

## A LA PONENCIA DE AUTOGOBIERNO

**Isabel Celaá Diéguez**, parlamentaria del Grupo “Socialistas Vascos-Euskal Sozialistak”, al amparo del vigente Reglamento, presenta las siguientes **aportaciones y reflexiones para la evaluación y actualización del Estatuto de Gernika en el seno de la Ponencia de Autogobierno.**

### A- CONSIDERACIONES PREVIAS.

#### ***1.- Sobre la actualización del Estatuto***

El Partido Socialista fue un actor principal del consenso que desembocó en la aprobación del Estatuto de Gernika en 1979 y lo ha sido también del desarrollo del autogobierno en Euskadi. Consecuentemente, los socialistas vascos siempre hemos estado abiertos a la actualización y mejora del Estatuto, partiendo de los valores que incorpora y pensando en que esa actualización sea segura, siga cauces legales, cuente con un consenso al menos igual al que alumbró el primer texto y sea sobre todo útil para mejorar la calidad de vida de los vascos y las vascas.

Euskadi es la única Comunidad que no ha llevado adelante ese proceso de actualización. La única propuesta que se ha realizado hasta la fecha en relación al Estatuto fue la de 2004, el conocido Plan Ibarretxe, que precisamente rompía esa premisa básica de seguridad jurídica, porque materialmente suponía una reforma constitucional encubierta y se elaboró sin buscar el acuerdo con los vascos no nacionalistas. Ésas fueron las razones por las que los socialistas vascos rechazamos ese proyecto y por las que ni siquiera fue admitido a trámite por el Congreso de los Diputados en enero de 2005.

El PSE-EE afrontó la presente legislatura con el objetivo prioritario de avanzar en la salida de la crisis con un crecimiento justo, que lejos de

aumentar las desigualdades contribuyera a acortarlas, y que hiciera posible el mantenimiento de nuestro sistema social. Los socialistas consideramos que este fin, junto con la consolidación de la convivencia democrática tras el final de ETA, debía concentrar todos los esfuerzos de la sociedad vasca, sin introducir otros objetivos que dispersaran la atención y el trabajo de las instituciones y los actores políticos y sociales.

El PNV, sin embargo, que obtuvo la mayor representación en el Parlamento en las elecciones autonómicas de 2012, llevaba como punto central de su programa impulsar un “nuevo estatus político” para Euskadi, y para abordarlo proponía constituir una ponencia en este Parlamento. El PSE-EE, ante esta propuesta, decidió reconducir este debate, propuesto por el partido que tenía la responsabilidad de gobernar, a los principios que ha defendido siempre: los cauces legales, el consenso y el bienestar de la ciudadanía de Euskadi. Si hubo acuerdo para constituir la ponencia, fue porque el PNV aceptó que el debate se produjera en este marco.

## **2.- Constitución de la Ponencia de Autogobierno.**

El 20 de febrero de 2014, mediante una enmienda de transacción de los Grupos Nacionalistas Vascos y Socialistas Vascos-Euskal Sozialistak a una PNL presentada inicialmente por el primero, se aprobó el siguiente acuerdo por el Pleno de la Cámara:

*1. El Parlamento Vasco acuerda constituir en su seno una Ponencia específica sobre Autogobierno que evalúe sus logros y el estado actual del desarrollo estatutario y que, de acuerdo con las normas y procedimientos legales y desde el máximo consenso posible, acuerde las bases para su actualización como expresión de la voluntad política de la ciudadanía representada en este Parlamento.*

*2. La Ponencia parlamentaria estará formada por tres representantes designados por cada grupo parlamentario y acordará el calendario y el plan de trabajo para la consecución de los objetivos y fines para los que ha sido creada. La fase de evaluación y análisis se desarrollará en sesiones abiertas y contará con los informes y las comparencias de expertos que propongan los grupos parlamentarios.*

Una vez sustanciada la fase de evaluación con la comparencia de expertos y cargos institucionales y la presentación de los informes requeridos, la Ponencia de Autogobierno se adentra en la fase en la que deben proponerse los puntos básicos para la actualización del Estatuto de Gernika.

### **3.- Ante la nueva fase de la Ponencia de Autogobierno.**

Para que el trabajo en el seno de la Ponencia sea lo más fructífero posible, y al margen del guion propuesto por la Presidencia de la misma, los Socialistas Vascos creemos necesario hacer tres precisiones.

- **Tenemos que evaluar los logros.**

La evaluación es el primer objetivo marcado en el mandato parlamentario. Y para el PSE-EE el Estatuto ha sido una experiencia de éxito en todos los sentidos, independientemente de las dificultades y disfunciones surgidas en el desarrollo de sus previsiones.

Pero, sea cual sea la valoración que realice cada grupo, consideramos, importante precisar que en el presente no estamos en un momento constituyente o estatuyente. Porque no partimos de cero, como tuvo que empezar la Asamblea de Parlamentarios Vascos en diciembre de 1978. Partimos de un Estatuto vivo y vigente, que se pretende adaptar a nuevas realidades y a contenidos inexistentes en el momento en que se acordó.

- **Tenemos que acordar las bases desde el consenso y la legalidad.**  
Hablamos de un proceso de reforma que se regula con detalle en el Título IV del propio Estatuto de Gernika. Una revisión que, como también se expresa en la resolución parlamentaria por la que se creó la Ponencia de Autogobierno, debe abordarse *“de acuerdo con las normas y procedimientos legales y desde el máximo consenso posible”*.

Por ello, aunque los grupos parlamentarios son libres de hacer las consideraciones y propuestas que consideren oportunas, si se pretende que el trabajo de la Ponencia sea útil y positivo, sería imprescindible precisar cuáles de ellas encajarían en el ámbito del mandato parlamentario y del Estatuto de Autonomía y cuáles lo excederían, al incidir en el marco de la Constitución.

Esta reflexión tiene en cuenta no una opinión de parte, sino la propia experiencia conocida cuando los procedimientos iniciados no han seguido los cauces adecuados y, por tanto, sólo han servido para generar frustración, como la que supuso el camino a ninguna parte del Nuevo Estatuto Político impulsado por el lehendakari Ibarretxe.

- **La propuesta articulada de actualización debe plantearla el Gobierno** a partir de las aportaciones realizadas por expertos y por los Grupos. Dado que fue el propio lehendakari quien fijó como uno de los retos de su mandato impulsar un “nuevo estatus político” para Euskadi es a él a quien corresponde, en la siguiente fase, presentar un texto articulado para que pueda producirse el debate sobre el mismo. Cuenta, para ello, con un extenso trabajo previo por parte de los representantes parlamentarios que deberá sintetizar en un texto que siga el cauce posterior de debate en la Cámara previsto por el propio Estatuto y refrendo de los ciudadanos.

## **B. VALORACIÓN DEL ESTATUTO DE GERNIKA Y SU DESARROLLO.**

### ***1. La autonomía, una experiencia de éxito.***

El Estatuto de Gernika ha sido una experiencia de éxito. Incluso los más militantes detractores del binomio Constitución-Estatuto de Gernika tienen que admitir que la andadura iniciada por la sociedad vasca con la recuperación de la democracia ha sido un camino exitoso.

El Estatuto significó y continúa significando el acuerdo de las sociedades y las instituciones de tres territorios vascos, que hasta entonces habían vivido separados pese a compartir muchos rasgos comunes, para constituir una comunidad política y afrontar juntos el futuro dentro de la España de las Autonomías. Sólo antes se había iniciado una experiencia similar, con el Estatuto del 36, pero aquel autogobierno fue corto en el tiempo y centrado en atender las urgencias derivadas de una guerra.

Recogiendo el mejor espíritu del consenso entre diferentes de aquel primer Gobierno de Euskadi, en 1979 se actualizó aquella voluntad con un triple pacto, implícito y explícito: entre vascos y vascas que tenían distintos sentimientos de identidad, para compartir el autogobierno con iguales derechos y obligaciones; entre territorios que habían tenido trayectorias históricas separadas, pese a sus rasgos históricos y culturales compartidos; y entre vascos y españoles para seguir prolongando un proyecto de convivencia en común de muchos siglos.

Este pacto de convivencia, este compromiso vital de un abanico muy amplio y diverso de identidades y aspiraciones políticas, constituye el núcleo sustancial del Estatuto. Por eso, los Socialistas Vascos consideramos que no puede ni debe ser sustituido por otro que no tenga un grado de consenso equivalente o superior y que no sea para reforzar nuestro autogobierno dentro de una España plural y una Europa Unida, tramitado conforme a la legalidad vigente.

Cualquier análisis objetivo que se realice de lo que ha supuesto para la sociedad vasca dejará acreditado que:

a) Nunca los vascos hemos tenido en nuestra historia tan alto grado de autogobierno, y -lo que es más singular- nunca una parte esencial de los contenidos de ese autogobierno ha estado residenciado en unas Instituciones comunes (Parlamento y Gobierno vascos) plenamente consolidados.

b) La autonomía política y financiera contenida en el Estatuto de Autonomía y el Concierto Económico han situado a Euskadi en el pelotón de cabeza de los países modernos en cuanto a capacidad de autogobierno.

c) Las principales actividades y servicios públicos, y desde luego todos aquellos que de manera más cercana y directa afectan a los ciudadanos, dependen de nuestro Gobierno, de las Diputaciones y de los Ayuntamientos: la educación, la sanidad, la vivienda, los servicios sociales, el comercio y la industria, las obras públicas, la policía, los medios de comunicación, la investigación, etc.

d) Euskadi y sus instituciones han recuperado una capacidad legislativa que ha hecho posible un importante grado de autorregulación de su autogobierno.

e) El País Vasco ha llegado a un importante grado de desarrollo por el esfuerzo y tesón de la sociedad vasca, y también por disponer de un sistema singular de financiación. La recuperación y afianzamiento del sistema de Concierto Económico a partir de 1981 ha concedido a Euskadi una enorme autonomía en la gestión del ingreso y del gasto, así como una capacidad tributaria que no tiene parangón en ningún Estado de estructura federal. Esto le ha permitido financiar adecuadamente las competencias propias e intervenir con medidas de fomento e inversión en otras áreas de

competencia concurrente con el Estado, sin por ello dejar de recibir de éste y de la Unión Europea fondos importantes e infraestructuras básicas. Pero no hemos de contemplar el Concierto Económico sólo como instrumento de crecimiento económico, sino también de redistribución de la riqueza para la efectividad del principio de solidaridad interna en la Comunidad Autónoma, y de solidaridad con el resto de España a través del Cupo.

Dos datos conexos ilustran esta realidad:

-Con el Estatuto actual nuestro autogobierno financiero puede situarse en torno al 90% de competencias del sector público. Y, en todo caso, de cada 100 euros que se recaudan en Euskadi, más de 90 se quedan aquí, a disposición del Gobierno vasco y de las Diputaciones Forales.

-Pero esta capacidad de autogobierno financiero ha sido plenamente compatible con la colaboración del Estado en materia económica, que resultó singularmente importante en los procesos de reconversión industrial que se produjeron en los años 80 del siglo pasado, que supuso un esfuerzo financiero por parte del Estado equivalente al 20% del PIB del País Vasco. Este importante apoyo permitió la modernización de sectores clave de nuestra industria, apuntalando su posterior diversificación e internacionalización, y contribuyó decisivamente a la regeneración urbana de áreas afectadas por dicha reconversión, como Bilbao y la Margen Izquierda.

f) Esta disponibilidad de recursos y la voluntad de la sociedad vasca ha permitido el establecimiento en la Comunidad Autónoma de un modelo social sólido y desarrollado, que ofrece una avanzada protección a los ciudadanos con menores recursos.

g) El autogobierno ha permitido dar un impulso trascendental al euskera como lengua cooficial de la Comunidad Autónoma, incorporada plenamente a la enseñanza, la Administración y los circuitos culturales.

h) La gestión realizada por parte de las instituciones vascas de las competencias y los recursos aportados por el autogobierno ha contribuido a una transformación formidable de las infraestructuras, los espacios públicos y el capital humano de Euskadi.

En resumen, con el Estatuto los vascos y vascas decidimos hacernos cargo de nuestra sanidad, de nuestra educación, de nuestro sistema de protección social, de nuestro sistema de seguridad, de nuestras políticas de impulso de la economía, de la generación de empleo... Y asumimos también la tarea de hacernos cargo de garantizar la financiación de esos servicios públicos y derechos sociales, fijando con autonomía las normas fiscales que definen la contribución de cada ciudadano al sostenimiento de esas competencias.

El modelo de autonomía política y económica que configura el Estatuto de Gernika está entre los más avanzados del mundo. El Derecho comparado no recoge ninguna región, país o nación que sea parte integrante de un Estado que disponga del nivel de autogobierno fiscal y competencial de Euskadi. No por casualidad, el autogobierno vasco es el modelo deseado por las comunidades nacionales semejantes (Escocia o Flandes lo envidian) o en otros países que quieren implantar sistemas de autonomía avanzada. Así lo han recalcado muchos de los expertos que han comparecido en la Ponencia de Autogobierno.

Es evidente, así mismo, que sin los resortes que ofrece el Estatuto de Gernika habría sido mucho más difícil hacer frente a las crisis económicas que nos han afectado desde 1980 –la de los años 80, que arrumbó la industria pesada tradicional, la de los años noventa, y la más

reciente Gran Recesión-, así como los efectos gravemente perniciosos que ha tenido el terrorismo de ETA en el devenir de Euskadi.

Tampoco puede desconocerse que el de Gernika es el único Estatuto que deja abierta la posibilidad a la integración con Navarra si así lo decide la ciudadanía de la Comunidad Foral (artículo 2), lo que supone una notable singularidad y una excepción en la prohibición expresa que hace la Constitución (artículo 145) de la federación de comunidades autónomas.

La experiencia de autogobierno en Euskadi es, pues, un ejercicio de responsabilidad y solidaridad libremente asumido por los vascos y acordado con el conjunto de los españoles, y la gestión de esa responsabilidad nos ha permitido construir la Euskadi del Bienestar, aunque con imperfecciones que hemos de corregir.

## ***2. Los problemas del desarrollo estatutario.***

Un compromiso absoluto con el desarrollo y mejora de Estatuto exige, tras 36 años de vigencia, incluir en el balance tanto los aspectos claramente positivos antes expuestos como los de carácter negativo, que también los ha habido, y que deberían ser corregidos y superados.

**1.-** En la falta de cumplimiento íntegro de las previsiones estatutarias, las responsabilidades están compartidas entre los sucesivos Gobiernos español y vasco y entre los grupos políticos representativos. Todos, y no solo uno, han sido incapaces, por razones que van de la desconfianza al fundamentalismo, de efectuar una lectura e interpretación compartidas de los textos constitucional y estatutario, y concretar un contenido razonable de determinadas competencias.

Esto ha hecho que desde algunos ámbitos de Euskadi se presenten como “incumplimientos” lo que era y son ante todo desacuerdos de interpretación sobre el alcance o la aplicación de determinados

preceptos. El paradigma lo representa el capítulo de la gestión del régimen económico de la Seguridad Social.

2.- En ocasiones se ha utilizado el desarrollo estatutario como moneda de cambio para otros acuerdos, en función de la coyuntura política y de las relaciones de fuerza en las Cortes Generales. También a este mercado han acudido e intervenido, tanto los partidos de ámbito estatal como los nacionalistas o regionalistas.

Todo ello ha contribuido a dar la impresión de que el desarrollo del Estatuto se hacía a tirones o era “arrancado”, en vez de resultar la consecuencia un proceso ordenado.

3.- Existen casos de competencias que en un determinado momento no fueron reclamadas o deseadas por el Gobierno vasco, y sí se demandaron en otro por razones de táctica política u oportunismo, cuando las circunstancias no hacía factible su traspaso. Por ejemplo, el régimen penitenciario, cuyo traspaso no fue reivindicado en firme hasta los tiempos del Pacto de Lizarra; precisamente, cuando la desconfianza entre los Gobiernos central y vasco hacía más improbable un acuerdo por los motivos conocidos.

4.- En un plano más jurídico, quienes en las distintas nacionalidades y regiones de España se han preocupado de analizar el desarrollo constitucional y estatutario, coinciden en señalar determinados problemas comunes en el despliegue del Estado de las Autonomías:

- En el ámbito normativo, en algunas materias es muy difícil que las Comunidades Autónomas puedan establecer proyectos propios con el necesario grado de coherencia y de totalidad, ya que a la falta de definición precisa de las competencias respectivas, se ha añadido una expansión –por vía legal e interpretativa- de los títulos competenciales del Estado, a través de leyes orgánicas, leyes básicas, aplicación del artículo 149.1.18 (bases del régimen jurídico de las administraciones y

del régimen estatutario de sus funcionarios), ejercicio de las competencias de índole económica, etc.

- En el plano de la ejecución y de la facultad de autoorganización, se detecta un déficit en la capacidad de las Comunidades Autónomas por distintas causas, como una insuficiente atribución a éstas de la competencia de ejecución; un uso muy esporádico y puntual de la posibilidad de delegación de competencias del Estado contenida en el artículo 150.2 de la Constitución, con el resultado de una excesiva fragmentación y desorden en los aspectos ejecutivos y de organización; interpretación y aplicación extensiva del artículo 149.1.18 de la Constitución; la consideración como básicas de funciones realmente de ejecución; y la apropiación para sí por el Estado de la facultad de desarrollo de la legislación europea.

5.- Ha existido también una falta de participación suficiente de las Comunidades Autónomas en las Instituciones europeas, y en las Instituciones y Organismos estatales cuyas funciones inciden de manera clara en las competencias autonómicas.

6.- Bastantes de estos problemas, que han sido reseñados en el seno de la Ponencia de Autogobierno tanto por los comparecientes como por algunos de los informes presentados por el Gobierno vasco, tienen como origen la no inclusión en el título VIII de la Constitución de 1978 de mecanismos característicos de los Estados federales, quizá por las reservas existentes en el momento constituyente al término "federal".

Las carencias más singulares en este sentido serían atribuibles, primero, a la técnica legislativa utilizada de establecer dos listados de competencias –las atribuidas al Estado y las correspondientes a las comunidades autónomas-, cuando la que corresponde a los sistemas federales es la de fijar de forma precisa las competencias indelegables del Gobierno de la Federación, atribuyendo todas las demás a los

Estados federados. En segundo lugar, a la falta de un Senado desarrollado como Cámara de representación territorial, lo que ha impedido dar juego de las Comunidades Autónomas en el poder legislativo estatal. Y, finalmente, a la insuficiente articulación de los órganos de cooperación intergubernamentales.

Todo ello ha llevado a una importante conflictividad competencial cruzada entre los Gobiernos centrales y las instituciones de las Comunidades Autónomas, que ha cargado de trabajo al TC y le ha desgastado en su papel de máximo intérprete de la Carta Magna.

### ***3. Las transferencias pendientes***

Más allá de las listas exhaustivas que se han elaborado en diversos momentos sobre los traspasos competenciales pendientes, hay que resaltar que la Comunidad Autónoma gestiona más de 90 de cada cien euros que se recaudan en Euskadi. En consecuencia, las materias pendientes de ser transferidas tienen una entidad económica muy limitada, como lo pueden ser las repercusiones prácticas de algunas en la vida cotidiana y los servicios públicos que recibe la ciudadanía vasca, lo que no debe implicar renuncia alguna.

Ahora bien, como se ha señalado anteriormente, lo que se presenta desde el nacionalismo como una larga relación de “incumplimientos” son en muchos casos desacuerdos entre las partes a la hora de interpretar puntos que en el Estatuto no aparecen recogidos de forma clara y unívoca. Porque se redactaron con formulaciones de sentido ambiguo, del que eran plenamente conscientes los negociadores estatutarios.

- En el caso de los centros penitenciarios, como se ha indicado también, han existido razones políticas y de confianza que a nadie se le ocultan para retrasarse un traspaso que Cataluña tiene desde los años noventa.

- En lo que respecta a las referencias competenciales recogidas en el Estatuto sobre ordenación de la banca, seguros, crédito oficial y mercado de valores, deben tenerse en cuenta los cambios de dimensión y regulatorios producidos en estos sectores durante las últimas décadas y, muy especialmente, el control del sistema financiero asumido a escala de la UE por el Banco Central Europeo, que imponen una coherencia reguladora y de inspección.
- En lo que se refiere a la gestión del régimen económico de la Seguridad Social, la materia de mayor significación, es claro el problema de interpretación que se suscita al intentar llevar a cabo lo que dicen el artículo 18.2 y la Disposición Transitoria Quinta.

***a) El escollo de la gestión del régimen económico de la Seguridad Social***

La disposición transitoria quinta del Estatuto establece que la transferencia del régimen económico de la Seguridad Social se hará mediante los “oportunos convenios” y “dentro de su carácter unitario y del respeto al principio de solidaridad”. El PNV sostiene que debe realizarse por el sistema del Concierto Económico: cobrando aquí las cotizaciones y aportando un cupo proporcional al resto del sistema. Es una posición, pero no lo que figura en Estatuto, donde se habla de “convenios” en plural y no de Concierto en singular y con mayúscula.

Además, en este apartado no estamos hablando de “relaciones de orden tributario”, que es lo que regula el Concierto Económico, sino de cotizaciones sociales de los trabajadores y de pensiones de los jubilados. Por lo tanto, la pretensión nacionalista de aplicar el mecanismo del Concierto a la Seguridad Social supondría de hecho

romper el “carácter unitario del sistema” y el “principio de solidaridad” del mismo. Es decir, incumplir lo que dice el Estatuto.

De hecho, no existe en el mundo país alguno donde el sistema de seguridad social esté fraccionado territorialmente. Incluso Bélgica, una federación binacional en la práctica, mantiene una caja común.

Y eso sin entrar a considerar el ruinoso negocio que sería para Euskadi y para los pensionistas vascos aceptar esa interpretación, dado el acusado desajuste que se produce desde 2006 entre las cotizaciones que se ingresan en el País Vasco y las pensiones que se pagan aquí, y que alcanza ya los 2.000 millones anuales (en 2014, las cotizaciones recaudadas en la Comunidad Autónoma por la Tesorería de la Seguridad Social sumaron 5.888 millones de euros, mientras que las pensiones contributivas pagadas alcanzaron 7.888 millones).

#### ***b. La posición del PSE-EE sobre la cuestión.***

En opinión de los Socialistas Vascos, dos principios deben presidir los criterios de reparto y/o cooperación en materia económico social entre los diferentes niveles institucionales, comunitario/estatal/autonómico: la eficacia y la solidaridad. Es necesario, y el PSE-EE se compromete a ello, negociar con una voluntad real de acuerdo y con planteamientos justos y solidarios con el Gobierno de España hasta llegar a concertar el contenido y valoración de cada competencia:

- Por lo que se refiere al bloque de Seguridad Social, y más concretamente a la gestión del sistema de pensiones, la aplicación del principio de eficacia y de solidaridad intergeneracional e interterritorial apuntan en el mismo sentido. Ello exige mantener como incuestionable el principio

de unidad de caja de la Seguridad Social y asegurar la aplicación de las leyes comunes del sistema, sin perjuicio de hacer posible la participación directa de la Comunidad Autónoma Vasca en la gestión, tal y como prevé el Estatuto. Ello implica la firma de un convenio que determine la asunción de estas competencias de gestión, en el marco del sistema unitario de la Seguridad Social del Estado y respetando el principio de solidaridad que debe presidir la gestión de los recursos destinados al pago de las pensiones.

- Así, la Comunidad Autónoma podría organizar y administrar, dentro de su territorio, todos los servicios relacionados con las prestaciones de la Seguridad Social y la gestión de todas las funciones accesorias de las mismas, como la afiliación, altas y bajas. Asimismo, ejercería la tutela de las instituciones, entidades y fundaciones en materia de Sanidad y Seguridad Social (mutuas, Instituto Social de la Marina, IMSERSO). La legislación básica de estas materias corresponderá al Estado, que en todo caso deberá garantizar la igualdad básica de derechos y obligaciones de todos los españoles ante el sistema de Seguridad Social.

Los poderes públicos vascos ajustarían el ejercicio de las materias que asumen en materia de Sanidad y Seguridad Social a los criterios de participación democrática de todos los interesados, así como de los sindicatos y organizaciones empresariales en los términos que la ley establezca.

- En cuanto a las políticas pasivas de empleo, una vez asumidas las políticas activas en 2011 previa separación de las fuentes de ingresos, cabría asumir su gestión mediante un convenio con la Administración central, como se establece en el Estatuto para el conjunto del régimen económico de la Seguridad Social. Sería la fórmula más eficaz para conectar las prestaciones de desempleo con las acciones formativas y de inserción laboral

que ya ejerce Lanbide en las políticas activas.

- Por último y en lo que se refiere a la asistencia social, ésta debe de entenderse como una competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, siendo su función la de completar o ampliar la acción protectora del sistema de Seguridad Social para atender a situaciones de necesidad, y sin interferir ni afectar al régimen jurídico básico ni al régimen económico del citado sistema.

Los socialistas asumimos un concepto dinámico de Seguridad Social cuya concreción en cada momento, por afectar al conjunto de la ciudadanía, es de competencia del Estado, quien establecerá el cuadro de prestaciones comunes del sistema. Las comunidades autónomas, basándose en su competencia de asistencia social, pueden siempre complementar y/o ampliar este cuadro con prestaciones tanto contributivas como no contributivas, siempre que se respeten los límites marcados por el Tribunal Constitucional; es decir, que respondan a una real situación de necesidad y que no interfiera o afecte al régimen jurídico básico de la seguridad social ni a su régimen económico.

### **Una conclusión**

Un balance de 36 años de funcionamiento del Estado Autonómico quedaría incompleto si no señaláramos algo que a los socialistas vascos nos parece esencial: el autogobierno de las nacionalidades y regiones en la España plural no será del todo satisfactorio si no se abordan reformas estructurales en el actual modelo territorial.

Pero su funcionamiento adecuado requiere un cambio de actitud por parte de sus principales actores. En las instituciones del Estado, para dejar de desconfiar en la utilidad del autogobierno y tender por ello a su rebaja o desnaturalización. Y en los gobiernos de las Comunidades



Autónomas, para actuar con la necesaria lealtad y sin arrogancias. Con un concepto claro y correcto de lo que supone ser solidario, así como de la vigencia y utilidad del Estado en el desarrollo de las competencias que le son propias y en la representación exterior, y como garantía de igualdad de derechos de todos los ciudadanos españoles.

## **C. ANTE LA ACTUALIZACIÓN DEL ESTATUTO**

### **1. La posición de los Socialistas Vascos. Mejor autogobierno dentro de la España plural y la UE**

Los socialistas vascos defendemos un modelo de país pensado para el consenso, un modelo abierto que pretende definir espacios para el entendimiento y para estimular el diálogo y el debate con el resto de las fuerzas políticas.

Los socialistas queremos construir el futuro de la sociedad vasca reforzando nuestras instituciones de autogobierno en el marco de la España plural y la Unión Europea.

Entendemos el autogobierno como la herramienta más adecuada para organizar la convivencia en sociedades plurales, asegurar el respeto a los rasgos diferenciales de las mismas y gestionar los servicios públicos que garantizan los derechos sociales.

Y para lograr esos objetivos, los socialistas defendemos que los procedimientos, el diálogo y el consenso son tan importantes como los contenidos. Porque entendemos que la actualización de nuestro marco político de autogobierno para las próximas generaciones supone la renovación del pacto entre los vascos, del pacto entre los territorios del País Vasco y del pacto entre el País Vasco y el resto de España: es decir, el triple pacto que dio origen al Estatuto y nos configuró como comunidad política.

La voluntad del PSE-EE es la de consolidarlo y mejorarlo en todas sus potencialidades, para seguir construyendo país y sociedad. Por eso, proponemos, como hemos hecho siempre, reformar el Estatuto de Gernika para adaptarlo a las nuevas exigencias de nuestra sociedad: para tener un mejor autogobierno, para renovar y ampliar en lo posible el pacto entre diferentes, y avanzar en la igualdad y solidaridad entre

vascos.

Queremos adaptar el Estatuto a los nuevos tiempos, para que pueda seguir rindiendo frutos y resolviendo los problemas de nuestra sociedad. Nuestra propuesta de actualización y reforma del Estatuto de Autonomía está orientada a tener un mejor autogobierno que profundice en sus fundamentos sociales. Un Estatuto reformado al servicio de toda la sociedad vasca, y no al servicio de intereses particulares, se trate de un partido o de una ideología.

Y queremos, además, desarrollarlo y mejorarlo por consenso entre todas las fuerzas políticas convencidos como estamos de que los países, las comunidades políticas, no se construyen sobre aspiraciones de parte, sino con acuerdos amplios y proyectos compartidos. Así se construyó Euskadi con el Estatuto, y así tiene que seguir construyéndose en el futuro.

Elementos fundamentales de la apuesta del PSE-EE por la reforma del Estatuto son:

- Compromiso con el derecho de los ciudadanos y las ciudadanas vascas a intervenir, de acuerdo con las reglas y en los términos que la legalidad constitucional y estatutaria establece, en todas las decisiones políticas que afectan a sus derechos e intereses.
- Compromiso con el derecho al autogobierno para construir una sociedad moderna, plural, igualitaria y cohesionada, mediante un pacto de convivencia cívico y de ciudadanía plena. Una sociedad formada por hombres y mujeres libres y responsables de su futuro, tanto en la España plural y diversa, como en la Unión Europea, en solidaridad real y efectiva con las demás Comunidades del Estado, y dentro de los valores superiores y principios básicos de la democracia.
- Compromiso y voluntad de participar en la reforma propuesta por

el PSOE y otras fuerzas para, entre otros objetivos, mejorar en la Constitución la protección de los derechos sociales y desarrollar el Estado de las Autonomías en sentido federal, con el fin de mejorar el autogobierno y adaptar nuestro modelo territorial y constitucional a las necesidades surgidas en estos últimos 36 años.

Planteamos, por tanto, una reforma del Estatuto para profundizar en él, desde el reconocimiento de su vigencia y desde su puesta en valor:

- Para encauzar la negociación de los flecos pendientes para su pleno desarrollo.
- Para mejorar nuestra capacidad de autogobierno con un sentido social, pensando en las necesidades de la ciudadanía, así como en nuestro protagonismo político en la construcción de España y Europa.
- Para blindar nuestro poder competencial frente a eventuales lecturas reduccionistas o abusivas por parte del Estado.
- Para que los enormes recursos que nos concede este marco se utilicen con mayor decisión y dando prioridad al desarrollo social de Euskadi.

## **2.- Reforma previa de la Constitución en sentido federal**

Como se ha señalado, uno de los motivos que han conducido al partido que hoy gobierna Euskadi a plantear un “nuevo estatus” ha sido su interpretación particular sobre los roces y disfunciones que han existido en estos 36 años, que los socialistas consideramos que son discrepancias que deben ser corregidas para evitar el recurso permanente al Tribunal Constitucional.

Es por ello que ya desde hace un tiempo se planteó en algunas Comunidades la necesidad de “blindar” las competencias reconocidas en sus respectivos Estatutos y establecer “garantías” ciertas frente a tendencias recentralizadoras.



Por este motivo, y por coherencia normativa, los socialistas vascos defendemos una reforma de la Constitución en sentido federal, con carácter previo o simultáneo a la actualización de los contenidos competenciales del Estatuto de Gernika y de sus garantías. Consideramos que es la forma más adecuada y eficaz de “blindar” dichas competencias y de evitar invasiones por parte del Gobierno central y conflictos cruzados.

El PSOE se ha comprometido a abordar, con el consenso de las demás fuerzas políticas, esa reforma que, entre otras cuestiones, lleve el desarrollo del Estado de las Autonomías hacia un sistema federal pleno. En este sentido, ha presentado ya una propuesta abierta para su debate, en el que deberían estar también el resto de fuerzas políticas de Euskadi.

### **3. Los contenidos de la reforma constitucional propuesta por los Socialistas**

Los contenidos básicos que los socialistas proponemos incorporar en la reforma constitucional, recogidos en la llamada Declaración de Granada e incorporados en el programa del PSOE para las elecciones generales, son los siguientes:

- Incluir en la Constitución a las Comunidades Autónomas por su nombre. Es la forma simbólica de significar el carácter compuesto del Estado federal y de dar por cerrado lo que en el texto constitucional de 1978 sólo figura como un proceso posible.
- Mejorar el régimen de cooficialidad de las lenguas de España con el objetivo de establecer su reconocimiento como lenguas del Estado, así como la garantía de la libertad de uso, sin discriminación, de cualquiera de las lenguas oficiales en los territorios de las respectivas Comunidades.

- Reformar el Senado para convertirlo en una auténtica Cámara territorial, con presencia en él de representantes de las Comunidades Autónomas. Las funciones de este nuevo Senado se redefinirían para vincularlas a las que derivan de la dimensión territorial (legislación básica del Estado, leyes con incidencia territorial, leyes de financiación, asuntos de la UE que afecten a las comunidades).
- Incluir el principio de lealtad federal entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Impulsar los instrumentos de colaboración y cooperación entre administraciones, residenciándolo en el Senado. Precisar la responsabilidad respectiva del Estado y de las CCAA en relación con el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados de la Unión Europea.
- Racionalizar, clarificar y completar el sistema de distribución competencial, incluyendo la delimitación, al máximo posible, de los ámbitos respectivos en las competencias compartidas y enunciando de manera precisa los títulos competenciales de carácter horizontal del Estado. En otras palabras, en un nuevo artículo 148 se establecerían cuáles son las competencias que de forma indelegable corresponden al Gobierno central, de forma que todas las demás corresponderían a las comunidades autónomas.
- Reconocer expresamente las singularidades de distintas nacionalidades y regiones y sus consecuencias concretas: lengua propia; cultura; foralidad; derechos históricos; insularidad; organización territorial; o peculiaridades históricas de derecho civil.
- Atribuir al Estado la garantía de la igualdad de todos los españoles en sus condiciones básicas de vida, en el disfrute de los servicios básicos esenciales, en el ejercicio de los derechos y libertades y en el cumplimiento de los deberes, así como la igualdad en el territorio en el que se resida.

- Establecer los elementos fundamentales del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, respetando la singularidad del Concierto Económico del País Vasco y del Convenio Económico de Navarra, conforme a los principios de certeza, estabilidad, y equilibrio en el reparto de los recursos públicos y los de autonomía financiera, suficiencia, corresponsabilidad, coordinación, solidaridad y equidad interterritorial. Definir en él la forma de operar de los mecanismos de nivelación financiera con el objetivo de dar la máxima transparencia a la garantía del principio de solidaridad a través del reconocimiento de niveles similares de servicios públicos; el alcance del concepto de esfuerzo fiscal similar en todos los territorios entendido como la existencia de una referencia normativa de tipos impositivos efectivos iguales; la atención a la precisión del Tribunal Constitucional de que la contribución interterritorial no coloque en peor condición relativa a quien contribuye, impulsando asimismo la convergencia de renta y riqueza entre las Comunidades que permita garantizar el principio de igualdad; y el reconocimiento de los imprescindibles instrumentos de cohesión, equilibrio y convergencia territorial.

- Configurar en la Constitución una autonomía local fortalecida y sostenida sobre los principios de competencias propias, subsidiariedad y suficiencia financiera, el impulso a la cooperación intermunicipal y la protección de la igualdad de los ciudadanos en el acceso a los servicios esenciales en los municipios rurales.

- Mantener la unidad del poder judicial y la preeminencia del Tribunal Supremo, orientado principalmente, mediante el recurso de casación, a la unificación de doctrina. Atribuir a los Tribunales Superiores de Justicia (TSJ) de las Comunidades la culminación ordinaria de la resolución de los recursos judiciales. Garantizar la independencia del Consejo General del Poder Judicial y posibilitar la desconcentración en las Salas de Gobierno de los TSJ de determinadas decisiones administrativas.

#### **4.- Ventajas de la reforma constitucional previa**

Consideramos que la reforma previa de la Constitución en la dirección propuesta representa la mejor estrategia para resolver los principales problemas que han llegado a debilitar la confianza en el marco estatutario, y que, al mismo tiempo, es el proceso más adecuado para abordar la actualización del Estatuto de Gernika como Constitución interna del País Vasco

*a) Ofrece seguridad jurídica*

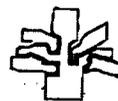
Los cambios señalados, además de encauzar desde la Constitución las disfunciones conocidas en la atribución y el ejercicio de las competencias al Estado y a las Comunidades Autónomas, ofrecen garantías jurídicas plenas en las posteriores modificaciones en el Estatuto. Puede evitarse así cargar el texto de una regulación extensa y prolija del ámbito competencial y concentrarse en los demás aspectos del autogobierno.

*b) Hace compatible la igualdad básica de derechos y la asimetría*

El ajuste constitucional en clave federal resuelve también de algún modo el debate sobre la asimetría del modelo autonómico. Por un lado establece el principio de igualdad de todos los españoles en lo que se refiere a los derechos de ciudadanía y de acceso a los servicios básicos. Pero, en paralelo, se reconocen expresamente las singularidades de determinadas comunidades, entre las que Euskadi ocupa una posición destacada.

No en vano, en esos rasgos distintivos que tendrían rango constitucional expreso en el caso vasco se encuentran la propia denominación de la Comunidad y su autodefinición; los derechos históricos como afirmación de singularidad; el sistema de relación financiera y tributaria propio definido por el Concierto Económico y el Cupo; el euskera como idioma cooficial, o el derecho civil.

Existe, por tanto, una asimetría recogida jurídicamente y una asimetría



de decisión en el ejercicio de las competencias. Porque, aunque pudieran tenerlas, no todas las Comunidades demandan ni disponen de una policía autonómica, de un servicio de radiotelevisión propio o de otros elementos diferenciales. Sin embargo, es indudable que su disposición, así como la autopercepción de una sociedad como comunidad singular, hace compatible un modelo federal con la existencia de factores asimétricos.

### Conclusión

Cabe concluir, por tanto, que **la singularidad del País Vasco y sus potencialidades de autogobierno quedarán mejor reconocidas y protegidas con este esquema de reforma constitucional previa que con cualquier otro planteamiento que pueda hacerse.** Como se ha indicado, resuelve los problemas comprobados en el funcionamiento del Estado de las Autonomías, tanto los que no podían preverse en su origen como los debidos a su desarrollo posterior; afina los perfiles federales del reparto de poder interno, dotándolo de órganos de cooperación intergubernamental operativos; y ofrece seguridad jurídica.

Resulta del todo conveniente, en consecuencia, que Euskadi intervenga activamente en la reforma de la Constitución, a través de las fuerzas políticas con representación en el Congreso de los Diputados, en un proceso abierto y participativo.

**Ahora bien, si el Gobierno o una mayoría clara de este Parlamento consideran que la actualización del Estatuto –que se ha pospuesto tres décadas por el interés de las fuerzas nacionalistas– debe abordarse ahora, sin más dilación, desde el máximo consenso y para mejorar nuestro autogobierno en el marco de una España plural y una Europa unida, los Socialistas Vascos nos comprometemos a participar activamente en el debate. Lo haremos a partir de la propuesta articulada que presente el Gobierno vasco, y con la premisa de que cualquier planteamiento debe adecuarse al vigente marco legal que**



*GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTAS VASCOS  
EUSKAL SOZIALISTAK LEGEBILTZAR-TALDEA*

*PARLAMENTO VASCO  
EUSKO LEGEBILTZARRA*



**establece la Constitución.**

## D. ELEMENTOS PARA UNA REVISIÓN DEL ESTATUTO DE GERNIKA

### Consideraciones previas.

El Estatuto de Gernika es un documento muy breve y directo. Hasta el punto de carecer de una introducción declarativa que enmarque como un frontispicio la voluntad de sus redactores. Un Preámbulo que sí existe en la Constitución y, por ejemplo, en su coetáneo Estatuto de Cataluña de 1979 y en otros posteriores.

El texto del Estatuto está redactado para establecer los principios institucionales básicos del autogobierno compartido que iniciaban en aquel momento las sociedades de las provincias o territorios históricos de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa. En sus 47 artículos y diez disposiciones (una adicional y nueve transitorias) se recoge la denominación de la Comunidad Autónoma, composición de la misma, instituciones propias, competencias, regulación económica, procedimiento para su reforma, y los mecanismos para el inicio autonómico. Poco más.

#### *a) Carencias y ambigüedades*

El texto estatutario, además, presenta numerosas carencias y ambigüedades, explicables por las circunstancias políticas que rodearon aquel momento fundacional de la democracia y de la autonomía. Abundan, así, atribuciones imprecisas y susceptibles de dobles interpretaciones, acompañadas de coletillas de difícil concreción, como “en su caso” o “sin perjuicio de...”.

Del mismo modo, en su articulado y sobre todo en sus disposiciones transitorias se incluyen numerosas previsiones pensadas para la puesta en marcha del proceso del autogobierno, pero que ya han quedado obsoletas por la legislación posterior que lo ha desarrollado.

#### *b) Incorporar las transformaciones de los últimos 36 años*

A la hora de abordar la actualización del Estatuto no podemos dejar de tener presentes los enormes cambios que se han producido en estos 36 años, más allá del despliegue del autogobierno de Euskadi. Hoy estamos integrados en la Unión Europea; compartimos una moneda común con otros veinte países; gran parte de la soberanía y muchas de las políticas que caracterizaban a los viejos Estados han pasado a depender de otras instancias, desde la regulación de la economía a la defensas o las propias fronteras; la producción, el comercio y las transacciones financieras se han globalizado.

Pero junto a estos cambios institucionales han surgido retos sociales inéditos entonces, como los derivados del cambio climático, el envejecimiento de la población o el fenómeno de la inmigración, que tienen profundas consecuencias. A ello se suma una acelerada transformación en los modos de vida y articulación social de nuestras sociedades: desde la conformación de las nuevas familias, hasta la irrupción del *universo Internet* con las modificaciones que han tenido en los modos de relación y comunicación.

Unos cambios que han transformado también la forma de relacionarse de la ciudadanía con las instituciones, con la demanda de una nueva gobernanza a todos los niveles, que garantice la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas.

### *c) Constitución interna*

El hecho de que se incorporen al texto estatutario algunas de estas realidades expuestas no debería suponer, en nuestra opinión, ir a un texto estatutario extenso y prolijo. La supresión de preceptos ya superados puede equilibrarse perfectamente con la adición de nuevos contenidos acordes con las nuevas realidades, de modo que el Estatuto reformado alcance una dimensión razonable.

No debemos olvidar que el Estatuto es la Constitución Interna de Euskadi, por lo que tendría que ser un texto comprensible para la ciudadanía, que debe incorporar, fundamentalmente: los elementos sustantivos del autogobierno, su significado hacia afuera y hacia adentro, los derechos y obligaciones que incorpora para la ciudadanía vasca, y la organización y funcionamiento de sus instituciones.

### Puntos de posible reforma del Estatuto.

#### **1.-Marco general.**

Con el ánimo de contribuir de forma constructiva y concreta a los trabajos de la Ponencia de Autogobierno, y evitando cualquier pretensión de exhaustividad, los Socialistas Vascos consideramos que la futura reforma del Estatuto de Gernika debería tener en cuenta los elementos que se exponen a continuación.

##### ***a) Introducción de un Preámbulo o exposición de motivos.***

El Estatuto, como se ha indicado, carece de la Exposición de Motivos o Preámbulo que es habitual en las leyes y en las normas fundamentales, como lo tiene la Constitución Española, su coetáneo el Estatuto catalán de Sau, y la inmensa mayoría de los Estatutos de segunda generación.

Esta declaración previa al articulado debería aprovecharse para solemnizar, con el máximo acuerdo posible, el triple pacto que carga de sentido histórico al Estatuto de Gernika, así como para resaltar los aspectos simbólicos, históricos e identitarios que singularizan el autogobierno de Euskadi.

- El Preámbulo del nuevo Estatuto puede ser aprovechado para hacer un reconocimiento explícito de la pluralidad de identidades y sentimientos que existen en la sociedad vasca y que tienen como nexo común la asunción de la singularidad del País Vasco en

términos de “nacionalidad”, que vaya más allá de su actual plasmación en los artículos 1 del texto de Gernika y 2 de la Constitución, y de los signos más diferenciales de nuestro autogobierno: la referencia a los derechos históricos contenidas en las disposiciones adicionales de la Constitución y el Estatuto, el Concierto Económico, el euskera como idioma cooficial o el derecho civil.

- Los socialistas vascos no sacralizamos el concepto de “nación”, que en los últimos tiempos está sufriendo una profunda modernización y reformulación de su significado original en el mundo occidental, ni tampoco lo consideramos un tabú. Por el contrario, estaríamos dispuestos a estudiar su incorporación en el futuro texto estatutario si queda claro que no se fundamenta en una supuesta soberanía diferenciada. Es decir, que, como ha señalado el Consejo de Europa, la reivindicación como nación de una comunidad que se autodefine como tal por razones culturales, históricas o lingüísticas no presupone el derecho político a constituirse en Estado. De hecho, en su sentencia 31/2010 de 28 de junio sobre la Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, el Tribunal Constitucional ya aventuró que una definición como nación de esa naturaleza (no jurídico-política) podría ser perfectamente compatible con la Constitución, que ya distingue entre nacionalidades y regiones.
- El Preámbulo, así mismo, debería incluir una referencia obligada a nuestra historia reciente, que nos permita una descripción real y consensuada de la violencia política sufrida en plena fase de consolidación y desarrollo de nuestra autonomía. Una referencia que nos proyecte a un futuro común en base a la memoria y a la verdad de las víctimas, a la paz para siempre y al pluralismo democrático de una convivencia renovada.
- Por otro lado, sería igualmente adecuado incorporar en el Preámbulo el compromiso de la sociedad vasca con una Europa

unida en su diversidad.

***b) Modificaciones en el Título Preliminar. Una nueva regulación de Derechos y Deberes***

El proceso de actualización del Estatuto, en lo que se refiere a su Título Preliminar, debería aprovecharse para intentar afinar varios aspectos que quedan difusos en su actual redacción. En este sentido, sería conveniente:

- Acordar una definición semántica más precisa de la comunidad vasca, así como resolver la indefinición que subsiste en cuanto a la capitalidad-sede de las instituciones comunes o al himno y escudo oficiales.
- Precisar el estatus del euskera y el derecho a conocer y usar las dos lenguas oficiales de Euskadi, incorporando lo avanzado en este campo desde la Ley de Normalización del Uso del Euskera de 1982
- Fijar una nueva y amplia regulación de Derechos y Deberes de las ciudadanas y ciudadanos vascos que, en concordancia con los derechos fundamentales que establezca a su vez la reforma de la Constitución para el conjunto de los españoles, regule una Carta de Relaciones entre los ciudadanos y los Poderes Públicos de la Comunidad.

Cabe recordar que el artículo 9 del Estatuto ya define la obligación de las instituciones vascas, en el ámbito de su competencia de: velar y garantizar “el adecuado ejercicio de los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos”; impulsar “particularmente una política tendente a la mejora de las condiciones de vida y trabajo” y a “fomentar el incremento del empleo y la estabilidad económica”; adoptar “aquellas medidas dirigidas a promover las condiciones y a

remover los obstáculos para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean efectivas y reales”; y facilitar “la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social del País Vasco”.

Se trataría de profundizar en los aspectos sociales del Estatuto reconociendo expresamente derechos ya incorporados con posterioridad por las leyes vascas, como el acceso a la renta de garantía o a la vivienda por parte de quienes carecen de recursos suficientes, así como los que tienen que ver con la transparencia y participación. Y también, de completar este capítulo con una relación de deberes específicos.

## **2. La definición competencial en relación con el Estado.**

En este apartado hay que tener en consideración dos aspectos:

-Primero, que el Tribunal Constitucional ha fijado reiteradamente la doctrina de que no cabe condicionar desde un Estatuto de Autonomía el ejercicio de competencias atribuidas al Estado.

-Segundo, que la clarificación de las mismas es una de las finalidades esenciales de la reforma de la Constitución que proponemos los socialistas y que debe abordarse en la nueva legislatura en España.

La clarificación competencial que se derivaría de la reforma de la Constitución en clave federal no sólo evitaría la actual conflictividad en esta materia, sino que ayudaría sobremano a desatascar el debate sobre las competencias estatutarias que se consideran pendientes de ser transferidas.

Independientemente de la regulación que se haga del cuerpo competencial que corresponde al País Vasco, hay tres aspectos que deberían incorporarse en esta reforma:

- En el capítulo de la Administración de Justicia, una organización territorial de la misma adaptada a la realidad y necesidades de la Comunidad Autónoma, según el esquema que resulte de la reforma de la Constitución en este ámbito. La postura del Partido Socialista es que el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco se convierta en la última instancia ordinaria en la resolución de los recursos judiciales, quedando atribuida al Tribunal Supremo la unificación de la doctrina en casación.
- Un nuevo capítulo referido a las relaciones con la Unión Europea, que defina mejor los mecanismos de intervención en la política comunitaria de la UE, especialmente en las materias de competencia exclusiva del País Vasco y una mayor flexibilidad de acción exterior de la Comunidad Autónoma, en los parámetros que se perfilen en la reforma constitucional o, en su caso, los que permita la actual Constitución.
- Un apartado específico dedicado a los mecanismos de relación con el Gobierno del Estado. En él se aseguraría la aplicación del principio de bilateralidad en aquellas materias en las que el País Vasco tiene una competencia exclusiva singular (Concierto Económico, Seguridad-Policía, etc.), así como una participación común en las competencias concurrentes a través de mecanismos federales de cooperación (en el Senado principalmente).

### **3.- Reformas del autogobierno hacia adentro**

En el ámbito de la organización institucional y competencial, los Socialistas consideramos que debe aprovecharse también la reforma del Estatuto para mejorar el autogobierno hacia adentro de la Comunidad Autónoma, con criterios sociales y de eficacia. Después de 36 años de fructífera andadura estatutaria, Euskadi necesita ponerse al día

internamente para responder a los cambios de todo tipo producidos en nuestra sociedad durante ese tiempo y prepararse para un futuro que ya es presente.

Una sociedad vasca cada vez más plural y globalizada, enriquecida con la incorporación de nuevos tipos de inmigrantes, abierta a la modernidad y preocupada por las incertidumbres que ha sembrado la todavía no superada crisis económica, plantea nuevas demandas a las instituciones públicas y requiere de ellas respuestas diferentes. Exige avanzar en la igualdad de derechos y obligaciones, en una mayor cohesión territorial y social, y en una gestión pública más transparente y eficiente.

No se entendería que, planteándose una reflexión profunda sobre el modo de inserción del autogobierno de Euskadi en el conjunto de España, no se aborde simultáneamente una revisión del modo como ha funcionado el autogobierno hacia adentro. La ausencia, hasta el momento presente, de una Ley Municipal que fije el papel fundamental de los municipios y regule sus competencias y financiación, es el exponente más claro de los desajustes del desarrollo de la autonomía *ad intra*.

Pero tampoco puede desconocerse el efecto que ha tenido la articulación institucional y competencial contenida en la Ley de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de los Territorios Históricos (más conocida como Ley de Territorios Históricos) y, sobre todo, su despliegue con una dinámica confederal.

Esta orientación ha causado importantes solapamientos competenciales, con una consecuente inflación de organismos públicos, gastos duplicados e ineficiencias reconocidas, que no son justificables en una comunidad de 2,2 millones de habitantes. Pero también ha dado lugar a un problema de igualdad, porque la ciudadanía vasca recibe más o menores servicios en algunos ámbitos de competencia foral en función de que resida en uno u otro territorio.

A estos desajustes ha conducido la pretensión de dar exclusividad a los Territorios Históricos en un importante ámbito de competencias, intentando despojar al Parlamento de cualquier capacidad de dirección política global a través de las leyes. O el hecho de que, por una anacrónica concepción de la foralidad, se haya querido convertir a las Instituciones comunes en convidadas de piedra en la distribución de los recursos financieros internos de la Comunidad Autónoma y en la definición de la política fiscal.

#### ***a) Competencias más claras y órganos de cooperación***

Es por ello que, después de intentar una reflexión conjunta en el seno de la Ponencia para el Estudio de las Competencias de las Administraciones Públicas que actúan en la CAE (Ponencia de Duplicidades), los Socialistas Vascos hemos presentado recientemente una *Proposición de ley sobre Organización Institucional Interna de la Comunidad Autónoma del País Vasco-Euskal Autonomia Erkidegoko barneantolaketa instituzionalari buruzko Legeproposamena*, que ha sido admitida a trámite para su debate en el Parlamento.

Una iniciativa que, sin modificar el Estatuto de Gernika, sustituiría a la actual LTH y con la que se pretende:

- Modernizar el entramado institucional interno de la CAPV
- Garantizar la igualdad y la cohesión social y territorial.
- Mejorar la calidad democrática y la transparencia de nuestras instituciones,

Y aunque esa Ley no necesita la reforma estatutaria objeto de estas reflexiones, el futuro Estatuto debería recoger expresamente el derecho de los ayuntamientos vascos a su autonomía política, orgánica y financiera, así como el reconocimiento de la competencia del

Parlamento vasco para proceder a la legislación básica en materia de régimen.

***b) Atribuir al Parlamento vasco la competencia normativa en materia tributaria.***

En los sistemas democráticos modernos, la cuestión fiscal es un elemento central de su funcionamiento. En ellos, el sistema tributario no sólo surte a las instituciones de los recursos necesarios para financiar las políticas públicas, sino que es garantía del tratamiento igualitario a los ciudadanos e instrumento esencial de redistribución y solidaridad. De ahí que las decisiones que se adopten sobre la fiscalidad deban tener la máxima transparencia y control democráticos.

De forma consecuente con este planteamiento, y tras haberse constatado las disfuncionalidades de la actual regulación, el PSE-EE considera del todo conveniente atribuir al Parlamento Vasco la potestad para regular normativamente el sistema tributario en el ámbito que la Ley del Concierto Económico atribuye a los Territorios Históricos. Esto obligaría a modificar el artículo 41 del Estatuto para que la competencia normativa en materia fiscal pase a ser del Parlamento.

- La atribución al Parlamento de la competencia para aprobar las normas tributarias es del todo coherente con su papel de máximo órgano de representación política de Euskadi, con la significación que tiene el sistema tributario y con el propio orden normativo, que establece que sólo mediante ley pueden imponerse obligaciones fiscales y que en la Comunidad Autónoma reserva la capacidad de aprobar normas con rango de ley al Parlamento Vasco.
- Por otra parte, la práctica de estas décadas ha evidenciado que la atribución de la potestad normativa sobre el sistema tributario a los Territorios Históricos, además de debilitar a las Instituciones

comunes, ha traído una larga relación de desajustes, y desarmonizaciones, haciendo extremadamente conflictiva y compleja una tarea que corresponde de forma natural al Parlamento. Porque éste tiene una visión de conjunto del país y tiene también la capacidad exclusiva de aprobar leyes.

Frente a posibles objeciones, es conveniente precisar que esta desatribución de la capacidad normativa fiscal a los órganos que la han venido ejerciendo desde 1981 no supone alteración alguna de principios protegidos constitucionalmente. No existe conflicto de legalidad alguno por el hecho de que la reforma del Estatuto asigne esta competencia al Parlamento. Porque, como ha establecido el Tribunal Constitucional (STC 76/1988), el Estatuto de Autonomía, “norma fundacional de la Comunidad Autónoma así estructurada, se convierte, tanto en norma fundacional de las Instituciones Comunes, como en norma de integración y reestructuración (o actualización) de la potestad de autogobierno de los tres Territorios Históricos”.

Lo que significa que el Estatuto “es, al mismo tiempo, expresión del derecho a la autonomía que la Constitución reconoce a la nacionalidad vasca, y expresión actualizada del régimen foral” amparado en el sentido de la Disposición adicional primera de la Constitución Española. Es decir, la actualización del régimen foral, que solo es posible dentro del marco de la Constitución y del Estatuto de Gernika, podrá tener, así, dos tipos de consecuencias: puede suponer que determinados derechos históricos incompatibles con el hecho autonómico “deban suprimirse”, o bien que deban atribuirse a la Comunidad Autónoma, como nuevo sujeto, otros que “resulten imprescindibles” para su configuración o funcionamiento (STC 76/1988).

Es lo que sucedió, con toda naturalidad y racionalidad, con la asignación al Gobierno vasco (artículos 16 y 17 del Estatuto) de las competencias de educación (instrucción pública) o policía (miñones y miqueletes), desempeñadas históricamente por las instituciones forales. Por lo tanto, tampoco hay impedimentos para traspasar la competencia normativa en

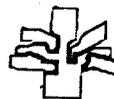
materia fiscal al Parlamento, más allá de los que se derivan de la inercia política y los intereses creados en estas décadas.

### CONCLUSIÓN FINAL

Estos son los ámbitos que, sin ánimo de ser exhaustivos y con una voluntad abierta al debate, los Socialistas vascos vemos como susceptibles de actualización y mejora en el Estatuto de Gernika. Estas materias, adecuadamente reguladas y consensuadas, podrían dar como fruto un Estatuto moderno e integral, configurado como auténtica Constitución interna de los vascos y vascas, que se sometería al refrendo de los ciudadanos y ciudadanas con la incorporación de quienes no tuvieron oportunidad de hacerlo hace 36 años, y que permitiría un acomodo inteligente de Euskadi a la realidad que nos circunda.

Una realidad cambiante, que exige adaptaciones continuas y en la que consideramos que compartir soberanías competenciales en círculos concéntricos -municipio, comunidad nacional, Estado, Unión Europea, y órganos de gobernanza mundial- será la mejor y única solución a la convivencia de identidades plurales y de ciudadanos iguales en un mundo cada vez más interrelacionado.

Sin embargo es exigible, para abordar una discusión ordenada y productiva, que el debate se produzca sobre una propuesta articulada, que le corresponde presentar al Gobierno vasco, tal como hemos reclamado de forma reiterada. En primer lugar, porque la iniciativa, planteada por el propio lehendakari en su discurso de investidura y en intervenciones posteriores, fue traída al Parlamento por el único grupo que apoya al Gobierno, que es la institución a la que corresponde exponer sus planteamientos de partida. Y porque, en segundo lugar, ésta es la forma más adecuada de encauzar unos trabajos que, en otros casos, pueden derivar hacia la dispersión de las iniciativas y la falta de coherencia de la reforma acometida.



**Adenda**

**LA POSICIÓN DEL PARTIDO SOCIALISTA DE EUSKADI-  
EUSKADIKO EZKERRA SOBRE DISTINTOS CONCEPTOS  
UTILIZADOS EN EL DEBATE ESTATUTARIO**

Atendiendo la invitación realizada por la coordinadora de la Ponencia de Autogobierno, se expresa a continuación la postura del PSE-EE ante distintos conceptos que están surgiendo en el debate político y en las actuaciones previas desarrolladas, con el ánimo de que, cuando se utilicen en los trabajos posteriores, todos los grupos tengamos una idea lo más compartida posible de su significado e implicaciones.

### **1.- El derecho a decidir y la autodeterminación.**

El llamado “derecho a decidir” no existe ni está recogido como tal ni en la práctica internacional, ni en el derecho constitucional, ni en el lenguaje político comparado, que impugnaría ese término por impreciso: ¿quién decide, qué se decide?

Sí está contemplado en el derecho internacional el derecho de autodeterminación de un país o región. Pero en unos casos muy específicos de ocupación colonial u opresión nacional que en modo alguno son aplicables a nuestro caso.

El derecho a decidir es una argucia retórica para invocar el derecho a la autodeterminación –y en último término a la secesión, porque nadie que lo reclama lo hace para quedarse como está-, escondiendo a la comunidad para la que se demanda las implicaciones y consecuencias reales de lo que se propone.

Lo estamos viendo en el proceso independentista de Cataluña y en la aplicación concreta que se ha dado en países occidentales. Lo que se decidía en los referendos de Quebec de finales del siglo pasado y en el celebrado en Escocia el año pasado era la secesión o no de ambas comunidades de Canadá y el Reino Unido, no otra cosa.

La ciudadanía tiene derecho a decidir sobre las competencias, legalmente atribuidas dentro del sistema democrático, y lo ejerce políticamente de forma casi cotidiana. Para elegir a sus gobernantes, para cambiar las leyes, para definir la fiscalidad, la educación, la sanidad y otras muchas cosas. Pero lo hace según los cauces y procedimientos democráticos establecidos. En la mayoría de los casos, de forma

indirecta, a través de los representantes electos, y en circunstancias excepcionales, interviniendo directamente, a través de referéndum (que puede ser consultivo o de ratificación) u otras formas de participación.

Ahora bien, para no hacernos trampas en el solitario y pisar un suelo terminológico sólido, debería quedar claro que cuando se propone el derecho a decidir en el debate sobre la reforma estatutaria se hace en su acepción de derecho a la autodeterminación y/o a la secesión, como el nacionalismo lo está planteando en Cataluña. Y lo mismo en su formulación de “derecho a ser consultados”, donde el instrumento –la consulta- adquiere consistencia finalista, ya que la única consulta que interesa a sus proponentes es la que debe dar respuesta positiva a lo que ellos previamente han determinado.

Es decir, invocando la máxima democracia se plantea un proceso profundamente antidemocrático, en el que los parámetros de la decisión propuesta son fijados unilateralmente por quienes han diseñado ese supuesto derecho a decidir. Son ellos los que deciden qué se decide, quiénes lo deciden, con qué mayorías y en qué plazos.

### ***La posición de los Socialistas Vascos***

El PSE-EE, evidentemente, no comparte esta fundamentación pseudojurídica. Consideramos que si alguna fuerza política demanda la inclusión en nuestro ordenamiento jurídico de una vía legal por la que una comunidad de España pueda escindirse y constituir un Estado separado, debe exponerlo a la sociedad de forma abierta y clara, sin subterfugios terminológicos.

En resumen, jurídicamente no existe el “derecho a decidir”. Hablar de él como un derecho realmente reconocido supone crear una imagen falsa que se utiliza políticamente de forma fraudulenta, para transmitir que el sistema constitucional español niega algo que existe en el ordenamiento jurídico. Desde un punto de vista democrático resulta inadmisibles semejante juego.

Si lo que se reclama es la posibilidad de que una Comunidad Autónoma pueda convocar un referéndum consultivo, quien lo hace debe proponer las reformas constitucionales o estatutarias correspondientes para poder llevarlo a cabo. Pero esto sólo puede hacerse a partir de la

aceptación de la legalidad actual y de los procedimientos para su reforma.

## 2.-Los derechos históricos

El reconocimiento de los derechos históricos de los territorios forales que la Constitución "ampara y respeta" es el resorte jurídico que define la singularidad de la autonomía del País Vasco y de Navarra dentro del Estado autonómico puesto en marcha en 1978.

Debe tenerse en cuenta que la introducción de la Disposición Adicional Primera fue la fórmula utilizada por los constituyentes para tratar de incorporar al consenso constitucional al nacionalismo vasco, fundamentalmente al PNV. Una cláusula absolutamente original en el constitucionalismo comparado.

También en una Disposición Adicional del Estatuto se hace una reivindicación expresa de dichos derechos históricos, así como de su posible actualización "de acuerdo con lo que establezca el ordenamiento jurídico". La disposición constitucional precisa más y dice que dicha eventual actualización se hará "en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía".

Esos derechos actualizados son, fundamentalmente, la capacidad de autoorganización de las instituciones de los territorios forales y el Concierto Económico vasco y el Convenio Económico de Navarra. También operaron en la forma en que la Comunidad Autónoma accedió a las competencias en materia de educación y policía.

En lo que se refiere al Concierto Económico, hay que tener en cuenta que los territorios históricos de Bizkaia y Gipuzkoa recuperan con el Estatuto (artículo 41.) este instrumento, del que fueron privados por el régimen franquista en 1937. Y que el Estatuto y la ley del Concierto Económico de 1981 suponen un salto cualitativo importantísimo sobre la situación anterior en tres aspectos:

- Trasladan la institución del Concierto Económico a la nueva realidad de Comunidad Autónoma, aunque las competencias para

establecer y recaudar los tributos concertados siga correspondiendo a los órganos de los territorios históricos.

- Pasa a regularse por Ley (desde 2002 de carácter indefinido), lo que antes era regulado por Real Decreto.
- Con la concertación de los tributos establecidos en la reforma fiscal de 1977, el sistema de financiación del País Vasco obtuvo una capacidad de recursos nunca alcanzada.

### ***La posición de los Socialistas Vascos***

Se ha discutido mucho sobre qué juego puede dar la articulación de los derechos históricos en una eventual revisión de la vigente inserción del País Vasco en el conjunto de España. Sea cual sea la posición ideológica que se mantenga al respecto, parece evidente que el reconocimiento de los derechos históricos sólo opera desde el punto de vista jurídico como una fórmula de estar dentro del Estado común de forma diferenciada al resto de las comunidades autónomas.

Los derechos históricos de Euskadi no pueden invocarse ante otro país y sólo tienen sentido dentro de la Constitución. Por tanto, no cabe la pirueta jurídica de invocar su reconocimiento constitucional como un resorte para saltarse la Constitución y situarse por arte de magia fuera de la soberanía compartida que ésta consagra.

El concepto de “fondo de poder” es más una construcción difusa de filosofía política que un término del mundo del Derecho con un contenido preciso. Fuera del reconocimiento de los derechos históricos reconocidos en la Constitución y el Estatuto, no existe un fondo de armario de soberanía por parte del pueblo vasco, a la que se puede recurrir en cada momento para decidir unilateralmente cómo se desea estar, dentro o fuera del Estado español.

### **3.-El concepto de bilateralidad**

La bilateralidad se entiende que es, en Derecho, las obligaciones de carácter recíproco que asumen las dos partes involucradas en un pacto o

acuerdo. En consecuencia, cuáles sean dichas obligaciones y cómo se resuelven las incidencias surgidas en el ejercicio de las mismas, es algo que debe estar contemplado en el propio acuerdo.

Otra cosa distinta es reivindicar la bilateralidad como igualdad de posición de dos sujetos soberanos, como se deduce de algunos enunciados hechos desde el nacionalismo.

En este caso, la bilateralidad opera en aquello que se ha acordado de forma bilateral: el ejercicio de la autonomía. De tal modo que, por muy soberano que sea el Estado, hay cosas que el Estado no puede hacer: por ejemplo, iniciar el procedimiento de modificación del Estatuto de Gernika o aprobarlo de forma unilateral.

### ***La posición de los Socialistas Vascos***

Si de lo que se trata es de singularizar las relaciones entre las dos partes, la bilateralidad ya está reconocida, y funciona de hecho, en aquellos aspectos de la autonomía en los que Euskadi tiene una singularidad. Es lo que ocurre con los referidos al Concierto Económico, que se negocia con la Administración central de forma bilateral y al margen del sistema general de financiación a través de la Comisión Mixta del Concierto, o a la Policía autonómica, que se abordan a dos en la Junta de Seguridad.

Si lo que se pretende con el concepto es asegurar un “blindaje” absoluto de las competencias reconocidas en el Estatuto, para evitar que puedan darse recortes de las mismas por la acción legislativa del Gobierno central, hay fórmulas más eficaces y más precisas jurídicamente que la apelación a este concepto indeterminado. Por ejemplo, la clarificación competencial que se pretende con la reforma de la Constitución en sentido federal que propone el Partido Socialista y la asignación al Senado, como Cámara territorial, de funciones legislativas decisivas en aquellas normas que afectan a las comunidades autónomas y a sus competencias.

#### **4.- Concierto Económico/Concierto político**

El Concierto Económico es, como se ha indicado anteriormente, un elemento fundamental de la autonomía del País Vasco, que singulariza nuestro autogobierno y con el que se identifica mayoritariamente la sociedad vasca, más allá del limitado conocimiento que se tiene de su funcionamiento.

El paso fundamental para consolidar lo que en 1878 fue una fórmula provisional de inserción de las provincias vascas “en el concierto económico español”, establecida por Real Decreto, se produce con la Constitución y el Estatuto de Gernika.

Son la Constitución y el Estatuto los que dan al Concierto Económico el rango de ley permanente y una capacidad normativa y recaudatoria que nunca tuvieron los territorios históricos. Entre otras cosas, porque hasta entonces no hubo un sistema tributario tan desarrollado como el que ahora tenemos.

#### ***La posición de los Socialistas Vascos***

Los Socialistas vascos tenemos en una alta consideración al Concierto Económico, en cuanto instrumento que ha facilitado la inserción en España del País Vasco y ha ofrecido a nuestra sociedad unos recursos financieros suficientes para asegurar un desarrollo económico avanzado y un sólido sistema de servicios públicos.

La singularidad del Concierto tiene operatividad en su ámbito, el de las relaciones tributarias y financieras entre las instituciones de Euskadi y las de la Administración central. Pero su traslación al ámbito político resulta harto problemática.

Con el concepto de “Concierto político”, planteado de forma difusa desde el PNV, nos encontramos con el mismo problema que con el de “bilateralidad” o el “derecho a decidir”. Se intuye lo que se pretende al ponerlos sobre la mesa, pero su formulación jurídica es una incógnita que debe despejar quien los plantea.

En cualquier caso, el Partido Socialista está convencido de que los intereses del País Vasco solamente se pueden defender de forma



sostenible a largo plazo en el seno de un sistema federal español que reconozca las singularidades del país. Pero, al mismo tiempo, ello exige del País Vasco la implicación en la sostenibilidad democrática del referido sistema federal. En nuestra opinión, una interpretación de los intereses de Euskadi de forma que ponga en riesgo la propia viabilidad del sistema federal español que se propugna sería una forma de trabajar contra los intereses de nuestro país.

Vitoria-Gasteiz, 12 de enero de 2016

José Antonio Pastor Garrido  
Portavoz

Isabel Celaá Diéguez  
Parlamentaria