiciones ideológicas, respecto al proyecto técnico presentado por mi compañero del Grupo técnico, D. Iñigo Urrutia. A mi entender propone un texto que en algunos contenidos desborda las posibilidades de una reforma del Estatuto, sin perjuicio que esos contenidos sean la voluntad política de la Cámara. Considero que los mismos debieran buscar realización a través de un cauce distinto, en el entendimiento que la democracia está sujeta a cauces preestablecidos y por eso mismo todos los sistemas democráticos organizan su ejercicio.

La posición que quiero reflejar en estas breves consideraciones que concreto a continuación, y que complementan el texto que firmo con la mayoría, es señalar de manera sucinta cuáles de esos contenidos incurren en la circunstancia señalada, sin que por otro lado puedan entenderse necesariamente como un rechazo a su contenido material

Así sucede con el establecimiento de una relación de naturaleza confederal plena con el Estado, y todas sus variadas consecuencias, y que se reclama en distintos pasajes de las Bases y Principios aprobados por el Parlamento Vasco. Su materialización plena exige la previa modificación del ordenamiento jurídico vigente, lo que está -por el momento- más allá de la capacidad del Estatuto; sin perjuicio de la facultad de iniciativa legislativa ante las Cortes Generales de que dispone el Parlamento Vasco para proponer y defender aquella reforma, la que de llegar a buen fin posibilitaría textos como los propuestos por el Sr Urrutia, u otros que se considerasen -en su momento- más oportunos.

Igual consideración realizo respecto a distintas manifestaciones de actuaciones unilaterales que se recogen en distintos pasajes de la propuesta técnica a la que me refiero, salvo que se quiera recurrir a vías de hecho al margen del ordenamiento.

En este sentido y contexto podríamos apoyar con carácter general (al margen de los concretos textos) y cautelarmente, o bajo condición suspensiva, lo propuesto por el Sr Urrutia sobre estas cuestiones pero en ningún caso incluirlo en la propuesta técnica; en el entendimiento que el encargo que se nos realiza, como señalaba anteriormente, es articular un proyecto de texto normativo con visos de efectos jurídicos plenos y no una realidad virtual a la que se quiera dar apariencia de validez jurídica, sin que esta consideración de apoyo condicionado que realizo suponga menoscabo o matización alguna al texto que firmo con la mayoría.

En cuanto a las relaciones entre los ordenamientos jurídicos estatal y de Euskadi que se contienen en la propuesta técnica del Sr Urrutia en lo referido a su caracterización y consecuencias, incluidos aspectos relativos al ámbito competencial y al régimen de garantías, considero que su introducción en el ordenamiento vigente requiere -en la actualidad- su reforma previa para que aquella propuesta técnica sea viable en su totalidad, sin que la posición y función que en el sistema jurídico desempeña el Estatuto pueda considerarse suficiente a tal fin. Lo expuesto no ha de suponer, como señalaba en el anterior comentario, menoscabo de la capacidad de iniciativa del Parlamento Vasco para emprender aquella reforma. En este sentido y contexto, de igual modo a cómo manifestaba anteriormente, serían apoyables los textos propuestos - u otros con igual finalidad- aunque no incluibles en la propuesta

técnica, sin que esto pueda suponer menoscabo o matización alguna al texto que firmo con la mayoría.

Por lo que hace al establecimiento de relaciones, y en su caso de una organización institucional singular, con la Comunidad Foral de Navarra y territorios vascos radicados en el Estado francés con quienes se comparte idioma, cultura e intereses sociales, las Bases y Principios manifiestan que lo serán desde el máximo respeto a las instituciones respectivas y a la voluntad de la ciudadanía "atendiendo a la normativa sobre la materia de los distintos territorios, Estados, así como de la Unión Europea" y "en el marco de los procedimientos legales vigentes en cada momento" (según manifiesta, tanto la Base I, apartado 2, párrafo cuarto; como la Base II, apartado referido a las "Relaciones con la CFN y Mancomunidad de Iparralde" en su párrafo segundo). Es por ello que, las distintas regulaciones sobre este extremo contenidas en la propuesta técnica del Sr Urrutia contarían con nuestro apoyo si se entendiera que en las mismas se respeta el triple requisito señalado (voluntad ciudadana, voluntad institucional y respeto a los procedimientos legales vigentes en cada momento en los territorios, Estados concernidos y UE), aunque en alguna de aquellas regulaciones no los incluya en su totalidad, en la comprensión que la razón para su no cita lo es por economía procesal o por querer enfatizar alguno de ellos sin menoscabo del resto. En este sentido y contexto apoyamos los textos propuestos sin que ello suponga menoscabo o matización alguna al texto que firmo con la mayoría.

V. Por último, quiero manifestar mi reconocimiento a tod@s l@s miembros del Grupo técnico. Más allá de las opiniones técnicamente encontradas que, en ocasiones, hayamos podido mantener a lo largo de este año de trabajo, el espíritu de concordia y comprensión mutua, aún a veces con opiniones no coincidentes e incluso divergentes, ha sido más que reseñable.

Asimismo, expresar mi agradecimiento a los servicios técnicos y jurídicos del Parlamento Vasco, y muy especialmente a su Letrado Mayor, D. Andoni Iturbe. Sin su apoyo y acompañamiento estas propuestas técnicas hubieran sido de difícil realización.

En Vitoria-Gasteiz, a dos de diciembre de dos mil diecinueve.

Mikel Legarda Uriarte