

**Expediente:** 5/2005

**Objeto:** Conflicto de competencias frente al Acuerdo del Pleno de Parlamento Vasco de 30 de diciembre de 2004, que aprueba la "Propuesta de reforma del Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi".

**Dictamen:** 9/2005, de 4 de marzo

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 4 de marzo de 2005,

el Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y los Consejeros don Francisco Javier Martínez Chocarro, don Joaquín Salcedo Izu, don José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Eugenio Simón Acosta,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. FORMULACIÓN Y TRAMITACIÓN DE LA CONSULTA**

El día 1 de febrero de 2005 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 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), se recaba dictamen preceptivo sobre la interposición de conflicto de competencias ante el Tribunal Constitucional frente al acuerdo del Pleno del Parlamento Vasco de 30 de diciembre de 2004, que aprueba la "Propuesta de reforma de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi", que fue tomada en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el 17 de enero de 2005.

El expediente remitido, está integrado, entre otros, por los siguientes documentos más relevantes:

1. Texto de la “Propuesta de reforma de Estatuto político de la Comunidad de Euskadi”, publicado en el Boletín Oficial del Parlamento Vasco número 180, de 3 de enero de 2005.
2. Informe, de 14 de enero de 2005, de la Dirección General de Presidencia del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra, sobre la adecuación jurídica y propuesta de ejercicio de acciones frente a la propuesta del Parlamento Vasco.
3. Acuerdo del Gobierno de Navarra de 17 de enero de 2005, por el que se requiere a la Comunidad Autónoma del País Vasco, a través del Gobierno Vasco y del Parlamento Vasco, para que deje sin efecto la propuesta antes indicada.
4. Notificación del acuerdo anterior al Gobierno Vasco, al Parlamento Vasco y al Presidente del Gobierno de la Nación.

La consulta se ajusta a las previsiones del artículo 19 de la LFCN y a los artículos 27 y 28 del Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de Navarra (ROFCN), aprobado por Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero.

## **II. ANTECEDENTES**

### **II.1ª. Análisis de la llamada “Propuesta de reforma de Estatuto político de la Comunidad de Euskadi”**

#### **A) *Preámbulo***

Según certificación de la Secretaria Primera de la Mesa del Parlamento Vasco, publicada en el Boletín Oficial del Parlamento Vasco de 3 de enero de 2005, el Pleno de dicha cámara, en sesión celebrada el 30 de diciembre de 2004, aprobó una denominada “Propuesta de reforma de Estatuto político de la Comunidad de Euskadi”, a la que en adelante designaremos abreviadamente como la Propuesta, cuyo texto es también objeto de publicación.

La Propuesta consta de un preámbulo, un título preliminar y seis títulos, integrados por 69 artículos, una disposición adicional, una disposición transitoria y dos disposiciones finales.

El preámbulo comienza con una alusión al pueblo vasco como “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”, encontrándose, por tanto, una implícita referencia a la Comunidad Foral de Navarra desde este punto inicial de la Propuesta.

Se afirma a continuación que ese indeterminado pueblo vasco, cuya composición personal no se concreta en ninguno de los preceptos de la Propuesta (pues no sólo se integra por los ciudadanos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, sino también con una parte no determinada de la población de Navarra, del suroeste de Francia y con lo que el artículo 5 denomina la “diáspora vasca” a la que se reconocen los mismos derechos políticos), tiene derecho a decidir su propio futuro, de conformidad con el derecho de autodeterminación de los pueblos.

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”.

Basta con examinar este preámbulo para concluir que la Propuesta representa una invasión flagrante, no sólo de las competencias de la Comunidad Foral de Navarra, sino —lo que es más grave— de sus propias bases institucionales configuradas, de acuerdo con la disposición adicional primera de la Constitución Española, por la Ley Orgánica Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. Dado que la Propuesta —rebasando con mucho lo que es

una reforma del Estatuto— pretende establecer un nuevo modelo de relación política con el resto de España (y, por tanto, con Navarra), el nuevo modelo altera el esquema institucional de Navarra.

### ***B) Título Preliminar***

En el articulado de la Propuesta, “las ciudadanas y ciudadanos que integran los territorios vascos de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa, en el ejercicio del derecho a decidir libre y democráticamente su propio marco de organización y de relaciones políticas, como expresión de la nación vasca y garantía de autogobierno, se constituyen en una comunidad vasca, libremente asociada al Estado español” (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 “diáspora vasca” (artículo 5).

El artículo 2 “reconoce” al “territorio vasco” de Navarra a “vincularse en un marco territorial común de relaciones”.

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), aludiendo a los derechos fundamentales de la ciudadanía vasca (artículo 10), 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 la institución del “Ararteko” como órgano que ejerce la defensa de los derechos y deberes fundamentales de la ciudadanía vasca (artículo 11).

El Título Preliminar de la Propuesta no es compatible con el ordenamiento jurídico constitucional vigente, pues contraría directamente los principios sobre los que se asienta y que, por ello, protege especialmente la propia Constitución (artículo 168). En nuestro dictamen 3/2004 ya hicimos algunas observaciones sobre la propuesta que aprobó el Gobierno Vasco,

que pueden ser repetidas en relación con la aprobada por el Parlamento Vasco, que es objeto del presente dictamen:

1.- Se infringe la soberanía nacional que reside en el pueblo español (artículo 1.2 CE) y 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 y el derecho de autodeterminación del pueblo vasco.

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).

### ***C) 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”, “en el libre ejercicio de su derecho de autodeterminación y de conformidad con 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 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 que permitan materializar, de común acuerdo, la voluntad democrática de la sociedad vasca” (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, con renuncia “en todo caso al establecimiento o al ejercicio legal unilateral de medidas coercitivas”, 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 correspondiendo 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 o demandante al Gobierno Vasco y como órgano requerido o demandado al Gobierno del Estado “por declararse éste incompetente para ejercitar las atribuciones que le confieren la Constitución o las leyes en relación con la Comunidad de Euskadi”, entre otras innovaciones procesales que introduce, como la posible ineficacia de las sentencias del Tribunal Constitucional en los asuntos en que la “Comunidad de Euskadi” no haya sido parte, o 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.

Como dijimos en el citado dictamen 3/2004, 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).

#### ***D) 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).

Se describen las funciones del Parlamento Vasco (artículo 19), su naturaleza, composición y régimen de elección (artículo 20), los privilegios de los parlamentarios vascos (artículo 21), y su organización y funcionamiento (artículo 22). Los artículos siguientes se refieren a la naturaleza y funciones del Gobierno Vasco (artículo 23), a su organización, basada en “la lehendakari o el lehendakari y consejeras y consejeros” (artículo 24.1) y a la competencia que se le atribuye para ejercer el derecho de gracia sobre “las ciudadanas y ciudadanos vascos” (artículo 24.2), al régimen de cese y responsabilidad de sus miembros (artículo 25) y a la designación y nombramiento de “la lehendakari o el lehendakari” (artículo 26).

El artículo 27, 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 tendrá 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”.

Su artículo 28 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 “la fiscal jefa o el fiscal jefe” del Tribunal Superior de Justicia de Euskadi por el Consejo Judicial Vasco (artículo 29), 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 30).

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.

***E) Título III: Régimen de relación política e institucional en el ámbito de la “Comunidad de Euskadi”***

El artículo 32 se ocupa de las instituciones vascas, integrando en ellas las instituciones comunes (el Parlamento Vasco, el Gobierno Vasco y “la lehendakari o 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 33). Los artículos siguientes se refieren a los territorios históricos y sus instituciones (artículo 34), la distribución competencial (artículo 35), 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 36), y el régimen jurídico y de competencias de los municipios vascos (artículo 37).

***F) 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 38), el derecho al buen gobierno y administración (artículo 39) y los mecanismos de participación de la sociedad civil (artículo 40). El artículo 41 establece 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.

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 sobre las instituciones y 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” (nacionalidad española, defensa y fuerzas armadas, armas y explosivos, marina mercante, abanderamiento de buques, matriculación de aeronaves y control del espacio aéreo, y relaciones internacionales).

Los artículos 46 a 54 enuncian y desarrollan el contenido de las políticas públicas exclusivas de la “Comunidad de Euskadi”.

En este Título IV la Propuesta establece 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 la “Comunidad de 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.

#### **G) 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 de su sistema financiero (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 la “Comunidad 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. Esa potestad está limitada por los tratados internacionales y por las normas de armonización de la Unión Europea (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 149.1.13<sup>a</sup>) o del crédito, banca y seguros (artículo 149.1.11<sup>a</sup>). Igualmente vulneran el artículo 133.1 de la Constitución que reconoce la potestad tributaria del Estado y el 149.1.14<sup>a</sup> que reconoce a éste competencia exclusiva sobre la Hacienda General. 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.

## ***H) 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 se ordena a la “Comunidad de Euskadi” impulsar la creación de una euroregión “que comprenda todos los territorios históricos que constituyen Euskal Herria y, en su caso, las regiones próximas con las que mantenga vínculos históricos, sociales, económicos y culturales de importancia”. 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.2ª. Actuaciones del Gobierno de Navarra**

El día 17 de enero de 2005, el Gobierno de Navarra adoptó el acuerdo de “requerir a la Comunidad Autónoma del País Vasco, mediante requerimiento de incompetencia dirigido al Gobierno Vasco y al Parlamento Vasco, para que anule, revoque o deje sin efecto el acuerdo del Pleno del Parlamento Vasco de 30 de diciembre de 2004”. Asimismo se decidió plantear ante el Tribunal Constitucional conflicto positivo de competencia para el caso de que no se atiende el requerimiento.

El citado acuerdo del Gobierno de Navarra estuvo precedido por un informe del Director General de Presidencia, en el que se exponen, razonadamente, los vicios de inconstitucionalidad en que incurre el contenido de la Propuesta y los aspectos en que considera que suponen una invasión ilegítima de las competencias que corresponden a la Comunidad Foral de Navarra.

Al margen de efectuar un reproche general de inconstitucionalidad a la Propuesta, por contradicción radical de los principios en que se funda con los constitucionales, el informe considera que afecta al ámbito de autonomía propio de la Comunidad Foral de Navarra en los siguientes aspectos, que, resumidamente, reproducimos:

- a) El preámbulo, por afirmar la pertenencia de Navarra “a lo que califica como un pueblo con identidad propia en el conjunto de los pueblos de Europa, al margen de cualquier decisión o manifestación de voluntad del pueblo navarro y sus instituciones”.
- b) El artículo 4, por calificar a Navarra como territorio vasco y “reconocerle” el derecho a vincularse con el “resto” de los territorios vascos.
- c) El artículo 66, porque ordena impulsar la creación de una euroregión que incluya a Navarra.
- d) El artículo 6, porque excluye la aplicación del artículo 145 de la Constitución en las relaciones entre Navarra y la “Comunidad de Euskadi”.
- e) El artículo 7.2, por considerar unilateralmente a Navarra como parte de Euskal Herria.

### **III. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

#### **III.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 Pleno del Parlamento Vasco de 30 de diciembre de 2004, que aprueba la “Propuesta de reforma de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi”.

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 ROFCN, se ha solicitado el dictamen simultáneamente a la adopción del acuerdo de requerimiento y, en su caso, interposición del conflicto de competencias.

### **III.2ª. El contenido de la Propuesta**

De lo expuesto en nuestro análisis de la Propuesta ya se deduce que este Consejo de Navarra comparte los reproches de inconstitucionalidad y de ilegítima invasión de competencias de Navarra que merece el acuerdo del Parlamento Vasco.

Incluso nuestra perspectiva es más amplia, porque no se trata sólo —como ya hemos expuesto— de que algunos artículos concretos hagan alusiones a Navarra que son jurídicamente inaceptables. El problema es incluso más profundo, porque el mismo intento de crear un nuevo modelo de relación política con el Estado afecta a la Comunidad Foral de Navarra, en tanto que se integra como parte de ese Estado en virtud de un régimen foral paccionado, que jurídicamente tiene mayor antigüedad y, en virtud de su reconocimiento por la disposición adicional primera de la Constitución, no puede ser alterado por el Estado sin respetar el mismo procedimiento seguido para su aprobación y sucesiva actualización en la LORAFNA.

Sin embargo, antes de seguir por los derroteros que nos marca el contenido de la Propuesta, es necesario efectuar algunas consideraciones procesales o formales que, como veremos, condicionan la conclusión de este dictamen.

### **III.3ª. Cuestiones procesales**



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 17 de enero de 2004 que ha sido notificado al Gobierno Vasco, al Parlamento Vasco y al Gobierno de la Nación.

El Gobierno de Navarra está legitimado (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 como sucede aquí con la Propuesta en cuanto ésta afecta al ámbito de autonomía de Navarra.

Hay que estudiar, no obstante, la idoneidad de la Propuesta para constituirse en objeto de un conflicto de competencias, comenzando por indicar que las conclusiones a que se llegue sobre la delimitación del objeto de otros procesos constitucionales son independientes de las que se pueden obtener en relación con los conflictos constitucionales.

En efecto, recientemente se ha planteado ante el Tribunal Constitucional la susceptibilidad de impugnación —a través del proceso previsto por el artículo 161.2 de la Constitución y desarrollado en el título V de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional— del acuerdo del Gobierno Vasco de 25 de octubre de 2003, por el que se aprobó la “Propuesta de Estatuto político de la Comunidad de Euskadi”. Dicho proceso tiene por objeto las disposiciones normativas sin fuerza de ley y las

resoluciones emanadas de cualquier órgano de las Comunidades Autónomas. “Lo relevante, a efectos de nuestra jurisdicción -dijo el Tribunal Constitucional-, es el contraste entre la Constitución y las proposiciones jurídicas que revistan la forma requerida en cada caso por la Ley Orgánica en la regulación de los distintos procesos constitucionales” (Auto del TC 135/2004, de 20 de abril, FJ 2).

En el auto que acabamos de citar -polémico en su contenido, pues cuenta con cinco magistrados discrepantes que formulan votos particulares- se llegó a la conclusión de que el acuerdo del Gobierno Vasco, así como el de la Mesa del Parlamento Vasco admitiéndolo a trámite, no eran susceptibles de ser objeto de recurso de inconstitucionalidad “ya que en modo alguno culminan ni ponen fin al procedimiento de reforma estatutaria a seguir por la Comunidad Autónoma o por sus órganos”. Más concretamente, “en orden a la delimitación del objeto del proceso constitucional regulado en el título V de la LOTC, ha de señalarse también que, en tanto que proceso constitucional que se inserta en el ámbito de las relaciones y de los mecanismos de control entre el Estado y las Comunidades Autónomas, las disposiciones infralegales y resoluciones objeto del mismo han de ser manifestación de la voluntad de la Comunidad Autónoma, como así se infiere, tanto de una interpretación sistemática de los preceptos que lo regulan, como de la doctrina recogida en la ya mencionada STC 16/1984, de 6 de febrero, de modo que las disposiciones y resoluciones objeto de impugnación han de proceder de órganos de la Comunidad Autónoma capaces de expresar la voluntad de ésta.”

El acuerdo que ahora se pretende sea objeto de un conflicto de competencia reúne las características señaladas en la sentencia citada para ser objeto de un recurso de inconstitucionalidad, pero -según se ha dicho ya- lo que aquí interesa es saber si puede encuadrarse dentro de los actos a que se refiere el artículo 63 de la LOTC: “una disposición, resolución o acto emanado de la autoridad de otra Comunidad o del Estado” que no respete el orden de competencias.

A este respecto, 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 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).

Por tanto, el acuerdo del Parlamento Vasco por el que se aprueba la “Propuesta de reforma de Estatuto político de la Comunidad de Euskadi” es, en abstracto, susceptible de ser objeto de un conflicto constitucional de competencias.

Sin embargo, en el presente caso concurre una circunstancia especial consistente en que la Propuesta ha sido ya remitida al Congreso de los Diputados, cuya Mesa, en su sesión de 19 de enero de 2005, acordó calificar la iniciativa como propuesta de reforma de Estatuto de Autonomía, admitirla a trámite, trasladarla al Gobierno y publicarla en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, así como tramitarla por el procedimiento establecido en el apartado II de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía de 16 de marzo de 1993.

El acuerdo de la Mesa del Congreso, que ha sido declarado constitucional en dos Autos del Tribunal Constitucional de 31 de enero de 2005, supone el sometimiento de la misma al Pleno de la Cámara para un debate y votación de totalidad, antes de iniciar el trámite de presentación de enmiendas. El debate y la votación se ha producido el día 1 de febrero, habiendo sido rechazada la Propuesta, según consta en el Boletín Oficial de las Cortes Generales (Congreso de los Diputados), serie B, número 149-3, de 4 de febrero de 2005.

Por tanto, nos encontramos ante una propuesta de reforma de Estatuto, inserta en un procedimiento legislativo que ha concluido ya su tramitación, y no ha sido aprobada. Por tanto, en estos momentos carece de cualquier efecto jurídico y no es más que un acto que ha perdido el significado que tenía antes de su rechazo. La Propuesta ha desaparecido del mundo jurídico desde el día 1 de febrero de 2005, por lo que el conflicto que el Gobierno de Navarra pretendía interponer contra ella ha perdido su objeto. En este momento no hay acto, susceptible de producir algún efecto jurídico, que invada las competencias de la Comunidad Foral de Navarra.

#### **IV. CONCLUSIÓN**

Una vez rechazada la “Propuesta de reforma de Estatuto político de la Comunidad de Euskadi” por el Congreso de los Diputados, el Consejo de Navarra concluye en que no procede interponer ante el Tribunal Constitucional conflicto de competencias frente al Acuerdo del Parlamento Vasco, de 30 de diciembre de 2004, que la aprueba.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.