

# **PROPUESTA DE BASES Y PRINCIPIOS PARA LA ACTUALIZACIÓN DEL AUTOGOBIERNO VASCO A TRAVÉS DE UNA REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE GERNIKA**

## **PRESENTACIÓN.**

### **Objetivos y ‘ratio’ de la reforma.**

El Estatuto de Gernika ha contribuido a la consolidación del Autogobierno vasco, a la institucionalización y a la mejora de la calidad de vida y bienestar de la ciudadanía. A la preservación y extensión de tales logros responde la voluntad mayoritaria en la sociedad vasca respecto a una necesaria actualización y profundización, consciente de que el Estatuto no se ha desarrollado plenamente treinta y nueve años después de ser refrendado; y que, además, observa con preocupación que la parte transferida se ve permanentemente cuestionada en virtud de leyes de bases expansivas y de una doctrina recentralizadora del Tribunal Constitucional, elementos que socavan y horadan nuestro haber competencial, limitando la capacidad de nuestras instituciones para poder desarrollar las políticas públicas que demanda y necesita la sociedad vasca. Compartimos por tanto la necesidad y oportunidad de una actualización que debe realizarse desde el respeto a la singularidad del Autogobierno vasco y el mutuo reconocimiento, fortaleciendo el espíritu de Pacto y estableciendo un sistema de bilateralidad efectiva que garantice el cumplimiento de lo acordado. Reconocimiento mutuo, pacto y democracia son los pilares sobre los que asentar una reforma estatutaria.

La actualización del Autogobierno vasco que más adelante se recoge a través de las denominadas Bases y Principios pretende renovar y fortalecer la naturaleza convenida del Nuevo Estatuto. Nuevo Estatuto Político que, a la vez que sea norma institucional básica que conforme un sistema de Autogobierno político genuino y real, formalice una nueva forma de vinculación con el Estado español, articulada en exclusiva a través de los Derechos Históricos que reconoce y ampara la Disposición Adicional Primera de la Constitución española, y que formalice una relación singular y bilateral basada en el pacto y el reconocimiento de la realidad nacional de ambas partes.

A tal fin, no incluirá tan sólo un listado de competencias reconocidas. Además, se consignará la fórmula de su ejercicio real en el supuesto de conflicto y se articularán los cauces de interpretación desde el principio de la bilateralidad efectiva, lo que implicará la necesidad de acuerdo –y no subordinación– para garantizar el cumplimiento de lo pactado. No se trata, por tanto, de limitarse a dibujar el reparto de competencias, sino de reconocer el derecho y la capacidad de los vascos para expresar y ejercer su voluntad colectiva de cara a la consecución de fórmulas de convivencia acordadas voluntariamente y de establecer mecanismos que garanticen que los compromisos alcanzados serán respetados.

La Constitución de 1978 incorporó previsiones e instrumentos como la Disposición Adicional Primera, o incluso desde otra perspectiva la propia existencia de la Disposición Derogatoria Segunda, que posibilitaban un nuevo acuerdo político mediante la actualización estatutaria. Además, en virtud de la Disposición Adicional del Estatuto de Gernika, nuestro Autogobierno hacía una expresa reserva de los Derechos Históricos y una apelación a su posible actualización futura.

El nuevo pacto político que pretendemos en y entre el sujeto político-jurídico titular y el Estado se inscribe en la dinámica actualización de los Derechos Históricos reconocidos y su vinculación a la voluntad democrática de la ciudadanía vasca. Conjugando el principio de legalidad que nos ha traído hasta aquí –el Estatuto de Gernika, actual modelo jurídico-político pero con sus potencialidades (Disposición Adicional Primera de la Constitución española y Disposición Adicional Única del Estatuto de Gernika) intactas y ampliadas– y la instrumentación del principio democrático. Un Nuevo Estatuto de no ruptura adaptado a las nuevas formas de organización política, acordes con las circunstancias en las que van a desenvolverse el mundo y Europa en el siglo XXI.

Se trata de actualizar, en el contexto de un nuevo pacto estatutario, aquellos elementos de nuestra tradición jurídico-institucional que, en desarrollo del potencial que ofrece la Disposición Adicional Primera de la Constitución española, se ofrecen a la realidad de un nuevo ejercicio democrático generacional, en una nueva lectura de dicha disposición constitucional dirigida precisamente al despliegue y profundización de todas sus virtualidades.

### **Reconocimiento de la identidad nacional del Pueblo Vasco o Euskal Herria.**

El Pueblo Vasco es un pueblo con identidad propia, diferenciada, cuyo máximo exponente lo constituye el hecho de que cuenta con una lengua, el euskera, y una cultura propias, que han pervivido a lo largo de la Historia, forjando su identidad nacional diferenciada. Una nación que tiene en su identidad y en su tradición jurídica propia el soporte que le sirve de marco y cauce de los derechos individuales y colectivos de sus ciudadanas y ciudadanos con pleno sentido en la era de la globalización (y, en nuestro caso, de la integración europea), donde se viene consolidando una realidad de interdependencias o gobernanza multinivel.

El reconocimiento de unos Derechos Históricos previos al marco constitucional y la voluntad colectiva expresada en el Artículo Primero del Estatuto de Gernika hace que Euskadi pueda identificarse como una nacionalidad de carácter histórico.

El Pueblo Vasco es Nación porque cumple con todos los parámetros establecidos en el derecho comparado y porque, además, así lo reconoce e identifica una mayoría de su ciudadanía.

Su carácter histórico y su singularidad institucional están amparados y reconocidos por la propia Disposición Adicional Primera de la Constitución española.

Estamos, por tanto, ante una parte relevante del conjunto del Pueblo Vasco que, reivindicando el reconocimiento expreso de su identidad nacional, su personalidad y rasgos de identificación, en el nuevo texto político se plantea un acuerdo convivencial en el Estado español. Una relación, siguiendo la tradición foral, asentada en el concepto de la interdependencia. Dicho concepto se sustenta en el principio del reconocimiento y acuerdo mutuo y constituye un intento de modernizar y adaptar a los nuevos tiempos la operatividad de esa forma de relación bilateral característica nuestros Derechos Históricos.

Se configura así el sujeto político-jurídico titular, sobre la base de un sistema de concierto tanto económico como político, bien para la regulación de las relaciones intracomunitarias, bien para las relaciones hacia afuera, es decir, hacia el Estado y la Unión Europea en su conjunto.

## **El derecho democrático de la ciudadanía vasca a decidir su estructura política y su régimen de convivencia.**

Hoy en día, la elaboración de un Nuevo Estatus Político obedece a una nueva voluntad del Pueblo Vasco de desarrollar la previsión constitucional y estatutaria relativa a la actualización de los Derechos Históricos, que tuvo la expresión más cercana en la historia hace ahora cuarenta años a través del Estatuto de Gernika.

El Pueblo Vasco siente ahora la necesidad de profundizar en la actualización de sus Derechos Históricos para que, con un nuevo enfoque de su relación con el Estado, posibilite nuevas capacidades para afrontar los retos que como comunidad diferenciada le interpelan desde una ya instalada realidad globalizada, competitiva e interdependiente, que reclama a partes iguales cohesión interna, diferenciación competitiva y cooperación.

Decidir, en un mundo complejo e interdependiente como el contemporáneo, es, siempre, codecidir. Y toda codecisión comporta reconocimiento, responsabilidades y exigencias recíprocas para quienes la comparten. De ahí que las sociedades plurales, sean comunidades estatales o sub-estatales, articulan su pluralismo interno mediante mecanismos de codecisión; estableciendo vínculos acordados que solo se pueden modificar de manera pactada.

Son, pues, la voluntad del Pueblo Vasco (manifestada mediante la libre decisión de sus ciudadanas y ciudadanos de los Territorios Históricos de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa) y los Derechos Históricos que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su historia (según rezan las Disposiciones Adicionales Primera y Única de la Constitución española y del Estatuto de Gernika, respectivamente) el fundamento y el vehículo, respectivamente, para la elaboración de una nueva propuesta de Estatuto Político que actualice el vigente contenido en el Estatuto de 1979. Y la negociación, el método para allegar el pacto.

## **Profundización en los aspectos sociales. La ampliación de los derechos y deberes de la ciudadanía.**

El proyecto político que impulsa esta iniciativa de actualización, reforma y renovación del pacto estatutario de 1979, la Euskadi que queremos, tiene por objeto la protección y el desarrollo de los ciudadanos y ciudadanas vascas. Queremos seguir avanzando en el logro de la cohesión social y la igualdad de oportunidades, lo que supone la lucha permanente contra las desigualdades basadas en la injusticia. La relevante dimensión de los Derechos Sociales ha de integrar toda una serie de principios rectores de la política social y económica.

## **Delimitación competencial.**

La delimitación competencial que incorporará el nuevo proyecto político se adecuará a un nuevo marco político de relación Euskadi-Estado basado en la singularidad y la bilateralidad.

El marco competencial del sujeto político-jurídico titular ha de englobar tanto las competencias a ejercer dentro de su ámbito territorial como la necesaria disposición de determinadas facultades y capacidades de decisión en el ámbito del Estado, de la Unión Europea y en lo que concierne a la acción exterior o internacional.

Esta reconfiguración y actualización del marco y del sistema competencial tiene distintas implicaciones. Supone, en primer lugar, asumir nuevos ámbitos materiales y precisar el alcance de determinados conceptos competenciales. Conlleva, asimismo, establecer una nueva tipología competencial, otorgando una especial importancia a la asunción efectiva y debidamente garantizada de las competencias condicionadas, de forma que no queden desnaturalizadas o desprovistas de su contenido esencial.

Con el fin de garantizar que el poder político asumido por el sujeto político-jurídico titular cuente con la necesaria cobertura normativa, el fundamento jurídico-constitucional de los ítems atributivos de competencia al sujeto político-jurídico titular residirá en la Disposición Adicional Primera de la Constitución española.

### **Relaciones económicas, tributarias y financieras sobre la base del respeto mutuo y garantizadas a través del sistema de Concierto Económico.**

Como se viene destacando, nuestro sistema de relaciones económicas, tributarias y financieras se sustenta en los Derechos Históricos de naturaleza jurídico-pública de los Territorios Históricos. Ello singulariza nuestro Autogobierno y ampara su crecimiento orgánico. La potencia competencial inherente al régimen concertado ha permitido, entre otros avances, disponer de herramientas propias de construcción e integración social, de riqueza industrial o de desarrollo de nuestra cultura.

Ello permite articular un sistema de Autogobierno sobre el que se asiente un modelo propio de desarrollo socio-económico. Se trata de impulsar, desde una apuesta inequívoca por un código ético económico, una estrategia económica vasca basada en la excelencia educativa, la innovación, la cohesión social y vocación global.

### **Representación de Euskadi en las instituciones y organizaciones europeas e internacionales. Su proyección exterior.**

El Nuevo Estatus reformado ha de reconocer la participación de Euskadi en aquellos convenios internacionales que afecten a competencias propias, confiriendo al sujeto político-jurídico titular la posibilidad de establecer acuerdos bilaterales no normativos, de conformidad con la Ley de tratados internacionales.

El texto renovado debe amparar igualmente la participación directa en lo que respecta al derecho a recibir información por parte del Estado sobre aquellas iniciativas de revisión de los Tratados de la Unión Europea. También reconocer el derecho a participar en la formación de las posiciones del Estado ante la Unión Europea, o la bilateralidad en la formación de dichas posiciones del Estado en asuntos europeos que afecten a competencias de Euskadi.

El texto articulado reconocerá, asimismo, la participación directa en instituciones y organismos europeos y en el control de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Y, para concluir, la nueva regulación ha de dar cobertura a la aplicación y ejecución del Derecho de la Unión Europea en el ámbito de sus propias competencias, la gestión directa de fondos europeos o la posibilidad de iniciar acciones ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los términos que éste establezca.

La vertiente específica de “acción exterior” incluye otros campos de acción: en particular, la referencia a la cooperación transfronteriza, interregional y al desarrollo. Asimismo, engloba la participación en organismos internacionales, la coordinación de las acciones exteriores y la proyección internacional.

### **Sistema concertado de garantías.**

La actualización del Autogobierno vasco ha de abocar a una verdadera renovación y fortalecimiento de la naturaleza pactada de nuestras instituciones políticas. No hay pacto sin un sistema recíproco de garantías, de modo que la interpretación y cumplimiento de lo acordado no quede al arbitrio de una de las partes. El proceso negociador ha de concretarse en un pacto regido por la bilateralidad efectiva, provisto de garantías y condiciones de lealtad.

El acuerdo será requisito imprescindible para que cada norma en cuestión adquiera vigencia en el territorio vasco.

### **Mantenimiento de la cláusula de reserva de los Derechos Históricos.**

En este ámbito debe desempeñar un importante papel la Disposición Adicional Primera de la Constitución española, que deberá ser objeto de una lectura actualizadora. La segunda referencia es la Disposición Adicional del Estatuto, que declara que “la aceptación del régimen de autonomía que se establece en el presente Estatuto no implica renuncia del Pueblo Vasco a los derechos que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su historia, que podrán ser actualizados de acuerdo con lo que establezca el ordenamiento jurídico”.

En tal sentido, es necesario establecer que la actualización del Autogobierno vasco debe atender el principio de legalidad.

No obstante, el respeto a la legalidad no debe provocar la vulneración del principio democrático. Un principio que exige dotar de un valor relevante y primario a la decisión de la ciudadanía vasca. Un principio que es también, con igual o superior fuerza, legalidad vigente.

El respeto a los principios democrático y de legalidad y el logro de su operativa combinada supondrán los soportes principales, sociales y políticos para la determinación de los valores y referentes que nos permitirán avanzar en la senda de actualización del Autogobierno vasco.

### **El nombre del sujeto político-jurídico.**

A lo largo de este documento hemos utilizado la expresión “sujeto político-jurídico” para referirnos al ente depositario del Nuevo Estatus Político. Es evidente que ese sujeto jurídico-político debe tener un nombre que acompañe y defina a Euskadi. Es una cuestión de alto valor simbólico. En el proceso de gestación de este documento hemos trabajado con diversos conceptos que queremos compartir con el resto de grupos políticos y por eso los aportamos por orden alfabético:

- **Comunidad Foral Vasca:** remite a los Derechos Históricos y a la foralidad que inspiran toda nuestra propuesta.
- **Comunidad Nacional Vasca:** pone de relieve la identidad nacional del Pueblo Vasco, el reconocimiento de la Nación vasca.

- **Estado Autónomo Vasco:** definición utilizada en el proyecto de Estatuto de 1931, nos remite al concepto estatal propio de los modelos federales o confederales que han sido propuestos por diversos partidos.
- **Estado Foral:** aúna el concepto estatal con nuestra singularidad foral histórica que ahora quiere actualizarse.

# **BASES Y PRINCIPIOS PARA LA REFORMA Y ACTUALIZACIÓN DEL AUTOGOBIERNO VASCO**

## **I. RECONOCIMIENTO DE LA IDENTIDAD NACIONAL DEL PUEBLO VASCO O EUSKAL HERRIA.**

El texto articulado que actualice el Autogobierno vasco debe expresar que Euskal Herria es un pueblo con identidad propia, en el conjunto de los pueblos de Europa, depositario de un patrimonio lingüístico, cultural y jurídico-institucional propio, que ha pervivido a lo largo de la Historia, y asentado geográficamente sobre siete territorios que en la actualidad se encuentran políticamente articulados en dos Estados europeos –el español y el francés– y tres ámbitos institucionales diferenciados: la Comunidad Autónoma de Euskadi, la Comunidad Foral de Navarra y el territorio gestionado por la Mancomunidad de Iparralde. La lengua, el euskera, y cultura propias y el sentido de pertenencia a una misma comunidad política en conjunción con el resto de factores precitados son los que forjan la identidad nacional vasca.

En coherencia con ello, el Nuevo Estatus Político será la expresión jurídico-política de la voluntad democrática de un Pueblo con identidad socio-cultural sostenida a lo largo de la historia; con rasgos políticos propios, de entre los que destaca su sentido altamente compartido de pertenencia a una misma comunidad política, a una misma nación, y que como expresión de esa misma identidad nacional, de su nacionalidad, ya se manifestó en 1936 y en 1979 y que ahora reitera su vocación de renovarse, proyectándose en todos los ámbitos de la vida pública para adecuarse a los requerimientos y necesidades de la sociedad vasca en una realidad globalizada e interdependiente. Por ello, el texto articulado dará fe de la voluntad de una nación cuyos ciudadanos y ciudadanas desean seguir profundizado en su Autogobierno, al modo como la ha ido manifestando en tiempos pasados. Una nación que tiene en su identidad nacional y en su Autogobierno inveterado (la foralidad) el marco y cauce de los derechos individuales y colectivos de sus ciudadanas y ciudadanos, y en la voluntad democrática de estas y estos el fundamento de la estructura política y régimen de convivencia de los que dotarse.

Los Derechos Históricos vascos que la Constitución de 1978 ampara, respeta e insta a actualizar en su Disposición Adicional Primera proporcionan la base jurídica imprescindible para seguir desarrollando un Autogobierno vasco de raíz foral, singular, único y no generalizable, y que ha sido, además, avalada por el Tribunal Constitucional. El titular de estos Derechos Históricos es el Pueblo Vasco, cuya identidad nacional fundamenta su reconocida realidad jurídico-institucional. El texto articulado deberá avanzar en la actualización de esos Derechos Históricos vascos que la Constitución de 1978 ampara y respeta, consolidando la actualización ya operada por el Estatuto de Gernika y la legislación ordinaria del Estado, y extendiéndola hacia todos los ámbitos y materias en los que dicha extensión sea posible, ampliando su interpretación a nuevos niveles que posibiliten la profundización y el blindaje de nuestro Autogobierno y sirva de percha constitucional al Pueblo Vasco o Euskal Herria para configurar un nuevo modelo de relación de Euskadi con el Estado, bilateral, de respeto y reconocimiento mutuos, de naturaleza confederal. La Disposición Adicional Primera, por otro lado, es, también, elemento constitucional que reconoce y ampara la existencia de una vocación foral tanto a la Comunidad Autónoma de Euskadi como a la Comunidad Foral de Navarra, en la que comparten la aspiración a conciliar la tradición histórica paccionada y los requerimientos democráticos.

## **II. DERECHO DEMOCRÁTICO DE LA CIUDADANÍA VASCA A DECIDIR SU ESTRUCTURA POLÍTICA Y SU RÉGIMEN DE CONVIVENCIA.**

La elaboración de este nuevo Estatuto Político obedece a la voluntad del Pueblo Vasco manifestada mediante el uso de su capacidad libre y democrática de decisión de las ciudadanas y ciudadanos de los territorios de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa, de desarrollar la previsión constitucional-estatutaria en orden a la “actualización de los Derechos Históricos de los territorios forales” (Constitución española) o de los “derechos que como tal (Pueblo Vasco) le hubieran podido corresponder en virtud de su historia” (Estatuto de Gernika), preexistentes a la propia Constitución.

Por ello, el texto articulado que se elabore sobre estas bases y principios será la formulación jurídico-positiva de un ejercicio pactado del derecho democrático de la ciudadanía vasca a decidir su estructura política y su régimen de convivencia, esto es, a decidir sobre su futuro, para lo cual habrá de dotársele a la voluntad mayoritaria de la ciudadanía de un valor normativo relevante.

La pauta básica que guiará en este punto a los redactores del texto deberá descansar, por igual, sobre la tradición pactista que ha servido de inspiración a la organización política de los territorios vascos desde la etapa foral y sobre los requerimientos de la moderna sociedad democrática, que no concibe una fórmula de convivencia política que no cuente con el refrendo de la ciudadanía. Pacto y democracia serán los dos pilares que den sustento a la organización política de la nación vasca del siglo XXI.

## **III. PROFUNDIZACIÓN EN LOS ASPECTOS SOCIALES: LA AMPLIACIÓN DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LA CIUDADANÍA.**

Al actualizar el marco de Autogobierno, el texto articulado que desarrolle las bases y principios recogidos en este documento hará referencia explícita a los derechos económicos, sociales y culturales reconocidos en las leyes dictadas por el Parlamento Vasco. Se trata de hacer una formulación renovada del vigente artículo 9 del Estatuto de Gernika –relativo a los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos y ciudadanas y al deber de los poderes públicos para promover la igualdad real y efectiva y facilitar la participación política– con el fin de formular contenidos de inequívoca proyección programática.

## **IV. EL MODELO DE ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL.**

El texto articulado seguirá previendo un modelo descentralizado de arquitectura institucional. Un modelo que, como el vigente desde 1979, no obedezca a la regla “un actor-una competencia”, propia del federalismo dual, sino a las pautas del federalismo cooperativo o, si se prefiere, de la gobernanza multinivel, con espacios competenciales compartidos y foros de encuentro que hagan efectivos los principios de colaboración y cooperación; todo ello desde la consideración de que la tarea de definir la dirección de la sociedad constituye una responsabilidad conjunta y compartida. Es un modelo que encarna la singularidad foral, que caracteriza no sólo a las instituciones territoriales denominadas estrictamente forales, sino que se predica igualmente tanto de las instituciones comunes del conjunto del sujeto político-jurídico titular como de las instituciones municipales. La articulación de esta base deberá reconocer a Euskadi competencia singular respecto al régimen local dada su honda raíz histórica.

Por lo que se refiere a los instrumentos de coordinación, convergencia y encuentro que deberán existir entre los tres niveles de gobierno, se mantendrá el vigente Consejo de Políticas Públicas Locales, sin perjuicio de la posible creación de otros, de carácter complementario, sin que por ello quede afectada la garantía institucional de ninguno de los niveles de gobierno ni, por tanto, la posibilidad de cada Territorio de mantener y desarrollar su propio espacio de Autogobierno y de implementación de políticas públicas. Todo ello requerirá la incorporación de los poderes locales al título relativo a los “Poderes del País Vasco” y la regulación de las plataformas de encuentro que permitan seguir avanzando hacia una comunidad más moderna, sostenible e igualitaria.

En el plano de la organización interna de los poderes públicos en Euskadi, se reconocerá al sujeto político-jurídico titular la capacidad de organizar la Administración de Justicia en el País Vasco, como parte imprescindible de la potestad de auto-organización de la Comunidad, de conformidad con la tradición foral y la experiencia autonómica histórica. El sujeto político-jurídico titular asumirá la competencia citada con el alcance del artículo 3 del Estatuto de 1936, incluida una política penitenciaria propia y la atribución al Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de la culminación ordinaria de los asuntos, sin perjuicio de la unidad del Poder Judicial y de la preeminencia del Tribunal Supremo, limitada a la unificación de doctrina en relación con la legislación dictada por el Estado.

## **V. IDENTIFICACIÓN CLARA DE LAS COMPETENCIAS DE EUSKADI.**

La actualización del Autogobierno debe incluir una renovación de nuestro haber competencial. El texto articulado hará un replanteamiento de las bases competenciales delimitadoras del Autogobierno vasco, que permita: a) reafirmar el espacio de poder reconocido pero aún no transferido al sujeto político-jurídico titular, de manera que se haga posible su inmediata asunción efectiva; b) recuperar el poder público reconocido y transferido, pero severamente menguado como consecuencia de la legislación orgánica, la legislación básica y la doctrina restrictiva del Tribunal Constitucional, resituándolo en un ámbito foral, de manera que sea inmune a estos tres focos de erosión; y c) ampliar el *quantum* competencial estatutariamente reconocido a Euskadi, a través de una actualización sistemática y ambiciosa de los Derechos Históricos amparados por la Constitución, que se proyecte sobre todos los ámbitos materiales.

Con el fin de garantizar que el poder político asumido por el sujeto político-jurídico titular cuente con la necesaria cobertura normativa, el fundamento jurídico-constitucional de los ítems atributivos de competencia al sujeto político-jurídico titular residirá en la Disposición Adicional Primera de la Constitución española, si bien, dado el modelo relacional con el Estado que se propone, también el principio democrático sería fuente del nuevo haber competencial. En consecuencia, en el nuevo marco normativo-competencial, se modulará la operatividad de los artículos 148 y 149 de la Constitución española porque, si bien estos dos preceptos proporcionan a las Comunidades Autónomas de régimen común el contenido competencial que el artículo 147 de la Constitución española remite a los correspondientes Estatutos de Autonomía, en el caso de Euskadi, y en virtud de la cláusula foral, tiene perfecto asentamiento en la doctrina del Tribunal Constitucional que sea el propio Estatuto vasco, e incluso las leyes ordinarias estatales de carácter básico, los instrumentos jurídicos que determinen las competencias vascas de raíz foral y su alcance. Ello conllevará una transformación –y un notable incremento– en el fondo de poder, con el reconocimiento al sujeto político-jurídico titular de un amplio elenco de competencias de raigambre foral y, por ende, sustraídas al campo de acción del Título VIII de la Constitución.

Sobre este esquema competencial, el texto articulado que se elabore configurará una suerte de Concierto Político, un haber competencial exclusivo y reservado que sea homologable al vigente Concierto Económico en concepción, estructura y operatividad.

A tal efecto, las competencias previstas en el Estatuto de Gernika deben experimentar una importante transformación. Destacamos un primer bloque de “materias concertadas” que, siendo sectoriales, expresan con especial intensidad la preservación del hecho diferencial e identitario vasco: lengua y cultura vascas, educación, seguridad, empleo público, derecho civil, régimen del Concierto Económico, la organización institucional propia de los tres niveles institucionales forales vascos (común, territorial y municipal) y la Administración de Justicia (en este último caso, con los condicionantes ya citados de la integración en el Poder Judicial unitario español). En dichos ámbitos la virtualidad del Concierto Político únicamente se verá condicionada por el contenido pactado de los derechos fundamentales y las normas estatutarias de armonización.

La política lingüística y el euskera, dentro de la consideración de la lengua vasca como una “materia concertada”, merece destacarse en este epígrafe también como patrimonio cultural común, vehículo de comunicación y factor de identidad, que constituye una base fundamental de nuestro universo simbólico y nuestra convivencia social. El texto articulado expresará todo ello de manera patente y profundizará en un régimen que sienta las bases de una convivencia lingüística armoniosa, donde los ciudadanos y ciudadanas puedan hacer uso de su opción lingüística de manera real, efectiva e igualitaria. El euskera es la lengua originaria de nuestro Pueblo y toda la ciudadanía vasca tiene el derecho a conocerla y a usarla.

Un segundo grupo reconocerá a las instituciones vascas la titularidad demanial y/o patrimonial de los recursos naturales de su ámbito territorial –que se extiende hasta el mar territorial– y de las infraestructuras sitas en el mismo.

En tercer lugar, atribuirá a los poderes públicos vascos todas las facultades relacionadas con los sistemas de relaciones laborales y de protección o de seguridad social, que deben incluir la capacidad legislativa plena de Euskadi. La razón sustancial estriba en la presencia en Euskadi de un subsistema completo de agentes sociales. El texto contemplará mecanismos de cooperación y de solidaridad con los sistemas asentados en el Estado español.

Finalmente, definirá un espacio concertado con el Estado español en relación con el régimen jurídico y relacional de las Administraciones públicas (en particular, respecto a las relaciones con el Estado) y asimismo la necesidad de definir ese espacio concertado a fin de que se respeten las relaciones transfronterizas de Euskadi y su participación en el entorno europeo e internacional.

Además, el sistema se completará con un nuevo modelo de cooperación con el Estado, que debe orientarse en dos vertientes: la correspondiente a la participación de Euskadi en la cooperación multilateral en el sistema institucional del Estado español, que permanecerá intacta en lo formal, así como en lo tocante a la lealtad institucional y a la solidaridad territorial, pero supondrá, en lo material, su exclusión material de las decisiones que se adopten, cuando así lo justifique la asimetría competencial; y, por otra parte, la correspondiente al tratamiento de la especificidad foral vasca, donde prevalecerá un modelo de cooperación bilateral Estado-Euskadi, en cuyo seno se gestionará el Concierto Político Vasco.

## **VI. RELACIONES ECONÓMICAS Y FINANCIERAS SOBRE LA BASE DEL RESPETO MUTUO Y GARANTIZADAS A TRAVÉS DEL SISTEMA DE CONCIERTO ECONÓMICO.**

La actualización del Autogobierno vasco incidirá, igualmente, en el régimen económico, financiero y fiscal, desde la más firme apuesta por la preservación del Concierto Económico y el mantenimiento de su singularidad. En primer lugar, se modificará la expresión literal del artículo 41 del Estatuto de Gernika, de manera que quede claro que el sistema foral tradicional de Concierto Económico operará sobre las relaciones con el Estado en todos y cada uno de los órdenes de naturaleza económica: el financiero, económico y fiscal. En coherencia con ello, se establecerá un régimen sobre la aplicabilidad en el País Vasco de la legislación estatal que complementa y aglutina el conjunto de materias propias de la Hacienda general como “materia concertada”, quedando habilitado un espacio amplio y claro para la legislación vasca propia en submaterias afines al régimen jurídico y al procedimiento administrativo, incluida la legislación de contratos públicos.

Además, se dejará patente que el Concierto Económico constituye “un universo cerrado, que regula tanto los tributos de exclusiva competencia estatal como los de competencia foral, sean convenidos o no”.

Por otra parte, se establecerán garantías jurídicas eficaces para asegurar que el Estado negociará cada vez que sea necesario un acuerdo evolutivo de los aspectos completos del Concierto Económico, para que la estrategia de la “inacción” no beneficie siempre al Estado.

Se establecerá un régimen de aplicación en Euskadi del artículo 135 de la Constitución española, de modo que su autonomía financiera no pueda resultar constreñida por la imposibilidad de participar y la asunción unilateral por el Estado del procedimiento de distribución de los límites del déficit y de la deuda entre los distintos niveles administrativos; ni por una intensificación de los controles del Estado que llegue a instituir una tutela jerárquica sobre toda la actividad financiera de las Comunidades con el pretexto de garantizar el equilibrio y estabilidad presupuestarios. En resumen, el Concierto Económico debe renovar su contenido financiero, so pena de correr el peligro de no ser satisfactorio en todos los ámbitos económico-financieros a los que tiene que hacer frente o, dicho de otra manera, corre el peligro de no permitirnos evolucionar hacia mayores y mejores cotas de Autogobierno económico.

## **VII. RELACIONES INTER-TERRITORIALES CON LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA Y CON LA INSTITUCIÓN ÚNICA QUE AGLUTINA A LOS TERRITORIOS VASCOS RADICADOS EN EL ESTADO FRANCÉS, EN FUNCIÓN DE LA VOLUNTAD DE SUS INSTITUCIONES RESPECTIVAS Y RESPETANDO LAS NORMATIVAS SOBRE LA MATERIA DE LOS DISTINTOS TERRITORIOS Y ESTADO, ASÍ COMO DE LA UNIÓN EUROPEA.**

La actualización del Autogobierno vasco debe reconocer el derecho a establecer vínculos políticos y las relaciones internas de cooperación, tanto a nivel municipal como de cualquier otro ámbito territorial, que se consideren más adecuadas con la Comunidad Foral de Navarra con los territorios vascos de Iparralde para el desarrollo del bienestar social, económico y cultural sin más limitación que la voluntad de la ciudadanía y las decisiones de sus instituciones representativas.

El texto estatutario tiene que ir más allá del Convenio de adhesión de la Comunidad Foral de Navarra a la Agrupación Europea de Cooperación Territorial «Eurorregión Aquitania/Euskadi» publicado en el BOPV del 8/03/2017. Las partes de la cooperación son, en la actualidad, la Región de Nueva Aquitania, la Comunidad Autónoma de Euskadi y la Comunidad Foral de Navarra. La amplitud de la región francesa excede de los contornos del País Vasco, por lo que en este apartado hay que deslindar la mera cooperación con la nueva Región francesa, digna de todo nuestro respeto, del objetivo de positivizar y progresar en nuestras relaciones con la nueva mancomunidad de Iparralde, junto con Navarra, que ya tiene incluso sus referencias concretas en el Estatuto actual que no serían objeto de reforma (en materia de euskera).

Se trata de la plasmación de un principio de territorialidad abierta junto con un proyecto de política de País que vertebre procesos, incluso desiguales, de afirmación de identidades culturales, socio-económicas, un patrimonio histórico común, actividades comparables y recursos físicos compartidos. El sujeto político-jurídico titular arbitrará los instrumentos adecuados para materializar la cooperación interterritorial, en su ámbito competencial, con los territorios de Lapurdi, Zuberoa y Baxe-Nafarroa y con la Comunidad Foral de Navarra de acuerdo con la normativa aprobada en el seno del Consejo de Europa y con la normativa comunitaria dictada al amparo de las competencias de la Unión Europea en materia de cohesión social, económica y territorial (artículo 175, párrafo tercero, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea). Los instrumentos de cooperación que se realicen respetarán la normativa que rige para las instituciones que existen actualmente en los Estados en los que radican los territorios vascos y garantizarán un espacio común para su desarrollo cultural, social y económico.

El nuevo texto político articulará fórmulas y métodos relacionales de cooperación y relación con la Comunidad Foral de Navarra y con los territorios vascos de Iparralde en los términos más amplios posibles al amparo de las potencialidades que ofrezca la normativa europea tanto en el ámbito de la cooperación transfronteriza e interregional como en cualquier otro que posibilite las relaciones entre los territorios vascos.

Las fórmulas relacionales que se esbozen se expresarán en términos abiertos de forma que el articulado dé cabida a nuevas opciones o fórmulas que la propia evolución de la normativa pudiera posibilitar a futuro, incluida la posibilidad de la creación de una Eurorregión vasca u otras estructuras institucionales que la evolución del Tratado de la Unión Europea y del resto del ordenamiento jurídico aplicable pueda llegar a posibilitar.

## **VIII. REPRESENTACIÓN DE EUSKADI EN LAS INSTITUCIONES Y ORGANIZACIONES EUROPEAS E INTERNACIONALES, ASÍ COMO SU PROYECCIÓN EXTERIOR.**

La Unión Europea se caracteriza por contar con un ordenamiento jurídico cuyas normas afectan a todas las personas y poderes públicos del ámbito de la Unión. Por esa razón resulta fundamental que Euskadi pueda defender en la Unión Europea los intereses de la ciudadanía vasca y su ámbito competencial, necesitando tener garantizada su participación tanto en los procedimientos de elaboración de las normas europeas como su intervención directa en los órganos europeos en los términos más amplios posibles.

La participación de los entes sub-estatales en la Unión Europea puede abrirse y posibilitarse bien a través de la propia normativa comunitaria –cuando ésta reconozca la posibilidad de participación o de formar parte de determinados órganos a los entes sub-estatales– o bien a través de los ordenamientos jurídicos estatales de los Estados miembros.

En la actualidad, en lo que respecta a la participación de los entes sub-estatales en los órganos de la Unión Europea, ésta depende, básicamente, de lo que cada ordenamiento jurídico interno disponga. Las normas comunitarias sólo señalan los miembros que corresponden a cada Estado, siendo luego su respectiva normativa la que determina su forma de elección.

El desarrollo y articulación de la representación de Euskadi en las organizaciones e instituciones europeas e internacionales, así como la proyección exterior que se ha de recoger en el nuevo Estatuto Político, tiene que corresponderse y adecuarse al nuevo marco político de relación con el Estado, que, anclado en la Disposición Adicional Primera de la Constitución española, formula un nuevo modelo de convivencia y relación “singular” y “bilateral” de respeto a la integridad de los respectivos ámbitos competenciales .

La actualización del Autogobierno vasco, conforme al fondo competencial de su nuevo Estatuto político, reconocerá la capacidad de representación de Euskadi en la Unión Europea, en las instituciones y organizaciones internacionales, así como la proyección internacional y de relaciones externas. Este reconocimiento se basará en el modelo “in foro interno in foro externo”; es decir, la competencia que se tiene en el ámbito interno podrá ser plasmada, también, en el ámbito exterior.

El Estado español incorporará los compromisos derivados del Estatuto Político a su-normativa interna en orden a garantizar su reconocimiento y respeto. La reforma estatutaria plasmará el reconocimiento de la acción exterior del sujeto político-jurídico titular en derecho público internacional en función del marco competencial asumido que se entiende proyectado a las relaciones entre el País Vasco y la Unión Europea. La reforma plasmará que el sujeto político-jurídico titular participa de acuerdo con la normativa vigente en los asuntos relacionados con la Unión Europea cuando afecten a competencias o intereses de la misma. Los aspectos a los que se refiere esta base son:

- Participación interna en los asuntos comunitarios: el sujeto político-jurídico titular será informado acerca de las cuestiones comunitarias que puedan afectar a sus competencias e intereses, así como podrá trasladar al Gobierno del Estado su posición al respecto de acuerdo con la normativa aplicable. Asimismo, participará en la fijación de la posición negociadora inicial del Estado ante las instituciones comunitarias cuando la misma afecte a las capacidades del Autogobierno vasco, que será pactada y acordada a través de la Comisión bilateral Estado-País Vasco.
- Participación directa en los órganos e instituciones de la Unión Europea. Se establecerá el derecho del sujeto político-jurídico titular a participar en los órganos consultivos y preparatorios del Consejo y la Comisión, así como en las formaciones del Consejo; es decir, participación en los Comités de la Comisión y en los Grupos de Trabajo del Consejo. En estos casos, el sujeto político-jurídico titular podrá ejercer la representación e incluso la presidencia previo acuerdo con el Estado. También podrá nombrar representantes de la Representación Permanente de España en Bruselas de conformidad con la normativa vigente. Se garantizará la bilateralidad cuando se afecten competencias vinculadas a la Disposición Adicional Primera de la Constitución española

y se deriven consecuencias financieras o administrativas relevantes para el sujeto político-jurídico titular, de modo que la posición del mismo será determinante y se negociará la participación en la Comisión bilateral correspondiente. Si el Estado se aparta de la posición de la Comunidad Autónoma de Euskadi, tiene que motivar el cambio de posición en el seno de dicha Comisión bilateral.

- Participación del sujeto político-jurídico titular en el Consejo europeo de Ministros de Economía y en los grupos de trabajo relacionados con cuestiones tributarias de competencia de Euskadi se materializará en el marco de los mecanismos de colaboración previstos en el artículo 4 de la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico, y de los acuerdos adoptados en el seno de la Comisión Mixta de Concierto.
- Participación ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea: tanto los Territorios Históricos –en defensa de sus competencias– como el Gobierno Vasco deben poder intervenir, directa o indirectamente, ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea cuando se puedan ver afectados por decisiones comunitarias, en los términos que en cada momento establezca la normativa europea. En cuanto a la participación indirecta, se contemplará la posibilidad de instar al Gobierno del Estado la interposición de acciones ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en defensa de intereses y competencias propios. Asimismo, se incorporará la colaboración en la defensa jurídica del sujeto político-jurídico titular en el supuesto de que el Gobierno del Estado eleve la correspondiente acción al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
- Implementación legislativa e implementación ejecutiva del derecho de la Unión Europea: corresponderá a las instituciones vascas la aplicación y ejecución del derecho de la Unión Europea en el ámbito de sus competencias. La existencia de una regulación europea no modifica la distribución interna de competencias que establecen la Constitución y el Estatuto. Además, si la ejecución del derecho de la Unión Europea requiere la adopción de medidas internas de alcance superior al territorio del sujeto político-jurídico titular, éstas se adoptarán mediante los mecanismos de colaboración o coordinación bilaterales previstos en el Estatuto Político. Por otra parte, en el caso de que la Unión Europea establezca una legislación que sustituya a la normativa básica del Estado, el sujeto político-jurídico titular puede adoptar la legislación de desarrollo a partir de las normas europeas.
- Gestión de los fondos estructurales: la gestión de dichos fondos le corresponde a la Comunidad Autónoma de Euskadi en materias de su competencia.
- Control de subsidiariedad y proporcionalidad: fundamentado en el Tratado de Lisboa y, en particular, del Protocolo número 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, en el que se diseña el llamado mecanismo de alerta temprana para hacer frente a las posibles vulneraciones a los mencionados principios detectadas en los proyectos legislativos de la Unión cuando se afecte a ámbitos competenciales del sujeto político-jurídico titular. Se trata, por tanto, de un análisis sobre la idoneidad de la intervención de la Unión Europea (que en la actualidad se realiza de conformidad con la normativa estatal mediante una intervención consultiva), intervención que en la reforma estatutaria podría realizarse de forma singular amparada por la garantía institucional de la foralidad que dimana de la Disposición Adicional Primera de la Constitución española.

- Oficina de Euskadi ante la Unión Europea: el sujeto político-jurídico titular puede establecer una delegación para la mejor defensa de sus intereses ante las instituciones de la Unión Europea. También podrá promover la participación de la Eurorregión en la cooperación transregional ante la Comisión Europea (posibilidad de oficina de la eurorregión en Bruselas). Y, asimismo, podrá participar a través del Comité de Regiones y a través del propio Estado.

El articulado que regule los términos de participación del sujeto político-jurídico titular ante las instituciones europeas e internacionales se redactará en los términos más amplios posibles, de forma tal que le garantice poder consolidar y extender su presencia a nuevos órganos de futura creación.

**Acción exterior, relaciones internacionales y actividad con proyección exterior:** el sujeto político-jurídico titular dispone de capacidad para desarrollar acciones con proyección exterior en el ámbito de sus competencias (in foro interno in foro externo). Asimismo, debe promover sus intereses, actividad que ha de desarrollar respetando la competencia del Estado en materia de relaciones internacionales. En este apartado de la acción exterior son importantes, entre otras, las referencias a las Oficinas en el exterior.

**Tratados internacionales:** en primer lugar, preservar lo dispuesto en el actual artículo 6.5 del Estatuto de Gernika sobre la solicitud al Estado de la firma de Tratados relativos a la salvaguardia y fomento del euskera. También el artículo 20.3 del Estatuto de Gernika que prevé que la Comunidad Autónoma de Euskadi ejecutará los tratados y convenios en lo afectante a sus competencias, así como la cláusula de intangibilidad parcial de afección de los tratados a las atribuciones de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Se reconocerá, con carácter general, el derecho del sujeto político-jurídico titular a ser informado de las negociaciones de los Tratados, a solicitar la celebración de Tratados en las materias de su competencia y a formar parte de las delegaciones españolas negociadoras de los Tratados. El texto articulado preverá la participación del sujeto político-jurídico titular en la delegación española que negocie un tratado internacional que pueda afectar a Derechos Históricos y al Autogobierno vasco garantizados por la Disposición Adicional Primera de la Constitución española y legalmente actualizados. Particularmente, elevará a rango estatutario la norma prevista en el artículo 4 de la Ley 12/2002, del Concierto Económico, según el cual el Estado arbitrará los mecanismos que permitan la colaboración de las instituciones del País Vasco en los acuerdos internacionales que incidan en la aplicación del Concierto, y arbitrará, juntamente con las instituciones del País Vasco, los procedimientos de intercambio de información que garanticen el adecuado cumplimiento de los Tratados y Convenios internacionales del Estado y, en particular, de la normativa procedente de la Unión Europea en materia de cooperación administrativa y asistencia mutua. El texto articulado reconocerá, asimismo, a Euskadi la posibilidad de concluir directamente tratados con otros países en materia de salvaguarda y fomento de la cultura y del euskera, que en ningún caso podrán ser contrarios al derecho ni a los intereses de Estado español, estando obligado a informar con carácter previo a la suscripción del mismo al Estado español.

Se le reconocerá al sujeto político-jurídico titular la competencia para celebrar acuerdos internacionales administrativos, en ejecución y concreción de un tratado internacional, cuando tengan por objeto materias propias de su competencia y con sujeción a lo que disponga el propio tratado internacional. Igualmente, se le reconocerá la capacidad de celebrar acuerdos internacionales no normativos en las materias que sean de su competencia.

Euskadi podrá participar y tener presencia directa en todos aquellos organismos internacionales cuya propia regulación de acceso y participación lo permita, haciéndose especial incidencia en aquellos relacionados con la lengua, la cultura, la paz, la defensa de los Derechos Humanos, la cooperación, el medio ambiente, etc. Se preverá la participación del sujeto político-jurídico titular en la UNESCO y en otros organismos internacionales competentes en materias de su interés.

Se preverá el reconocimiento de la proyección internacional de las organizaciones sociales, culturales y deportivas vascas, de cara a su plena incorporación a las organizaciones análogas del ámbito internacional.

Se reconocerá en el texto articulado a los centros vascos en el exterior y la labor por éstos desempeñada como instrumentos básicos en orden a la preservación de los vínculos de Euskadi con los miembros de las colectividades vascas en el exterior y para el fomento y desarrollo de las relaciones comerciales, culturales, políticas e institucionales en los países donde se sitúan.

#### **IX. SISTEMA CONCERTADO DE GARANTÍAS QUE IMPIDA LA MODIFICACIÓN UNILATERAL DEL NUEVO PACTO POLÍTICO ALCANZADO.**

El nuevo marco político de relación con el Estado español se estructurará al amparo de la Disposición Adicional Primera de la Constitución española, estableciendo un nuevo modelo relacional “singular” y “bilateral” que estará fundamentado en el reconocimiento de ambas partes como sujetos políticos.

La relación entre el sujeto político-jurídico titular y el Estado español será de respeto mutuo y de no subordinación, y a tal efecto se anudará un sistema de relación bilateral efectiva sustentado en el acuerdo y el pacto.

Este sistema bilateral incorporará un régimen eficaz de garantías que blindará el Autogobierno vasco, impidiendo su modificación unilateral.

El nuevo pacto político debe dejar claro que ya no estamos ante un sistema político-institucional abierto e indeterminado, que se construye con el tiempo y al albur de los sucesivos acontecimientos vitales, sino que se ha pasado a un sistema que adquiere certeza casi absoluta y previsibilidad total desde sus inicios. La norma establecerá que entrará en vigor en el plazo de 3 meses, plazo durante el cual se deberá cerrar un traspaso único y definitivo de los medios y servicios públicos que se estimen de común acuerdo para asumir el Nuevo Estatus Político definitivamente. El sistema no precisará de ningún otro proceso transferencial en el futuro.

El texto articulado preverá mecanismos para que las diferencias y conflictos de carácter competencial que se susciten entre el Estado y el sujeto político-jurídico titular se resuelvan desde la bilateralidad y el acuerdo –elementos fundamentales de la tradición paccionada–, dando prioridad a los procedimientos preventivos y cooperativos frente a los de naturaleza litigiosa y judicial. Por lo que se refiere a la resolución de los conflictos que se susciten en relación a las competencias ya transferidas, el texto articulado preverá, prioritariamente, mecanismos de prevención, el principal de los cuales será la Comisión Mixta del Concierto Político; un foro paritario bilateral que activará la cooperación necesaria para objetivar, de manera pactada, las condiciones en las que ambas partes ejercerán sus respectivas

competencias en el ámbito de las “materias concertadas”; y fijará los parámetros en que se deba desenvolver la cooperación bilateral, así como el obligado respeto a la cooperación multilateral y a la solidaridad eficaz del País Vasco con el conjunto del Estado.

La principal función de la Comisión Mixta del Concierto Político consistirá en analizar y concertar el derecho estatal aplicable a las relaciones y a los ámbitos sectoriales, a la luz de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma de Euskadi en el ámbito de las “materias concertadas”. El acuerdo en el seno de la citada Comisión será requisito imprescindible para que cada norma en cuestión adquiera vigencia en el territorio vasco.

El texto preverá, igualmente, la creación de un foro paritario de naturaleza arbitral, que haga posible la resolución de conflictos competenciales a través de fórmulas de autocomposición.

En última instancia, intervendrá el Tribunal Constitucional, de cuyo modelo y funcionamiento habrá que exigir y lograr que se reconduzca a parámetros admisibles que garanticen la imparcialidad y la objetividad requeridas por el nuevo sistema de relacional bilateral.

#### **X.- MANTENIMIENTO DE LA CLÁUSULA DE RESERVA DE LOS DERECHOS HISTÓRICOS EN LOS TÉRMINOS RECOGIDOS EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA Y EN EL ESTATUTO DE GERNIKA.**

La garantía jurídica y política de cualquier pacto de Autogobierno vasco seguirá depositándose en el respeto a los derechos inalienables proclamados en la Disposición Adicional Única del Estatuto de Gernika.