



Indice

	<u>Página</u>
ANTECEDENTES	2
DICTAMEN	3
1. <u>Objeto del informe</u>	3
2. <u>Consideración general</u>	3
3. <u>Examen de la Propuesta a la luz de la Constitución.</u>	4
a) Preámbulo y artículo 1.	6
b) Examen del resto de la propuesta de Estatuto Político	9
Título preliminar..	9
Título I. Del régimen de relación política con el Estado español y sus garantías	11
Título II. De los poderes en la Comunidad de Euskadi	11
Título III. Del régimen de relación política institucional en el ámbito de la Comunidad de Euskadi	12
Título IV. Del ejercicio del poder público en la Comunidad de Euskadi.	13
Resto de Títulos	14
c) Consideración de conjunto del contenido de la Propuesta de Estatuto Político	14
4. <u>Referencias a la Comunidad Foral de Navarra contenidas en la Propuesta de Estatuto Político.</u>	15
- Párrafo tercero del Preámbulo considerado en su contexto...	17
- Artículo 6 del Estatuto Político	18
5. <u>Cauces jurídicos que puede utilizar el Parlamento de Navarra.</u>	19
6. <u>Conclusiones.</u>	20



Parlamento de Navarra

En cumplimiento del Acuerdo de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra de 17 de noviembre de 2003, los Servicios Jurídicos de la Cámara tienen el honor de elevar a la misma el siguiente

INFORME

sobre la posible afectación del llamado "Plan Ibarretxe" al estatus jurídico-constitucional de la Comunidad Foral de Navarra

I. ANTECEDENTES

1. El Gobierno Vasco, mediante Acuerdo de 25 de octubre de 2003, ha aprobado una *"Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi"*. Dicho Acuerdo fue trasladado al Presidente del Parlamento Vasco, mediante escrito de la misma fecha, en cumplimiento del mismo y *"de conformidad con lo exigido por el artículo 46.1.a) del Estatuto de Autonomía para el País Vasco"*.

2. Dicha Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi, en adelante la Propuesta, fue admitida a trámite por la Mesa del Parlamento Vasco, en sesión de 4 de noviembre de 2003, y publicada en el Boletín Oficial del Parlamento Vasco núm. 115, de 7 de noviembre de 2003, bajo el título Reforma del Estatuto de Autonomía a iniciativa del Gobierno Vasco, si bien el encabezamiento del Acuerdo de la Mesa reza *"Propuesta de reforma de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi"* y el título del texto normativo dice: *"Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi"*. Se adjunta fotocopia de dicho Boletín como Anexo 1.

3. Con fecha del pasado día 17 de noviembre y a petición del Grupo Parlamentario Socialistas del Parlamento de Navarra, la Junta de Portavoces acordó solicitar la emisión de un informe jurídico sobre:

"Primero: La posible afectación del llamado "Plan Ibarretxe" al status jurídico-constitucional de la Comunidad Foral de Navarra, amparado por la Constitución Española y, en especial, en sus disposiciones adicional primera y transitoria cuarta.

Segundo: Los cauces jurídicos de actuación que puede utilizar el Parlamento de Navarra contra el acto de aprobación del citado plan por el Gobierno Vasco y contra su tramitación parlamentaria."

DICTAMEN

1. Objeto del informe

El presente informe tiene por objeto examinar la adecuación jurídica del contenido de la Propuesta a la Constitución Española y a la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA), para analizar y conocer si dicho contenido de la Propuesta incide o afecta al estatus jurídico-constitucional de la Comunidad Foral de Navarra, establecido en dichas normas básicas, en especial el que se deriva de la disposición adicional primera y de la disposición transitoria cuarta de la Constitución.

Como en todos los informes de los Servicios Jurídicos relativos a la constitucionalidad de una norma o de una iniciativa parlamentaria, hay que recordar que tal como dispone el artículo 1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), el intérprete supremo de la Constitución es el referido Tribunal y que, por tanto, las valoraciones que se efectúan en el presente informe no son más, ni menos, que una interpretación fundada en Derecho, que parten del contraste del tenor actual de la Propuesta con el bloque de la constitucionalidad.

2. Consideración general

A los efectos del presente informe no es preciso un análisis exhaustivo y detallado de todas y cada una de las disposiciones contenidas en la Propuesta, algo que ya se ha hecho en otras instancias, pero sí es conveniente tener una visión suficiente de su adecuación al marco constitucional, en el que se inserta el Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV) que la Propuesta pretende reformar, según dice el Boletín del Parlamento Vasco y se justifica en el Acuerdo del Gobierno Vasco de 25 de

octubre de 2003 al trasladar el mismo a la Cámara "*de conformidad con el artículo 46.1.º del Estatuto de Autonomía*". Esa adecuación a la Constitución Española (CE) viene exigida por la misma, ya que es la norma suprema del ordenamiento jurídico a la que están subordinadas todas las normas que lo integran y las actuaciones de los poderes públicos (arts. 9.1, 161.1 y 163 CE). La propia Constitución recuerda específicamente esa incardinación subordinada a la misma de los Estatutos de Autonomía en su artículo 147.1 al decir: "*1. Dentro de los términos de la presente Constitución, los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico*", y en la letra d) del apartado 2 del mismo artículo que refiere como contenido del Estatuto "*Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución*".

Este examen general de la adecuación de la Propuesta a la Constitución es obligado para conocer la incidencia de la misma en el estatus jurídico-constitucional de Navarra, porque al estar dicho estatus regulado por la CE y la LORAFNA la alteración de las previsiones normativas contenidas en las mismas, así como de las que en el Estatuto del País Vasco contemplan la incorporación de Navarra al mismo, se traducirá en una modificación de ese estatus ya que, como ha expuesto un ilustre Parlamentario Foral, el ordenamiento jurídico es como el juego de ajedrez, en el cual el movimiento de una sola pieza supone un cambio de posición relativa para todas las demás piezas, por lo que la modificación de una norma integrante del bloque de la constitucionalidad, como es el EAPV, supone una modificación del ordenamiento en su conjunto, y más todavía, si esa modificación exige inexcusablemente para su incorporación al ordenamiento una previa y sustancial modificación de la Constitución misma, como luego se verá.

3. Examen de la Propuesta a la luz de la Constitución

En este examen de la pretendida reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco contenida en la Propuesta vamos a efectuar el contraste de su preámbulo y sus artículos y disposiciones con la Constitución, norma superior de nuestro ordenamiento jurídico a la que los Estatutos están subordinados jerárquicamente, tal como reconoce el art. 27.2 de la LOTC y, como ha destacado el Tribunal Constitucional en múltiples sentencias: 18/82, de 4 de mayo, F.2; 69/82, de 23 de noviembre, F.1; 76/83, de 5 de agosto, F.4; 227/88, de 29 de noviembre, F.13, entre otras.

En este mismo sentido de atribuir a la Constitución el carácter de norma suprema y al Estatuto el de norma institucional básica de la

Comunidad Autónoma dentro del marco de aquélla, es conveniente recordar en este análisis de la Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi, la sentencia del Tribunal Constitucional 76/1988, de 26 de abril, sobre la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, del Parlamento Vasco, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, de la que por su interés vamos a reproducir su fundamento 3, en el que se interpreta y aplica el Estatuto del País Vasco en relación con el párrafo segundo de la disposición adicional primera CE: "*La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía*".

Dicho fundamento de la STC 76/88, dice:

" 3. El segundo apartado de la Disposición adicional primera de la Constitución toma en cuenta ambos aspectos, al establecer que «la actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y los Estatutos de Autonomía». Es evidente que esta precisión supone un complemento indisoluble del primer párrafo de la Disposición adicional primera C.E., que ha de ser considerada en su conjunto, y no únicamente en cuanto reconocimiento y respeto de derechos históricos, sin otra matización. En efecto, la actualización que se prevé resulta consecuencia obligada del mismo carácter de norma suprema de la Constitución. Y ello, al menos, desde dos perspectivas.

Primeramente, desde la necesaria adaptación a los mandatos constitucionales de esos derechos históricos que se amparan y respetan. **El carácter de norma suprema de la Constitución, a la que están sujetos todos los poderes del Estado (art. 9) y que resulta del ejercicio del poder constitucional del pueblo español, titular de la soberanía nacional, y del que emanan todos los poderes del Estado (art. 1.2 C.E.) imposibilita el mantenimiento de situaciones jurídicas (aun con una probada tradición) que resulten incompatibles con los mandatos y principios constitucionales. La Constitución no es el resultado de un pacto entre instancias territoriales históricas que conserven unos derechos anteriores a la Constitución y superiores a ellas, sino una norma del poder constituyente que se impone con fuerza vinculante general en su ámbito, sin que queden fuera de ella situaciones «históricas» anteriores.** En este sentido, y desde luego, la actualización de los derechos históricos supone la supresión, o no reconocimiento, de aquellos que contradigan los principios constitucionales. Pues será de la misma Disposición adicional primera C. E., y no de su legitimidad histórica de donde los derechos históricos obtendrán o conservarán su validez y vigencia.

En segundo lugar, ha de destacarse que la Constitución da lugar a la formación de una nueva estructura territorial del Estado, basada en unas entidades anteriormente inexistentes: Las Comunidades Autónomas. Aparecen así unos nuevos sujetos públicos a los que la Constitución otorga un «status» propio, y atribuye potencialmente la asunción de un elenco de

competencias, reservando a sus respectivos Estatutos, como normas institucionales básicas de cada Comunidad, la definición y regulación tanto de su propia organización como de las competencias que asuman. Esta nueva realidad no puede por menos de suponer una inevitable incidencia en situaciones jurídicas preexistentes: Tanto en las competencias de las instituciones centrales del Estado, como (en lo que aquí importa) en las de otras entidades territoriales, los territorios forales, cuyos «derechos históricos» habrán de acomodarse o adaptarse al nuevo orden territorial. La actualización, por tanto, y como la Constitución dispone, ha de llevarse a cabo también en el marco de los Estatutos de Autonomía, y ello puede suponer (contrariamente a lo señalado por los recurrentes) que determinados derechos históricos incompatibles con el hecho autonómico deban suprimirse, o que deban atribuirse a unos nuevos sujetos, las Comunidades Autónomas, aquellos que resulten imprescindibles para su misma configuración o funcionamiento."

Destacado el carácter de norma de normas de la Constitución y tras efectuar una detenida lectura del texto de la Propuesta, se pueden hacer las siguientes consideraciones sobre la misma, derivadas de su contraste con el marco constitucional vigente:

a) *Preámbulo y artículo 1.*

El Preámbulo de la Propuesta es del siguiente tenor:

"PREÁMBULO

El Pueblo Vasco o Euskal Herria es un Pueblo con identidad propia en el conjunto de los pueblos de Europa, depositario de un patrimonio histórico, social y cultural singular, que se asienta geográficamente en siete Territorios actualmente articulados en tres ámbitos jurídico-políticos diferentes ubicados en dos estados.

El Pueblo Vasco tiene derecho a decidir su propio futuro, tal y como se aprobó por mayoría absoluta el 15 de febrero de 1990 en el Parlamento Vasco, y de conformidad con el derecho de autodeterminación de los pueblos, reconocido internacionalmente, entre otros, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

El ejercicio del derecho del Pueblo Vasco a decidir su propio futuro se materializa desde el respeto al derecho que tienen los ciudadanos y ciudadanas de los diferentes ámbitos jurídico-políticos en los que actualmente se articula a ser consultados para decidir su propio futuro. Esto es, respetando la decisión de los ciudadanos y ciudadanas de la actual Comunidad Autónoma Vasca, la decisión de los ciudadanos y ciudadanas de la Comunidad Foral de Navarra, así como las decisiones de los ciudadanos y ciudadanas de los Territorios vascos de Iparralde –Lapurdi, Behe Nafarroa, y Zuberoa-.

De conformidad con estos tres pilares y como parte integrante del Pueblo Vasco, los ciudadanos y ciudadanas de la actual Comunidad Autónoma de Euskadi, integrada por los Territorios de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa, en el ejercicio de nuestra voluntad democrática y en virtud del respeto y actualización de nuestros derechos históricos recogidos en el Estatuto de Gernika y en la Constitución española, manifestamos nuestra voluntad de formalizar un nuevo pacto político para la convivencia.

Este pacto político se materializa en un nuevo modelo de relación con el Estado español, basado en la libre asociación y compatible con las posibilidades de desarrollo de un estado compuesto, plurinacional y asimétrico.

Por cuanto antecede, los ciudadanos y ciudadanas de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa ratificamos el siguiente

ESTATUTO POLÍTICO"

El Preámbulo parte de una concepción del "Pueblo Vasco" como ente diferenciado totalmente y no integrado en otros pueblos, que por tanto, no forma parte del español, asentado en siete Territorios, que tiene derecho a decidir su propio futuro, de conformidad con el derecho de autodeterminación de los pueblos reconocido internacionalmente. El ejercicio de ese derecho se hará respetando la decisión de los ciudadanos de la actual Comunidad Autónoma Vasca, de la Comunidad Foral de Navarra y de los de Lapurdi, Bere Nafarroa y Zuberoa.

Con base en esa concepción del *demos* vasco y en ese derecho de autodeterminación, aunque restringiendo éste a una parte de aquél, los ciudadanos de la Comunidad del País Vasco integrada por los territorios de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa, y en virtud del respeto de sus derechos históricos recogidos en el Estatuto y en la Constitución, manifiestan su voluntad de hacer un nuevo pacto político. Pacto que se materializa en un nuevo modelo de relación con el Estado español basado en la libre asociación y compatible con un estado compuesto, plurinacional y asimétrico.

Esa concepción y ese derecho de autodeterminación se concreta en el art. 1 de la Propuesta que proclama: "*Como parte integrante del Pueblo Vasco o EuskalHerria, los Territorios vascos de Araba, Bizkaia y Gipúzkoa, así como los ciudadanos y ciudadanas que los integran, en el ejercicio del derecho a decidir libre y democráticamente su propio marco de organización y de relaciones políticas, y como expresión de su nacionalidad y garantía de autogobierno, se constituyen en una Comunidad vasca libremente asociada al Estado español bajo la denominación de Comunidad de Euskadi.*"

Dicho preámbulo y artículo 1 parten del reconocimiento de una soberanía originaria, nacional, del Pueblo Vasco, que tiene derecho a autodeterminarse, aunque se actualice ahora sólo la de una parte del mismo: la Comunidad de Euskadi, y que ya no es una Comunidad Autónoma dentro del Estado español de acuerdo con la Constitución, como dice el vigente art. 1 EAPV, lo cual choca manifiestamente con el artículo 1.2 de la Constitución que proclama: "*La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado*", y con el art. 2 CE que establece:

"La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas".

Con arreglo al preámbulo de la Constitución, "*La Nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama su voluntad de...*", y los artículos 1 y 2 CE citados establecen que el sujeto del poder constituyente y titular del derecho de autodeterminación es el pueblo español, en el que reside la soberanía nacional y que se identifica con la Nación española, como expresión política del mismo. Dicho pueblo integrado por todos los españoles, incluidos obviamente los ciudadanos del País Vasco, se dota de una Constitución que se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española y reconoce y garantiza la autonomía, que no es soberanía, de las nacionalidades y regiones que la integran.

Como vemos, el modelo de Estado configurado por la CE es complejo y plural, ya que está integrado por diecisiete Comunidades Autónomas y dos Ciudades autónomas con sus correspondientes ámbitos de interés, pero único, ya que no es un Estado plurinacional constituido a partir de un acuerdo de asociación de diferentes naciones – pueblos soberanos, que comparten su soberanía. Dicho Estado español se sustenta, por tanto, en una única soberanía que corresponde al pueblo español y en la indisoluble unidad de la Nación española, que es compatible con la existencia de Comunidades Autónomas e incompatible con el derecho de autodeterminación clásico, como derecho en última instancia a la secesión. Lo que no contempla la Constitución, desde luego, es un Estado español compuesto, plurinacional y asimétrico, como dice el penúltimo párrafo del preámbulo.

Por ello la Propuesta contradice la Constitución, ya que en ella no cabe ni la soberanía del pueblo vasco ni su derecho de autodeterminación, que, conforme a los Pactos Internacionales aprobados por la ONU en 1960 y la

Resoluciones que han delimitado su contenido, no es atribuible al conjunto de ciudadanos de la Comunidad Autónoma del País Vasco. A estos efectos es conveniente recordar que las Resoluciones 514 (XV) de 14 de diciembre de 1960, y la 2625 (XXV), de 24 de octubre de 1970, rechazan cualquier derecho de secesión con respecto a un Estado independiente y toda acción encaminada a la ruptura parcial o total de la unidad nacional y la integridad territorial de cualquier país. Como vemos en el Derecho internacional no existe un derecho ilimitado a la independencia, sino que se ha concretado a través de esas resoluciones y de las decisiones del Tribunal Internacional de Justicia en unos supuestos que no son aplicables al País Vasco.

Por otro lado, del referido artículo 1, y del resto del articulado del Estatuto Político recogido en la Propuesta, se deduce con claridad la voluntad de constituir la Comunidad de Euskadi no como una Comunidad Autónoma en el marco de la Constitución, conforme a su art. 2 y concordantes, e integrada en España, sino como una Comunidad vasca libremente asociada a España en el marco de organización y de relaciones políticas diseñado en el Estatuto Político, que no de Autonomía, que se propone al margen del diseño constitucional y ex novo. Dicho nuevo marco se pretende también sustentar, en el párrafo cuarto del preámbulo, en el respeto a los derechos históricos reconocidos por la disposición adicional primera CE. Lo cual es verdaderamente contradictorio ya que esta disposición lo que prescribe es que la actualización de los derechos históricos de los "*Territorios vascos de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa*" se deberá realizar "*en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía*", tal como dice su segundo párrafo y ha explicitado la STC 76/88 que hemos citado anteriormente, y no fuera de dichas normas como pretende la Propuesta.

b) *Examen del resto de la Propuesta de Estatuto Político.*

Título preliminar.

Esa voluntad de desconocer las prescripciones constitucionales se trasluce a lo largo de todo el contenido del Estatuto Político, el cual en su propia estructura y determinaciones se parece más a un texto constitucional que a un Estatuto de Autonomía. En efecto, en su Título preliminar, siguiendo la concepción confederal del Estado manifestada en su Preámbulo que luego se complementa y explicita a lo largo del articulado de la Propuesta, se establece, además de la declaración fundacional que ya hemos comentado (art. 1):

- 1.º El territorio (art. 2), cuyo apartado 2 regula la incorporación de enclaves territoriales desconociendo la necesidad de Ley Orgánica para su aprobación, contradiciendo el art. 141. 1 CE, y supone también la modificación del Estatuto de Autonomía de Castilla y León en cuya disposición transitoria séptima.3, se prevé un procedimiento diferente con intervención de la provincia afectada, que culmina en la aprobación mediante Ley Orgánica, apartado 3 de la disposición que fue declarado constitucional por STC 99/1986, de 11 de julio.
- 2.º Los símbolos (art. 3). En este artículo subyace la visión soberanista del conjunto, al permitir en su apartado 1 que el Parlamento vasco regule el uso y prelación de los símbolos políticos en Euskadi, sin tener en cuenta la existencia y utilización obligada de la bandera española en los edificios públicos, establecida en el art. 4.2 CE. Y en su apartado 3 desconoce la atribución a Ley de las Cortes de la modificación de la denominación de las provincias que constituyen los territorios históricos de Alava, Vizcaya y Guipúzcoa, establecida en el art. 25.2 del Texto refundido de las disposiciones legales de régimen Local, cuya constitucionalidad fue confirmada por STC 385/93, F.4, último párrafo.
- 3.º La nacionalidad vasca, diferente de la española aunque compatible (arts. 4 y 5). Estos arts. 4 y 5 contradicen los arts. 2 y 11 CE que contemplan la existencia de una sola nacionalidad, la española, como manifestación de la pertenencia de todos los españoles a una Nación y a un Estado, el español, y se vulnera la competencia exclusiva del Estado en materia de nacionalidad, establecida en el art. 149.1.2.º. También contradice el art. 5.3 la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales establecida en los arts. 149.1.3.º, 93 y 97 CE.
- 4.º Las relaciones con Navarra, fuera también de las previsiones constitucionales que se declaran inaplicables (art. 6) como luego veremos.
- 5.º La lengua (art. 8).
- 6.º Los valores y derechos fundamentales que regirán su autogobierno (arts. 9, 10 y 11). Estos artículos atribuyen al Parlamento Vasco la regulación de los derechos y deberes fundamentales, vulnerando la reserva a Ley Orgánica de su desarrollo prevista en el art. 81.1 CE y la competencia del Estado establecida en el art. 149.1.1.º CE.

Título I. Del régimen de relación política con el Estado español y sus garantías.

El Título I (arts. 12 a 17) regula el estatus de libre asociación con el Estado español y proclama su derecho a decidir mediante referéndum tanto sus relaciones con otros "*Territorios y Comunidades del Pueblo Vasco*" como con el Estado español y sus Comunidades Autónomas, así como en el ámbito europeo e internacional, lo cual supone desconocer la integración del País Vasco en el Estado español en el marco de la Constitución y su Estatuto de Autonomía, y contradice el carácter supremo de la Constitución Española (art. 9.1 CE) a la que no se acomoda ni se subordina el Estatuto Político contenido en la Propuesta. En efecto, dicho Título I del Estatuto vulnera los siguientes artículos de la Constitución: 1.2, soberanía nacional; 2, unidad de la Nación española compatible con la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran; 92, referéndum convocado por el Rey a propuesta del Presidente del Gobierno, previa autorización del Congreso y conforme a su Ley Orgánica reguladora; Título VIII, organización territorial del Estado en municipios, provincias y Comunidades Autónomas; Título IX, Tribunal Constitucional. Hay que destacar que el art. 14 de la Propuesta, Principios de Relación Política con el Estado, pretende la derogación pura y simple, amén de singular, para la Comunidad de Euskadi del art. 155 de la Constitución, que prevé la posibilidad de que el Gobierno adopte las medidas necesarias para obligar al cumplimiento de la Constitución a la Comunidad Autónoma que no cumplieren las obligaciones que aquélla imponga.

También es reseñable el art. 17, que prevé un procedimiento de modificación del Estatuto Político en el que si no se alcanza un acuerdo con el Estado, en el plazo de 6 meses, el texto modificativo se someterá a referéndum del pueblo vasco, que si lo ratifica obligará a iniciar una nueva negociación con el Estado para incorporar el texto al ordenamiento jurídico, lo cual contradice lo establecido en el art. 147.3 de la Constitución Española, aprobación de la reforma de los Estatutos mediante Ley Orgánica, y el art. 92, los referéndum se convocan por el Rey conforme a lo previsto en la correspondiente Ley Orgánica.

Título II. De los poderes en la Comunidad de Euskadi.

El artículo 18 que encabeza dicho título es bien expresivo de la inconstitucionalidad de todo él, ya que no sólo atribuye a la Comunidad el ejercicio del poder legislativo y ejecutivo, sino también el Poder Judicial, que, con arreglo al art. 26, culminará su organización en el Tribunal Superior de Justicia de Euskadi y ante el que se agotarán todas las instancias,

incluyendo los recursos de casación. Poder Judicial que se gobernará en el ámbito de Euskadi mediante el Consejo Judicial Vasco, que colaborará con el Consejo General del Poder Judicial en el Estado (art. 27).

También la organización y funcionamiento del Ministerio Fiscal en Euskadi se regulará mediante Ley del Parlamento Vasco (art. 28)

Todas estas previsiones del Estatuto Político contradicen deliberada y abiertamente la regulación contenida en el Título VI de la Constitución que regula un Poder Judicial único, basado en el principio de unidad jurisdiccional (art. 117 CE) que culmina su organización en el Tribunal Supremo, que es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo en materia de garantías constitucionales, y con jurisdicción en toda España (art. 123 CE), y que atribuye el gobierno de los jueces y tribunales a un único órgano estatal, que es el Consejo General del Poder Judicial, de acuerdo con su Ley Orgánica (art. 122 CE).

Podemos concluir esta consideración referida al Título II, diciendo que este no sólo regula los poderes de Euskadi sino los poderes del Estado en Euskadi, a los que limita, e incluso hace desaparecer al Delegado del Gobierno previsto en el art. 154 CE, todo ello desde el punto de vista que subyace en toda la Propuesta: la concepción de las relaciones de Euskadi con España basada en la soberanía nacional de la primera que, en virtud del pacto, se integra y comparte con la del Estado, un Estado de forma confederal y base plurinacional. Así lo recoge especialmente el apartado 3 del art. 18 de la Propuesta, que dice:

" 3. Las Instituciones vascas y las Instituciones del Estado ejercerán sus poderes respectivos en el ámbito que les corresponda **de conformidad con lo dispuesto en el presente Estatuto**, en un marco bilateral de cooperación y respeto mutuo."

Como vemos las relaciones con el Estado español lo van a ser en el marco que establezca el Estatuto Político, sin tener en cuenta el ordenamiento jurídico presidido por la Constitución, a la cual el contenido del Estatuto vulnera directa y manifiestamente.

Título III. Del régimen de relación política institucional en el ámbito de la Comunidad de Euskadi.

En el presente informe no nos vamos a detener en el examen de este título por no ser tan relevante como el resto a los efectos del mismo, aunque destacaremos que considera instituciones vascas a "*las Instituciones del*

Poder Judicial en la Comunidad de Euskadi" lo cual merece la misma crítica que la ya realizada respecto al título II.

Título IV. Del ejercicio del poder público en la Comunidad de Euskadi.

Por resumir este Título IV, diremos que, tras establecer en el Capítulo 1.º unos principios generales de actuación, el Capítulo 2.º (arts. 40 a 44) establece los principios de delimitación competencial entre Euskadi y el Estado, desconociendo y alterando el sistema de distribución competencial previsto en el Título VIII de la Constitución, de forma consciente el artículo 40 dispone que "*el Poder Público será ejercido en la Comunidad de Euskadi de conformidad con los principios básicos de relación y con la atribución de competencias **que se establecen en el presente Estatuto***" y no con arreglo a los principios y competencias fijados en la Constitución, a la cual no se adecua evidentemente. Además, la Propuesta prevé en su artículo 43.1 una cláusula residual a favor de la Comunidad de Euskadi, contraria a la prevista a favor del Estado por el art. 149.3 CE, atribuyéndola la potestad legislativa en todas las materias competenciales no atribuidas expresamente al Estado **en el presente Estatuto.**

El Capítulo 3.º (art. 45) se refiere a las competencias exclusivas del Estado al cual asigna siete materias como exclusivas y cinco en las que le corresponde dictar la "*legislación común*", en total contradicción con el artículo 149 CE que atribuye al Estado la competencia exclusiva en treinta y dos materias y con una superior intensidad en bastantes de ellas que en la Propuesta.

Este artículo 45 se olvida, por ejemplo, de las siguiente materias que el art. 149.1 CE reserva al Estado en sus números: 1.º Regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes fundamentales. 7.º Legislación laboral; 11.º Bases de la ordenación del crédito, banca y seguros; 13.º Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; 16.º Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad; Legislación sobre productos farmacéuticos. 17.º Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social; 18.º Bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios, el procedimiento administrativo común, legislación sobre expropiación forzosa, legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.

En el Capítulo 4.º (arts. 46 a 54) se fijan las competencias que corresponden a la Comunidad de Euskadi, la mayoría de ellas con carácter exclusivo, lo cual contradice en muchos casos las competencias exclusivas del Estado previstas por el art. 149 CE, que como ya hemos visto en muchos ámbitos no se han reconocido al Estado en la Propuesta. Como no hace falta al fin del informe, a estas alturas, seguir demostrando la contradicción palmaria de la Propuesta con la Constitución, no vamos a entrar en un examen exhaustivo de las competencias atribuidas y sólo citaremos, a modo de ejemplo, que son contrarias a la CE en el art. 46 las letras c), d), e) y g); en el art. 47 el apartado 1, el apartado 2 en sus letras a), b), c) y h); en el art. 48 las letras a) y b); etc., etc.

Resto de Títulos.

De los restantes artículos de la Propuesta, que siguen la misma línea que los anteriormente comentados, solo citaremos, como un ejemplo más de vulneración de la Constitución, los artículos 65, 67 y 68 de la Propuesta que son inconstitucionales en cuanto desconocen la competencia estatal en materia de relaciones internacionales (art. 149.1.3.º CE y STC 164/94, de 26 de mayo) y al determinar, el art. 65.6, que Euskadi constituirá una circunscripción única en el ámbito de las elecciones al Parlamento Europeo, contradice el art. 81.1 CE, ya que es una materia propia de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y no de un Estatuto.

c) *Consideración de conjunto del contenido de la Propuesta de Estatuto Político.*

Llegados a este punto no parece necesario seguir examinando el resto del articulado del Estatuto para el objeto de este informe. Ya que, como se ha evidenciado a lo largo del informe y en base a las consideraciones en el mismo contenidas, se puede afirmar con rotundidad que en la misma no se ha tenido en cuenta la supremacía de la Constitución, establecida en sus arts. 9.1, 161.a), 163 y 164, ya que se infringen manifiestamente multitud de preceptos constitucionales, señaladamente, como hemos visto, los arts. 1.2, 2, 9.1, 81, 92, 147, 149, 155 disposición adicional primera, disposición transitoria cuarta y, en general, los títulos VI, VIII y IX.

Por lo que cabe concluir que con la Propuesta lo que se plantea, por un órgano -el Gobierno Vasco- no legitimado para ello (art. 87.2 CE), no es una reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco, de acuerdo con el artículo 46 del mismo y con el 147.3 CE, sino un nuevo modelo de Estado plurinacional, que hace necesaria una reforma constitucional conforme a las

previsiones del artículo 168 CE, dado que la disposición adicional primera no ampara un contenido soberanista como el de la Propuesta, ya que, como se ha dicho, la actualización de los derechos históricos de los territorios del País Vasco se debe hacer en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía (STC 76/88).

Como resumen general de la contradicción de la Propuesta con el marco constitucional podemos decir que:

- 1.º La Propuesta de Estatuto Político no respeta que la soberanía nacional reside en el pueblo español, como sujeto homogéneo (art. 1.2 CE).
- 2.º Niega la unidad de la Nación española al atribuir el derecho de autodeterminación al Pueblo Vasco (art. 2).
- 3.º No reconoce la supremacía de la Constitución, ya que el Estatuto se formula por el Gobierno Vasco sin tener en cuenta sus determinaciones (art. 9.1 CE) y como norma constituyente de la Comunidad de Euskadi, que se relaciona bilateralmente con el Estado español en un marco de libre asociación, contrariando los artículos citados y el Título VIII de la Constitución.
- 4.º Desconoce el monopolio del Gobierno del Estado o de las Cortes Generales en la celebración de tratados internacionales (arts. 93, 94, 95, 97 y 149.1.3.º CE).
- 5.º No respeta la unidad del poder judicial, tanto en su vertiente jurisdiccional como organizativa (arts. 117, 122 y 123 CE).
- 6.º No respeta el sistema de organización territorial del Estado en Comunidades Autónomas. y el de distribución de competencias entre éstas y el Estado (arts. 145, 147, 148 y 149 CE).

4. Referencias a la Comunidad Foral de Navarra contenidas en la Propuesta de Estatuto Político

La Propuesta hace dos referencias explícitas a la Comunidad Foral de Navarra, la primera, en el tercer párrafo del Preámbulo y, la segunda, en el artículo 6. Se reproducen a continuación dicho Preámbulo y artículo para una mejor comprensión del análisis a efectuar.

"PREÁMBULO

El Pueblo Vasco o Euskal Herria es un Pueblo con identidad propia en el conjunto de los pueblos de Europa, depositario de un patrimonio histórico, social y cultural singular, que se asienta geográficamente en siete Territorios actualmente articulados en tres ámbitos jurídico-políticos diferentes ubicados en dos estados.

El Pueblo Vasco tiene derecho a decidir su propio futuro, tal y como se aprobó por mayoría absoluta el 15 de febrero de 1990 en el Parlamento Vasco, y de conformidad con el derecho de autodeterminación de los pueblos, reconocido internacionalmente, entre otros, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

El ejercicio del derecho del Pueblo Vasco a decidir su propio futuro se materializa desde el respeto al derecho que tienen los ciudadanos y ciudadanas de los diferentes ámbitos jurídico-políticos en los que actualmente se articula a ser consultados para decidir su propio futuro. Esto es, respetando la decisión de los ciudadanos y ciudadanas de la actual Comunidad Autónoma Vasca, la decisión de los ciudadanos y ciudadanas de la Comunidad Foral de Navarra, así como las decisiones de los ciudadanos y ciudadanas de los Territorios vascos de Iparralde – Lapurdi, Behe Nafarroa, y Zuberoa-.

De conformidad con estos tres pilares y como parte integrante del Pueblo Vasco, los ciudadanos y ciudadanas de la actual Comunidad Autónoma de Euskadi, integrada por los Territorios de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa, en el ejercicio de nuestra voluntad democrática y en virtud del respeto y actualización de nuestros derechos históricos recogidos en el Estatuto de Gernika y en la Constitución española, manifestamos nuestra voluntad de formalizar un nuevo pacto político para la convivencia.

Este pacto político se materializa en un nuevo modelo de relación con el Estado español, basado en la libre asociación y compatible con las posibilidades de desarrollo de un estado compuesto, plurinacional y asimétrico.

Por cuanto antecede, los ciudadanos y ciudadanas de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa ratificamos el siguiente

ESTATUTO POLÍTICO""

"Artículo 6. Relaciones con la Comunidad Foral de Navarra.

1. La Comunidad de Euskadi y la Comunidad Foral de Navarra podrán establecer los vínculos políticos y las relaciones internas a nivel municipal y territorial que consideren más adecuadas para el desarrollo y el bienestar social, económico y cultural de sus ciudadanos y ciudadanas, sin más limitación que la propia voluntad de los mismos, expresada y ratificada de conformidad con los correspondientes ordenamientos jurídicos de ambas Comunidades.

2. A estos efectos, se podrán celebrar convenios y acuerdos de cooperación entre ambas Comunidades para el desarrollo y la gestión de ámbitos de interés común, incluyendo, en su caso, la posibilidad de establecer

instrumentos comunes de cooperación, si así fuera aprobado por sus respectivas Instituciones de autogobierno. El Estado respetará en todo caso la celebración de los convenios y acuerdos de cooperación entre ambas Comunidades, no resultando, por tanto, de aplicación a dichas relaciones, lo dispuesto en el artículo 145 de la Constitución.

3. Si en el futuro, los ciudadanos y ciudadanas de la Comunidad de Euskadi y los de la Comunidad Foral de Navarra decidieran libremente conformar una estructura política conjunta, se establecerá, de común acuerdo, un proceso de negociación política entre las Instituciones respectivas para articular un nuevo marco de organización y de relaciones políticas que, en último término, deberá ser ratificado por la ciudadanía de ambas Comunidades."

Ambas previsiones estatutarias suponen una intromisión evidente en el estatus jurídico-constitucional de Navarra, como seguidamente se verá.

- Párrafo tercero del Preámbulo considerado en su contexto.

La mención que en dicho párrafo se hace a la Comunidad Foral de Navarra supone un desconocimiento de que Navarra, conforme al artículo 1 LORAFNA, "*constituye una Comunidad Foral con régimen autonomía e instituciones propias, indivisible, integrada en la Nación española y solidaria con todos sus pueblos*".

El Preámbulo, sin haber conferido las Instituciones navarras ni el pueblo navarro, mandato alguno al autor de la propuesta, que por sí y ante sí y partiendo de un *a priori* ideológico nacional-soberanista, declara que Navarra y sus ciudadanos está integrada en el Pueblo Vasco y como tal tiene derecho a decidir su futuro, en la forma que se contempla en el Preámbulo y en el artículo 6, declaración que la representación del pueblo navarro no ha pedido y que contradice la integración de Navarra y de su pueblo en la Nación española, recogida en el artículo 1 LORAFNA y que es conforme con el artículo 2 CE.

Esta referencia supone, pues, una intromisión en la posición jurídico-constitucional de Navarra respecto a su incardinación dentro del pueblo español que constituye la Nación española que se dotó de una Constitución que reconoce y ampara el régimen foral de Navarra, conforme al párrafo primero de su disposición adicional primera (artículo 2 LORAFNA), que ha permitido integrar en el mismo todas las competencias compatibles con la unidad constitucional, garantizar aquellas propias del régimen foral y ordenar democráticamente sus Instituciones (artículo 3 LORAFNA). Como se deduce de lo dicho, este régimen foral, este ámbito de autonomía organizativa, competencial y de relaciones con el Estado de que goza

Navarra, sufriría un cambio radical, más bien es incompatible, si lo recogido en el Preámbulo y en el articulado de la Propuesta llegase a formar parte del ordenamiento jurídico en el futuro.

Esto es así porque el Preámbulo, justificación o basamento filosófico doctrinal del Estatuto Político, y el resto del articulado se han elaborado al margen de la Constitución, desconociéndola en su mayor parte, ya que se trata del documento constitucional de una nueva entidad "*La Comunidad de Euskadi*", no Comunidad Autónoma del País Vasco como ahora, que no se integra en Nación española ni en el marco del sistema autonómico configurado por el Título VIII y la disposición adicional primera CE, sino que se asocia libremente mediante una relación bilateral con el Estado español, que pretende "*compuesto, plurinacional y asimétrico*" tal y como dice el penúltimo párrafo del Preámbulo.

- **Artículo 6 del Estatuto Político.**

Vamos a estudiar este artículo 6 a la luz del Preámbulo cuya concepción del Pueblo Vasco como entidad independiente y soberana, con derecho a ejercer el derecho de autodeterminación de los pueblos, que la Comunidad de Euskadi ejerce, en este momento, estableciendo relaciones bilaterales con otros entes políticos, se recoge en este artículo 6, que vamos a analizar por apartados.

En efecto, su **apartado 1** manifiesta que la Comunidad de Euskadi y Navarra podrán establecer los acuerdos que estimen convenientes "*de conformidad con los correspondientes ordenamientos jurídicos de ambas Comunidades*" lo cual significa desconocer el ordenamiento jurídico conjunto, el español, que comprende ambos ordenamientos particulares y que encabeza la Constitución, por lo que en esas relaciones, por lo menos en la intervención de Euskadi, no se aplicarían los correspondientes preceptos de la Constitución ni del EAPV, sino los del Estatuto y su desarrollo, y seguramente supondría la imposibilidad de formalizar convenios, ya que no encajaría en lo previsto por el art. 70 de la LORAFNA, enmarcado perfectamente en el artículo 145 CE.

Apartado 2. Lo anteriormente dicho en el apartado 1 se ratifica plenamente a la vista de este apartado 2, que establece "*El estado respetará en todo caso la celebración de convenios y acuerdos de cooperación entre ambas Comunidades, no resultando, por tanto, de aplicación a dichas relaciones, lo dispuesto en el artículo 145 de la Constitución*".

Este precepto es evidentemente contrario al art. 145 CE, que no prevé ningún tipo de excepción de su obligatoriedad para comunidad alguna, y al art. 70 de la LORAFNA congruente con el mismo, y perturba el ámbito y forma de relacionarse con otras Comunidades de Navarra y afecta, a la posición, jurídico-constitucional de la Comunidad Foral de Navarra establecida por dichos artículos de la Constitución y de la LORAFNA.

Apartado 3. Desarrollando la filosofía soberanista que subyace en toda la Propuesta, este apartado ignora las previsiones contenidas en la disposición transitoria cuarta CE, en la adicional 2.^a LORAFNA y en el artículo 2.2 EAPV, por lo que evidentemente es contrario a la Constitución y a la LORAFNA, lo que lógicamente afecta al estatus jurídico-constitucional de la Comunidad Foral de Navarra, al alterar la Propuesta el procedimiento que regula una de las relaciones posibles entre Euskadi y Navarra, la integración de ambas en la Comunidad Autónoma Vasca. Aunque en el marco de la Propuesta la integración no sería a una Comunidad Autónoma del País Vasco sino a la Comunidad de Euskadi, ajena al sistema de relaciones y competencias establecido por el Título VIII y la disposición adicional primera CE, en el que se insertan actualmente el País Vasco y Navarra, lo cual cambiaría, más todavía, el estatus jurídico-constitucional de la Comunidad Foral de Navarra, con respecto al Estado de las autonomías diseñado por la CE, tanto en relación con el Estado organización como con el resto de las Comunidades Autónomas, lo cual vulneraría los arts. 64 y 70 de la LORAFNA.

Este apartado 3 del artículo 6 de la Propuesta otorga a Navarra, amén de a Euskadi, la facultad de decidir, sin atender la norma constitucional correspondiente (disposición transitoria cuarta CE), "*conformar una estructura política conjunta*" mediante el proceso que libremente acordase, confiere, como ya se hacía en el Preámbulo, un derecho de autodeterminación a la Comunidad Foral de Navarra contrario manifiestamente al artículo 2 CE, y a la disposición transitoria cuarta de la CE.

5. Cauces jurídicos que puede utilizar el Parlamento de Navarra.

Para contestar a esta cuestión, y partiendo del hecho de que la propuesta es contraria a la Constitución y desconoce también el vigente estatus jurídico-constitucional de la Comunidad Foral de Navarra, a cuyo ámbito de autogobierno propio y a su marco de relaciones institucionales competenciales afecta tanto el conjunto de la misma como los preceptos que

dedica a Navarra, lo cual puede ser motivo de un conflicto de competencia, hay que acudir a la LOCT y a la LORAFNA.

- El Parlamento de Navarra, conforme al artículo 205 de su Reglamento y al 32.2 LOTC, está legitimado para interponer recursos de inconstitucionalidad contra las leyes estatales que puedan afectar al ámbito de autonomía de la Comunidad Foral de Navarra, en consecuencia al no tratarse la Propuesta de una ley formal, además de no ser estatal todavía, ni de una disposición o acto con fuerza de ley del Estado, no puede ser objeto la Propuesta del recurso de inconstitucionalidad previsto en el artículo 161.1.a) CE y en el 32.2 LOTC.

- La impugnación de los actos y resoluciones de los órganos de las Comunidades Autónomas, como podrían ser considerados el Acuerdo del Gobierno Vasco aprobando la Propuesta y el de la Mesa del Parlamento Vasco admitiéndola a trámite, está reservada al Gobierno de la Nación por el artículo 161.2 de la Constitución. Por lo cual el Parlamento de Navarra no está legitimado para tal impugnación.

- El planteamiento de un conflicto de competencias respecto del Acuerdo del Gobierno Vasco aprobatorio de la Propuesta por invadir su contenido, específicamente su Preámbulo y el artículo 6, el ámbito propio de la Comunidad Foral de Navarra definido en la CE y en la LORAFNA, puede ser posible pero para ello no está legitimado el Parlamento de Navarra, ya que el artículo 60 LOTC reserva su planteamiento a los órganos colegiados de las Comunidades Autónomas, en nuestro caso al Gobierno de Navarra, al cual le corresponde especialmente, según el artículo 24 LORAFNA, ejercer la defensa de la integridad del Régimen Foral de Navarra, para lo que está legitimado (artículo 36 LORAFNA), de acuerdo con lo que dispone el Capítulo II del Título IV de la LOTC.

- Por lo expuesto, el Parlamento no dispone, conforme a la legislación vigente, de un cauce procesal adecuado para impugnar el Acuerdo del Gobierno Vasco aprobatorio de la Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi, ni el Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco que lo admitió a trámite.

6. Conclusiones

1.^a La respuesta al primer objeto del informe no puede ser otra que la de que efectivamente el texto de la Propuesta, globalmente considerado, es manifiestamente contrario a la Constitución Española, tal y como se ha

evidenciado a lo largo del informe, y ello repercute necesariamente en la posición jurídico-constitucional de Navarra ya que afecta al estatus reconocido a la misma por la LORAFNA (arts. 1, 2, 64, 70 y disposición adicional segunda) en el marco de la Constitución dentro de España (disposición adicional primera y transitoria cuarta), marco que sería totalmente diferente de producirse la sustancial alteración constitucional diseñada en la Propuesta. Como se ha razonado al analizar el Preámbulo y las disposiciones de la Propuesta, especialmente aquel junto al artículo 1 y al artículo 6, que se consideran en los expositivos 3.a), 3.c) y 4 del informe.

2.^a El Parlamento de Navarra no dispone de un cauce procesal adecuado para impugnar el Acuerdo del Gobierno Vasco aprobatorio de la Propuesta del Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi, ni el Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco que lo admitió a trámite.

Este es mi informe que, como siempre, someto a cualquier otro mejor fundado en Derecho.

Pamplona, 30 de diciembre de 2003