

**Expediente:** 3/2004

**Objeto:** Conflicto de competencias frente al Acuerdo del Gobierno Vasco de 25 de octubre de 2003 que aprueba la "Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi".

**Dictamen:** 7/2004, de 16 de febrero

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 16 de febrero de 2004,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente, don Francisco Javier Martínez Chocarro, don Joaquín Salcedo Izu, don José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta, Consejeros, y don Alfonso Zuazu Moneo, en funciones de Consejero-Secretario,

siendo ponente don Alfonso Zuazu Moneo,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

#### **Primero**

El Gobierno Vasco, en sesión celebrada el 25 de octubre de 2003, procedió a la aprobación de la que denomina "Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi" (en adelante, la Propuesta), remitiendo la misma al Parlamento Vasco conforme a lo establecido en el artículo 46.1 a) del Estatuto de Autonomía.

#### **Segundo**

El 4 de noviembre de 2003, la Mesa del Parlamento Vasco acordó admitir a trámite la propuesta de reforma por el procedimiento legislativo ordinario, publicándose dicho acuerdo, así como el texto de la Propuesta, en el Boletín Oficial del Parlamento Vasco nº 115, de 7 de noviembre de 2003.

#### **Tercero**

Por Acuerdo de 27 de octubre de 2003, el Gobierno de Navarra solicita a su Asesoría Jurídica la elaboración de un informe “sobre la adecuación jurídica y constitucional de la denominada Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi” aprobada por el Gobierno Vasco.

El 7 de noviembre de 2003 el Director de la Asesoría Jurídica emite informe en el que, tras un exhaustivo análisis jurídico, concluye en la inconstitucionalidad de la “Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi” por contradecir, desde una perspectiva global o general, determinaciones esenciales de la Constitución Española, como son la soberanía nacional del pueblo español, la primacía de la Constitución y el principio de unidad. A continuación, tras descender a señalar la inconstitucionalidad de distintos preceptos de la citada Propuesta, el informe igualmente concluye que la Propuesta incide en Navarra y afecta al ámbito de autonomía propio de la Comunidad Foral de Navarra, siendo “inconstitucionales el preámbulo y el artículo 6 de la Propuesta por vulnerar la Constitución Española y la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra”.

#### **Cuarto**

El Gobierno de Navarra, mediante acuerdo de 24 de noviembre de 2003, con invocación expresa del artículo 63.1 y disposición transitoria quinta de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, acordó “requerir al Gobierno Vasco para que anule, revoque y deje sin efecto su acuerdo de 25 de octubre de 2003 aprobando la Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi”, en particular las expresiones de su preámbulo y el artículo 6 relativos a Navarra.

El Gobierno Vasco responde a través de su acuerdo de 16 de diciembre de 2003, por el que desestima el requerimiento de incompetencia formulado por el Gobierno de Navarra con carácter previo al planteamiento de un conflicto positivo de competencias.

#### **Quinto**

El Gobierno de Navarra, previo informe del Director General de Presidencia, mediante acuerdo de 19 de enero de 2004, decide plantear conflicto positivo de competencias frente al acuerdo del Gobierno Vasco de 25 de octubre de 2003, que aprueba la “Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi” y, simultáneamente, acuerda solicitar del Consejo de Navarra la emisión del correspondiente dictamen preceptivo sobre la interposición del conflicto de competencias ante el Tribunal Constitucional, declarándose justificada la urgencia del expediente, sin perjuicio de las atribuciones que corresponden al Consejo de Navarra.

### **Sexto**

El día 19 de enero de 2004 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 16.1.d) de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), se recaba dictamen preceptivo sobre la interposición por el Gobierno de Navarra de conflicto de competencias ante el Tribunal Constitucional frente al Acuerdo del Gobierno Vasco de 25 de octubre de 2003 que aprueba la “Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi”; en cuanto a las referencias a Navarra de su Preámbulo y el artículo 6, según acuerdo del Gobierno de Navarra adoptado en sesión celebrada en esa misma fecha, invocándose finalmente la urgencia del expediente a los efectos del plazo de emisión de nuestro dictamen.

A dicho escrito se acompaña el expediente administrativo en el que se integran los distintos acuerdos del Gobierno de Navarra que se han citado en nuestros antecedentes, los informes del Director de la Asesoría Jurídica y del Director General de Presidencia igualmente mencionados, así como el acuerdo del Gobierno Vasco que desestimó el previo requerimiento de incompetencia formulado por el Gobierno de Navarra y, en fin, consta el texto íntegro de la “Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi”, obrando copia de su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento Vasco de 7 de noviembre de 2003.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

## **II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen**

El Presidente del Gobierno de Navarra, como se ha reseñado, recaba dictamen preceptivo sobre la interposición de conflicto de competencias ante el Tribunal Constitucional frente al Acuerdo del Gobierno Vasco de 25 de octubre de 2003 que aprueba la “Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi”; en cuanto a las referencias a Navarra de su Preámbulo y el artículo 6.

De conformidad con el artículo 16.1.d) de la LFCN, el presente dictamen ha de emitirse con carácter preceptivo por el Consejo de Navarra, por versar sobre la interposición de un conflicto de competencias. En este caso, de acuerdo con lo previsto en el artículo 27.4 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Navarra, aprobado por Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, se ha solicitado el dictamen simultáneamente a la adopción del acuerdo de interposición del conflicto de competencias.

Por otra parte, el alcance de nuestro examen ha de ceñirse al concreto ámbito de la consulta que nos ha sido formulada, esto es analizará solamente aquellos preceptos a los que se contrae el conflicto de competencias planteado por el Gobierno de Navarra y que, según sus propios acuerdos, se circunscriben al preámbulo y al artículo 6 de la “Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi”, sin perjuicio de que este dictamen realice una previa exposición de los principales rasgos que identifican a la misma, poniendo de manifiesto su incompatibilidad con la Constitución, en la medida en que así lo exige la mejor comprensión y análisis del marco jurídico en que se insertan las referencias a Navarra impugnadas por el ejecutivo foral.

Finalmente, el Gobierno de Navarra ha puesto de manifiesto la urgencia del dictamen por lo que el Consejo de Navarra, atendida esa sugerencia, emite el dictamen dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que tuvo entrada en este Consejo la solicitud del Presidente del Gobierno de Navarra.

## **II.2ª El contraste de la “Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi” con la Constitución Española: su manifiesta inconstitucionalidad**

Si bien los términos de la consulta planteada a este Consejo limitan nuestro pronunciamiento al preámbulo y artículo 6 de la mencionada Propuesta, para llegar a él debe ponerse de manifiesto previamente su naturaleza y cómo a través de la utilización del procedimiento de reforma estatutaria se pretende realmente un resultado que, en su caso, exigiría no ya de una reforma estatutaria sino propiamente de un procedimiento de reforma constitucional en cuanto el contenido de la Propuesta colisiona frontalmente con las previas y superiores determinaciones de la Constitución.

La Propuesta tiene la siguiente estructura formal: un preámbulo, un título preliminar y seis títulos, integrados por 69 artículos, una disposición transitoria y una disposición final.

### 1.- Preámbulo y Título Preliminar:

El preámbulo comienza por identificar al Pueblo Vasco como aquel con identidad propia en el conjunto de los pueblos de Europa, que se asienta geográficamente en siete Territorios actualmente articulados en tres ámbitos jurídico-políticos diferentes ubicados en dos estados, encontrándose por tanto una implícita referencia a la Comunidad Foral de Navarra desde este punto inicial de la Propuesta. Se afirma luego el derecho del Pueblo Vasco a decidir su propio futuro, invocando un derecho de autodeterminación de los pueblos que se materializa respetando el 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.

Desde estos presupuestos, invocando el respeto y actualización de los derechos históricos recogidos en el Estatuto de Gernika y en la Constitución española, se manifiesta la voluntad de formalizar un nuevo pacto político para la convivencia, que 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.

Ya en el texto articulado, los Territorios vascos de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa, 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 se constituyen en una Comunidad vasca libremente asociada al Estado español bajo la denominación de Comunidad de Euskadi (artículo 1), que dispondrá de símbolos propios de representación de su identidad nacional, tanto en el interior como en el exterior (artículo 3), contemplándose una ciudadanía y nacionalidad vasca (artículo 4) a la que podrán acceder también los que considera integrantes de la denominada diáspora vasca (artículo 5).

Se refiere la Propuesta a continuación a la Comunidad Foral de Navarra (artículo 6), a los Territorios vascos de Iparralde (artículo 7), y al euskera como lengua propia del Pueblo Vasco (artículo 8). Se identifican aquellos valores que deben presidir el ejercicio del autogobierno vasco (artículo 9), anunciando una Carta de Derechos y Deberes Civiles y Políticos de la ciudadanía vasca (artículo 10), a la que se reconoce la titularidad de Derechos y Deberes fundamentales y cuyo ejercicio será garantizado por los poderes públicos vascos, a quienes se atribuye también el desarrollo constitucional, en el ámbito de la Comunidad de Euskadi, del ejercicio de determinados derechos y deberes fundamentales, configurándose el Ararteko como órgano que ejerce la defensa de los derechos y deberes fundamentales de la ciudadanía vasca (artículo 11).

Del examen del contenido del Preámbulo y Título Preliminar de la Propuesta resulta ya su oposición al ordenamiento jurídico constitucional vigente, que luego se ratifica en el resto del texto de la Propuesta, contrariando directamente aquellos principios sobre los que se asienta y que, por ello, protege especialmente la propia Constitución (artículo 168). Así:

1.- Se infringe la soberanía nacional que reside en el pueblo español (artículo 1.2 CE) así como el principio de unidad e indivisibilidad de la Nación

española (artículo 2), en cuanto la Propuesta se erige sobre la afirmación de la soberanía vasca, del derecho de autodeterminación del pueblo vasco, que se ejerce por los Territorios de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa mediante la aprobación del Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi.

2.- La propia constitución de la Comunidad de Euskadi como Comunidad libremente asociada al Estado español vulnera igualmente el artículo 2 de la Constitución Española, pues no se está ante el ejercicio del derecho a la autonomía sino más propiamente ante la creación de un nuevo marco político y de relaciones políticas ajeno al texto constitucional.

3.- La Propuesta ignora la posición integradora y superior del Estado, fruto del principio de unidad y soberanía del pueblo español (artículos 1 y 2 de la Constitución Española).

2.- Título I.: Del régimen de relación política con el Estado Español y sus garantías.

Se establece el acceso al autogobierno de los ciudadanos y ciudadanas de la Comunidad de Euskadi, proclamando el respeto y actualización de los derechos históricos que contempla la disposición adicional primera de la Constitución, mediante un régimen singular de relación política con el Estado español, basado en la libre asociación, en los términos que se contienen en el Estatuto Político que se reconoce como norma institucional básica (artículo 12). Atribuye a las Instituciones de la Comunidad de Euskadi la potestad para regular y gestionar la realización de consultas democráticas a la ciudadanía vasca por vía de referéndum, y si de éstas resultara su voluntad clara e inequívoca de alterar íntegra o sustancialmente el modelo y régimen de relación política con el Estado español, “las Instituciones vascas y las del Estado se entenderán comprometidas a garantizar un proceso de negociación para establecer las nuevas condiciones políticas” (artículo 13).

El artículo 14 establece los principios de relación política con el Estado, que se vincula al establecimiento de un régimen de garantías jurídicas basado en los principios de lealtad institucional recíproca, cooperación y equilibrio entre poderes, excluyendo la aplicación del artículo 155 de la

Constitución, y constituyendo la Comisión Bilateral Euskadi-Estado, formada por un número igual de representantes designados por el Gobierno del Estado y por el Gobierno Vasco (artículo 15).

Se disponen “medidas especiales de ordenación jurídica y procesal del Tribunal Constitucional en relación con la Comunidad de Euskadi”, consistentes en la creación de una nueva Sala Especial del Tribunal Constitucional, que se constituirá en el Tribunal de Conflictos Euskadi-Estado, atribuyéndole competencias en los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad y conflictos constitucionales que se puedan suscitar en relación con la Comunidad de Euskadi, absorbiendo a tal fin las facultades que correspondan al Tribunal Constitucional en Pleno, y correspondiéndole al Parlamento Vasco la propuesta de tres de sus miembros entre juristas vascos, y estableciendo un nuevo procedimiento de conflicto de competencias negativo que tendrá como actor al Gobierno Vasco y como órgano requerido al Gobierno del Estado, entre otras innovaciones procesales que introduce que alcanzan a la inaplicación de la suspensión automática prevista en el artículo 161.2 de la Constitución (artículo 16). Para finalizar este título, el artículo 17 establece el procedimiento de actualización y modificación del Estatuto Político.

El Título I de la Propuesta, sobre el régimen de relación política con el Estado español y sus garantías, resulta igualmente inconstitucional si se atiende a que,

1.- La Propuesta articula un singular instrumento jurídico, denominado “Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi”, que difiere sustancialmente de un Estatuto de Autonomía hasta el punto que su disposición final viene a derogar (“sucederá y sustituirá”) el vigente en el País Vasco, y al que le distingue su carácter originario y superior en el ámbito territorial de Euskadi, desplazando la eficacia directa de la propia Constitución española, a la que el Estatuto Político no se subordina sino que se sitúa al margen del ordenamiento jurídico español, en un plano idéntico al de la Constitución, y único legitimado para establecer de forma exclusiva el nuevo sistema político de Euskadi. Se infringe así la primacía de la Constitución como norma suprema del ordenamiento jurídico (artículos 9.1, 161.1 y 163 CE).



2.- La Propuesta determina un sistema institucional y orgánico de la Comunidad de Euskadi basado en criterios de bilateralidad, igualdad y reciprocidad con el Estado, desconociendo también en estos aspectos los principios de primacía de la Constitución y de unidad.

3.- La Propuesta implica una transformación del actual *status* jurídico-constitucional de Comunidad Autónoma dentro del Estado español y de la Constitución Española, configurando a Euskadi como una Comunidad que no se integra en España sino que se asocia libremente al Estado español, conllevando realmente una modificación de la propia Constitución, en cuanto sus principios y reglas se ven modificados o excepcionados respecto de la Comunidad de Euskadi. Encierra así la Propuesta no ya una reforma estatutaria, como se presenta, sino una auténtica reforma constitucional, y todo ello al margen del procedimiento constitucionalmente establecido. Sólo así se explica que el contenido del nuevo Estatuto Político adopte una clara estructura constitucional, tanto en cuanto a su posición de superioridad en el ordenamiento jurídico, como en la inclusión de una parte dogmática y de todos los poderes públicos del Estado, también el judicial, como propios del nuevo ente. Por otra parte la propuesta fija directamente no sólo las competencias de la Comunidad, sino también las del Estado en Euskadi.

Así pues, la Propuesta no pretende alumbrar un nuevo Estatuto de Autonomía. Por el contrario, constituye una quiebra de la Constitución, que sólo podría encauzarse a través de la reforma constitucional que, dado que las previsiones de la Propuesta contradicen aspectos esenciales del Título Preliminar de la Constitución, habría de seguir, en su caso, el procedimiento de reforma del artículo 168 de la Constitución, careciendo el Gobierno Vasco de competencia para adoptar la necesaria iniciativa (artículo 165 CE).

### 3.- Título II: De los poderes en la Comunidad de Euskadi

Se destaca que los poderes de Euskadi emanan de su ciudadanía, correspondiendo a la Comunidad de Euskadi el ejercicio del Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial a través del Parlamento Vasco, del Gobierno Vasco y de su Lehendakari, y de las Instituciones del Poder Judicial en Euskadi, que ejercerán sus poderes respectivos “de

conformidad con lo dispuesto en el presente Estatuto, en un marco bilateral de cooperación y de respeto mutuo” (artículo 18).

Los siguientes artículos describen las funciones del Parlamento Vasco (artículo 19), su naturaleza, composición y régimen de elección (artículo 20), y su organización y funcionamiento (artículo 21). Los artículos siguientes se refieren a la naturaleza y funciones del Gobierno Vasco (artículo 22), a su organización, basada en el Lehendakari y Consejeros y Consejeras (artículo 23), al régimen de cese y responsabilidad de sus miembros (artículo 24) y a la designación y nombramiento del Lehendakari (artículo 25).

El artículo 26, encabezando el Capítulo Tercero “Del Poder Judicial. El Consejo Judicial Vasco”, establece que la “organización judicial vasca culminará en el Tribunal Superior de Justicia de Euskadi, que ostentará competencia en todo el territorio de la Comunidad de Euskadi, y ante el que se agotarán las sucesivas instancias procesales, incluyendo los recursos de casación o la última instancia que proceda en todos los órdenes de la jurisdicción”, extendiendo la competencia de los órganos jurisdiccionales en la Comunidad de Euskadi “a todos los órdenes, instancias y grados, independientemente del derecho aplicado, con la única excepción en el conjunto del Estado de la jurisdicción del Tribunal Supremo”, determinando los límites de la competencia de éste en relación con los órganos jurisdiccionales en la Comunidad de Euskadi, todo ello “sin perjuicio de la jurisdicción que, en amparo y protección de los derechos fundamentales, corresponde al Tribunal Constitucional, así como al Tribunal Europeo de Derechos Humanos”.

Su artículo 27 atribuye el gobierno del Poder Judicial en el ámbito de la Comunidad de Euskadi “a la Institución vasca denominada Consejo Judicial Vasco, que ejercerá sus competencias y funciones en estrecha colaboración con el Consejo General del Poder Judicial en el Estado con el fin de preservar los principios de unidad e independencia jurisdiccional”, reconociéndole competencias en orden a la designación del Presidente del Tribunal Superior de Justicia, así como en materia de selección, provisión, carrera, formación, régimen disciplinario y de retribuciones de Secretarios,

Jueces, Magistrados y Fiscales, entre otras, y fijando la composición del mencionado Consejo Judicial Vasco.

La Propuesta remite a una Ley del Parlamento Vasco la “organización y funcionamiento del Ministerio Fiscal en el ámbito de la Comunidad de Euskadi” siendo designado el Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia de Euskadi por el Consejo Judicial Vasco (artículo 28), correspondiendo a la Comunidad de Euskadi, en su territorio, “todas las facultades ejecutivas y de carácter orgánico que especifique el ordenamiento jurídico en relación con la Administración de Justicia, en aplicación de los mismos principios y leyes procesales que rigen en el Estado, teniendo “competencia exclusiva en materia de planta judicial, demarcaciones territoriales y fijación de su capitalidad, disponiendo a estos efectos de la facultad de crear nuevos juzgados y secciones, y de dotar a todos los órganos judiciales de los medios materiales, orgánicos y personales que sean precisos” (artículo 29).

Vulnera aquí la Propuesta las previsiones constitucionales sobre el Poder Judicial, que debe organizarse sobre el principio de unidad jurisdiccional (artículo 117), reservando a la ley orgánica su regulación (artículo 122.1), previendo un Consejo General del Poder Judicial (artículo 122.3), identificando al Tribunal Supremo como órgano jurisdiccional superior en todos los ordenes (artículo 123), reservando finalmente al Estado la competencia exclusiva en materia de Administración de Justicia (artículo 149.1.5). Se quiebra con la Propuesta esa unidad del Poder Judicial y se entra a regular aspectos de la función jurisdiccional y del autogobierno del Poder Judicial, alterando la regulación contenida en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

#### 4.- Título III: Régimen de relación política e institucional en el ámbito de la Comunidad de Euskadi

El artículo 31 se ocupa de las Instituciones Vascas, integrando en ellas las Instituciones Comunes (el Parlamento, el Gobierno y el Lehendakari, y las Instituciones del Poder Judicial en la Comunidad de Euskadi), las Instituciones Forales privativas de sus Territorios Históricos, y sus Instituciones Municipales, remitiendo la designación de la Capital de la

Comunidad y de la sede de sus Instituciones Comunes a una Ley del Parlamento Vasco (artículo 32). Los artículos siguientes se refieren a los Territorios Históricos y sus Instituciones (artículo 33), la distribución competencial (artículo 34), la previsión de una Comisión Arbitral que intervendrá en los conflictos de competencia que se puedan suscitar entre las Instituciones comunes de la Comunidad de Euskadi y las de cada uno de sus Territorios Históricos (artículo 35), y el régimen jurídico y de competencias de los municipios vascos (artículo 36).

#### 5.- Título IV: El ejercicio del poder público en la Comunidad de Euskadi

Se establecen los valores rectores del marco social y económico del autogobierno vasco (artículo 37), el derecho al buen gobierno y administración (artículo 38) y los mecanismos de participación de la sociedad civil (artículo 39). El artículo 40 señala que el Poder Público se ejercerá conforme a los principios y competencias que se establecen en el Estatuto, estableciéndose los principios básicos de relación administrativa entre la Comunidad de Euskadi y el Estado español, previéndose el respeto y la no injerencia en el ejercicio de potestades y ámbitos competenciales respectivos, de conformidad con la asignación y el reparto que se recogen en el Estatuto (artículo 41).

El artículo 42 incorpora el concepto de “política pública”, que define como “conjunto de materias competenciales y actividades administrativas sobre las que las Instituciones ejercen las potestades legislativas y de ejecución precisas para su plena conformación y desarrollo, en orden a prestar un servicio integral a los ciudadanos y ciudadanas vascas.

Se atribuye a la Comunidad de Euskadi ejercer en su ámbito territorial la potestad legislativa en todas aquellas políticas públicas y ámbitos competenciales no atribuidos expresamente al Estado en el Estatuto, siendo el Derecho emanado de las Instituciones vascas, en los ámbitos de las políticas públicas atribuidas con carácter exclusivo, el único aplicable en la Comunidad de Euskadi, sin perjuicio, cuando proceda, de la aplicación directa del Derecho europeo, y correspondiendo a las Instituciones vascas la transposición al propio ordenamiento jurídico de las disposiciones europeas

que así lo requieran. Finalmente se dice que “la aplicación en la Comunidad de Euskadi de las reservas de ámbitos materiales correspondientes a las Leyes Orgánicas del Estado, se entenderán sin perjuicio del respeto a la regulación por las Leyes vascas de las Instituciones y de las políticas públicas y ámbitos competenciales atribuidos a la Comunidad de Euskadi con carácter exclusivo (artículo 43).

El artículo 44 atribuye potestades de ejecución a las Instituciones vascas en relación con las políticas públicas, salvo en aquellas atribuidas al Estado con carácter exclusivo en el ámbito de la Comunidad de Euskadi, de acuerdo con lo dispuesto en el Estatuto.

El artículo 45 señala las “Políticas Públicas exclusivas del Estado en el ámbito de la Comunidad de Euskadi”.

En los artículos 46 a 51 se determinan las que denomina Políticas Públicas exclusivas de régimen general, y en los artículos 52 a 54 las Políticas Públicas exclusivas de régimen específico.

Como se advierte del enunciado de su contenido, en este Título IV establece la Propuesta el elenco competencial fundamental de la Comunidad de Euskadi respecto del que puede señalarse que globalmente, sin entrar en la consideración de cada ámbito material de competencias, o políticas públicas en la terminología de la Propuesta, es incompatible con el ordenamiento jurídico constitucional, siendo sus caracteres más relevantes:

1.- Sustituye los criterios de distribución competencial contemplados en la Constitución por los fijados en el presente Estatuto, desconociendo el valor supremo de la Constitución y la exigencia de que la asunción de competencias se realice a través de los Estatutos de Autonomía dentro del marco de la Constitución (artículo 147 y disposición adicional primera). Por otra parte, la Propuesta señala las competencias del Estado en el ámbito territorial de Euskadi omitiendo que dichas competencias proceden directamente de la Constitución sin que puedan ser, en consecuencia, alteradas por el legislador autonómico.

2.- La distribución competencial se erige sobre el concepto de “política pública”, que resulta desconocido para el Título VIII de la constitución. Por otra parte se vulnera el artículo 149.3 de la Constitución al establecer la “cláusula residual” a favor de la Comunidad, o se utiliza el concepto de “competencia exclusiva” atribuyéndole un significado y consecuencias muy diversas a las que resultan de la extensa doctrina del Tribunal Constitucional respecto a su significado y efectos. Por último, se excepciona la aplicación en Euskadi de la reserva constitucional a favor de las leyes orgánicas que podrá ser así satisfecha mediante leyes de la propia Comunidad cuando se trate “de políticas públicas exclusivas”.

3.- Desconoce abiertamente las competencias atribuidas al Estado en el artículo 149.1 de la Constitución, bien omitiendo su competencia o bien reduciendo la intensidad y facultades en su ejercicio.

#### 6.- Título V: De la economía, hacienda y patrimonio en la Comunidad de Euskadi

Se establecen los principios de relación económica con el Estado en el artículo 55, que se desarrollarán de forma bilateral y deberán formalizarse mediante el sistema foral tradicional de Concierto Económico, contemplándose una Comisión Mixta de composición paritaria que intervendrá en los conflictos y discrepancias que se susciten. Se atribuye con carácter exclusivo a las Instituciones vascas la ordenación y planificación de la actividad económica y la promoción y fomento del desarrollo económico de la Comunidad de Euskadi (artículo 56) así como la regulación y supervisión del sistema financiero de la Comunidad (artículo 57).

De la Hacienda General de Euskadi se ocupa el artículo 58, integrándola por el conjunto de derechos y obligaciones de naturaleza económica cuya titularidad corresponda a la Comunidad de Euskadi, remitiendo su regulación a una ley del Parlamento Vasco. A los Presupuestos Generales de Euskadi, se refiere el artículo 59.

Se reconoce la autonomía fiscal y financiera para el desarrollo y ejecución de las competencias reconocidas en el presente Estatuto (artículo

60), así como la potestad de la Comunidad de Euskadi para mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, su propio sistema y régimen tributario, prohibiendo al Estado adoptar medidas tributarias sobre bienes situados en el territorio de la Comunidad de Euskadi o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios (artículo 61).

Al crédito y la deuda pública se refiere el artículo 62, al Patrimonio de la Comunidad de Euskadi el artículo 63, y al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, el Artículo 64. Este se contempla como el supremo y único órgano fiscalizador de las actividades económico-financieras del sector público de la Comunidad de Euskadi.

La nota más relevante en este Título es el desconocimiento de la competencia del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la economía (artículo 149.1.13ª) o del crédito, banca y seguros (artículo 149.1.11ª). Igualmente vulneran el artículo 133.1 de la Constitución que reconoce la potestad tributaria del Estado y que, por el contrario, niega el Estatuto en el ámbito de la Comunidad de Euskadi y, finalmente, vulnera asimismo los artículos 136 y 153 de la Constitución en cuanto priva de sus funciones y competencias al Tribunal de Cuentas en el ámbito de la Comunidad de Euskadi.

#### 7.- Título VI: Del régimen de relación política con el ámbito europeo e internacional

El artículo 65, entre otras determinaciones, impone al Estado la incorporación de los compromisos derivados del presente Estatuto a los Tratados de la Unión Europea, determinando asimismo que la Comunidad de Euskadi dispondrá de representación directa en los órganos de la Unión Europea. El artículo 66 contempla la cooperación transfronteriza e interregional en el ámbito de la Unión Europea, y el artículo 67 autoriza a las Instituciones Públicas Vascas para la suscripción de convenios con instituciones y organismos internacionales, en los ámbitos de su propia competencia. Finalmente, se exige la autorización previa de las Instituciones Comunes vascas para la formalización por parte del Gobierno español de tratados y convenios internacionales que supongan una alteración o

restricción de las competencias recogidas en el presente Estatuto (artículo 68), y se contempla el desarrollo de una política propia de solidaridad y cooperación con los países en vías de desarrollo (artículo 69).

Los preceptos mencionados inciden en la competencia exclusiva que se reconoce al Estado en materia de relaciones internacionales (artículo 149.1.3ª).

### **II.3ª La vulneración de las competencias de la Comunidad Foral de Navarra por la Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi**

El Acuerdo del Gobierno de Navarra de 19 de enero de 2004 dispone plantear ante el Tribunal Constitucional conflicto positivo de competencias frente al Acuerdo del Gobierno Vasco de 25 de octubre de 2003, en el que se aprueba la “Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi”, en cuanto “a las referencias a Navarra de su Preámbulo y al artículo 6”. En el punto tercero de ese mismo Acuerdo del Gobierno de Navarra se contempla la solicitud de nuestro dictamen preceptivo sobre la interposición del citado conflicto de competencias a que se refiere en su punto primero, esto es, se nos solicita opinión jurídica sobre la constitucionalidad de la Propuesta, limitada a las referencias que contiene a la Comunidad Foral de Navarra.

El preámbulo comienza por identificar al Pueblo Vasco como aquél con identidad propia en el conjunto de los pueblos de Europa que se asienta geográficamente “en siete Territorios actualmente articulados en tres ámbitos jurídico-políticos diferentes ubicados en dos estados”, encontrándose por tanto una implícita referencia a la Comunidad Foral de Navarra desde este punto inicial de la Propuesta. Se afirma más adelante que “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 jurídicos políticos en los que actualmente se articula a ser consultados para decidir sobre su 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, ...”.



Ya en el texto articulado, el artículo 6 se refiere específicamente a la Comunidad Foral de Navarra, en concreto a las relaciones entre la Comunidad de Euskadi y la Comunidad Foral de Navarra, en los siguientes términos:

“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.”

Respecto a estas referencias que hace la Propuesta a la Comunidad Foral de Navarra, el Acuerdo de 24 de noviembre de 2003, por que el Gobierno de Navarra requirió al Gobierno Vasco para que “anule, revoque y deje sin efecto” en particular “las expresiones de su preámbulo y el artículo 6

relativos a Navarra”, afirma su inconstitucionalidad “por situarse al margen del texto constitucional y vulnerar la disposición transitoria cuarta de la Constitución española y la disposición adicional segunda de la LORAFNA”, así como “los artículos 145 de la Constitución y 64 y 70 de la LORAFNA, y los principios constitucionales de soberanía única e indivisible del pueblo español y de unidad (artículos 1.2 y 2 de la Constitución)”.

Desde la perspectiva competencial el mismo Acuerdo del Gobierno de Navarra igualmente señala que la Propuesta “afecta al propio ámbito de Navarra y vulnera el orden de competencias”, exponiendo a continuación los fundamentos de esa conclusión que, a juicio de este Consejo, refunden con precisión los vicios de inconstitucionalidad manifiestamente imputables a la Propuesta del Gobierno Vasco, ya que superando los términos intencionadamente programáticos y pretendidamente inocuos con que se pronuncia ésta no es difícil coincidir en que:

1.- Ignora la propia naturaleza de Navarra como Comunidad Foral diferenciada que tiene reconocidos un régimen, autonomía e instituciones propias (artículo 1 de la LORAFNA), comprendiendo el derecho a su autogobierno y a la definición del régimen foral en el marco constitucional, implicando la Propuesta una intromisión ilegítima en ese régimen foral en cuanto pretende definir el marco de “los vínculos políticos y las relaciones internas a nivel municipal y territorial” no ya que pueda tener la Comunidad de Euskadi sino intentando extender el mismo a la Comunidad Foral de Navarra, debiendo señalarse que, en su caso, la Propuesta podrá aspirar a señalar el alcance y los límites de la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco en el marco de la Constitución, pero no podrá extender esa actuación de manera que “condicione para el futuro las competencias ostentadas por las restantes instituciones generales y autonómicas del Estado; pues tanto en un caso como en el otro se estarían subrogando en el ejercicio del poder constituyente, sin contar con una expresa previsión constitucional o estatutaria” (STC 132/1998).

Por otra parte el Tribunal Constitucional ya ha tenido ocasión, en su sentencia 94/1985, de 29 de julio, que estimó el conflicto positivo de competencia formulado por el Gobierno de Navarra contra el Gobierno

Vasco en relación con en Escudo de Navarra, de recordarle a la Comunidad Autónoma del País Vasco su obligación de respetar la singularidad y autonomía de Navarra, señalando que “en tanto Navarra constituya una Comunidad foral con régimen, autonomía e instituciones propias (art. 1.º de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra) y la Comunidad Autónoma del País Vasco abarque los territorios históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya (art. 2.º del Estatuto de Autonomía Vasco), la utilización del «Laurak-Bat» como emblema oficial por el Gobierno vasco carece de apoyo constitucional y estatutario y, en la medida en que integra el símbolo identificador de Navarra antes de que ésta, haciendo uso de la iniciativa que le atribuye la mencionada disposición transitoria 4.<sup>a</sup>, haya manifestado su voluntad de integración, invade y lesiona la competencia que corresponde a la Comunidad Foral de Navarra en relación con su propio símbolo...”.

2.- Desconoce el régimen jurídico de las relaciones de Navarra con el Estado y las Comunidades Autónomas (artículos 64 y 70 de la LORAFNA), invadiendo en consecuencia las competencias de Navarra al intentar modificar unilateralmente y sin intervención de las instituciones forales la actual regulación contenida en la LORAFNA.

3.- Desvirtúa el carácter supremo del texto constitucional hasta el punto de pretender excluir la aplicación a Navarra del artículo 145 de la Constitución.

4.- Contempla la posibilidad de una “estructura política conjunta” entre ambas Comunidades infringiendo la competencia de Navarra relativa a la decisión sobre su incorporación o no a la Comunidad Autónoma del País Vasco (Disposición Adicional Segunda de la LORAFNA) y desconociendo el régimen señalado a ese objeto en la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución.

5.- Se infringen igualmente en la Propuesta los principios constitucionales de soberanía del pueblo español y de unidad (artículos 1.2 y 2 de la Constitución) en cuanto pretende asignar a Navarra un derecho de autodeterminación (preámbulo y artículo 6.3).

En consecuencia, y con independencia de su confrontación global con la Constitución, la Propuesta invade las competencias de Navarra derivadas de su identidad singular como Comunidad Foral, en cuanto a ella le corresponde, de acuerdo con la Constitución y la LORAFNA, ejercer sus competencias de autogobierno, relaciones con el Estado y otras Comunidades Autónomas y demás facultades que le confiere la LORAFNA, habiendo excedido el Gobierno Vasco el ámbito de sus competencias, limitadas a su territorio y Comunidad, e interfiriendo indebidamente e inconstitucionalmente en las competencias de Navarra.

#### **II.4ª. Sobre el cumplimiento de los requisitos exigidos para la interposición del conflicto de competencias**

Según establece el artículo 63 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC), las Comunidades Autónomas, con carácter previo al planteamiento del conflicto ante el Tribunal Constitucional frente al Estado o a otra Comunidad, deberán formular requerimiento de incompetencia para que sea derogada la disposición o anulados la resolución o el acto en cuestión, dando cuenta igualmente al Gobierno de la Nación, con especificación clara tanto de los puntos concretos viciados de incompetencia como de los preceptos legales o constitucionales de las que el vicio resulte.

Así lo ha hecho el Gobierno de Navarra mediante acuerdo de 24 de noviembre de 2003 que, notificado el mismo día al Gobierno Vasco, ha sido desestimado por éste a través del acuerdo de 16 de diciembre de 2003, decidiendo finalmente el Gobierno de Navarra, por acuerdo de 19 de enero de 2004, plantear el correspondiente conflicto de competencias.

No obstante, el Gobierno Vasco ha cuestionado, en su acuerdo de 16 de diciembre de 2003 desestimatorio del requerimiento de incompetencia formulado por el Gobierno de Navarra, que la Propuesta reúna “los requisitos necesarios para ser considerado presupuesto generador de un conflicto”, apelando a que la iniciativa carece de relevancia jurídica externa y, desde análoga perspectiva, invocando la ausencia de naturaleza normativa del preámbulo de la Propuesta.

Frente a esa objeción puede afirmarse, en primer lugar, la legitimación del Gobierno de Navarra (disposición transitoria quinta LOTC y artículo 36 LORAFNA) para suscitar el conflicto de competencias cuando entienda que una disposición, resolución o acto emanado de la autoridad de otra Comunidad no respeta el orden constitucional de competencias establecido en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía o en las Leyes correspondientes y siempre que afecte a su propio ámbito (artículos 60, 61 y 63 LOTC), tal y como sucede aquí con la Propuesta en cuanto ésta afecta al ámbito de autonomía de Navarra ya que, como se ha visto, su preámbulo y su artículo 6 contienen referencias expresas a Navarra.

En segundo lugar, y respecto de la idoneidad de la Propuesta para constituirse en objeto de un conflicto de competencias, debe recordarse que el Tribunal Constitucional tiene dicho que “lo importante a estos efectos no es tanto la naturaleza o la forma del acto como la real existencia de una controversia o disputa ante un evidente ejercicio de competencias supuestamente lesivo del orden constitucional” (STC 101/1995, de 22 de junio), habiendo igualmente establecido, como ya señalaba el requerimiento de incompetencia formulado por el Gobierno de Navarra, una interpretación amplia del artículo 63 LOTC al objeto de preservar el efecto útil del mecanismo impugnatorio, admitiendo así el planteamiento del conflicto respecto de un acto de mero trámite (STC 143/1985, de 24 de octubre), contra circulares y resoluciones internas (STC 57/1983, de 28 de junio), contra el escrito u oficio de un Director General a otro (STC 220/1992, de 11 de diciembre), e incluso contra meras actuaciones materiales (STC 101/1995, de 22 de junio) admitiendo los actos preparatorios como base de un conflicto siempre que su contenido perturbe o no respete el orden de competencias (STC 102/1988, de 8 de junio).

Con base en esa doctrina, y atendiendo a su verdadera naturaleza y carácter, el acuerdo del Gobierno Vasco de 25 de octubre es un acto susceptible de ser impugnado mediante la interposición del correspondiente conflicto de competencias en cuanto no respeta el orden de competencias establecido por la Constitución y la LORAFNA, afectando directamente al ámbito propio de Navarra en el preámbulo y artículo 6 de la Propuesta que aprueba, significando una grave e indebida ingerencia en las competencias

de la Comunidad Foral de Navarra al involucrarla en su propio contenido y en el subsiguiente proceso jurídico-político, menoscabando las competencias que se reconocen a sus instituciones en la LORAFNA.

### **III. CONCLUSIÓN**

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Navarra concluye en la procedencia de la interposición ante el Tribunal Constitucional de conflicto de competencias frente al Acuerdo del Gobierno Vasco de 25 de octubre de 2003 toda vez que el Preámbulo y artículo 6 de la “Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi” son contrarios a la Constitución por no respetar las competencias de la Comunidad Foral de Navarra que resultan de la Constitución y la LORAFNA.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.