

**CONSIDERACIONES POLITICO-CONSTITUCIONALES
SOBRE EL PARLAMENTO VASCO Y LAS JUNTAS
GENERALES TRAS LA CONSTITUCION**

PABLO LUCAS VERDU

I) PRELIMINAR

Me interesa advertir, desde el principio, el alcance del título de este trabajo. Cuando escribo consideraciones “político-constitucionales”, no me refiero a cuestiones partidistas o a ideologías partidarias, sino al fondo político inesquivable de toda Constitución.

En efecto, en reiteradas ocasiones he señalado que toda Carta Constitucional contiene una fórmula política, es decir expresa una ideología jurídicamente organizada que descansa en una estructura socioeconómica.

También la Constitución española de 1978 cuenta con una fórmula política, que es el meollo de aquella. Está implícita, la fórmula política, en el Título Preliminar y en el Título Primero (techo ideológico demoliberal, susceptible de socialización) en los Títulos II, III, IV, V, VI y IX la organización jurídica relativa al Estado como totalidad, en el VIII su organización territorial autonómica y en el VII los aspectos socioeconómicos. En realidad en el Título Preliminar encontramos, *in nuce*, la fórmula política de la Constitución que luego los Títulos siguientes van concretando. Por eso dicho Título está especialmente protegido para su revisión por el artículo 168, 1 C.E.

Ahora bien, ¿en qué medida cabe aplicar tales consideraciones al Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV)? En principio hay que subrayar que desde el punto de vista técnico-jurídico no estamos ante una Constitución sino ante un -Estatuto, ante una “norma institucional básica” (artículo 147, 1 C.E); “... el presente Estatuto, que es su norma institucional básica (EAPV) artículo 1) está de acuerdo con la Constitución. Sin embargo dicha norma institucional cumple, materialmente, las funciones de lo que analógicamen-

te se puede denominar una micro-Constitución en la medida que también cuenta con una fórmula política, con una politicidad, puesto que merced al Estatuto y de conformidad con la Constitución accede al autogobierno constituyéndose en Comunidad Autónoma (CA) dentro del Estado Español como Nacionalidad que se denomina Euskadi o País Vasco y en virtud de ese autogobierno dentro de su territorio (artículo 2 EAPV) y en el marco de las competencias que le reconocen la CE y el EAPV puede fijar y desarrollar su propia *orientación política*. Por consiguiente, late también en el EAPV y en la Ley de Gobierno del País Vasco (Ley 17/1981 de 30 de junio, artículos 1 y ss. y en particular artículos 7 y 8) contenidos específicamente políticos que corroboran la necesidad de unas consideraciones político-constitucionales (por analogía, *rectius* institucionales).

Por otro lado, la configuración formal, técnico-jurídica, de la CE no puede soslayar lo que denomino, hace tiempo, la Constitución sustancial que le sirve de fundamento, fuente y referencia interpretativa a saber: la Corona y el pluralismo político-social.

En conexión con ella, con sus dos elementos: con el Rey órgano unipersonal de la institución Corona y con el pluralismo político-social, pluralismo autonómico, también la Comunidad Autónoma del País Vasco posee su propia micro-Constitución sustancial (artículo 1 y Disposición Adicional EAPV relacionada con la Disposición Adicional Primera de la CE). Esta micro-Constitución vasca que late como condición previa a la CE y al EAPV, son los derechos históricos que son, insisto, pre-constitucionales y pre-estatutarios, no anticonstitucionales y no antiestatutarios. Tales derechos históricos son el fundamento, la fuente, la referencia interpretadora, la condición decisiva, decisoria e irreformable del EAPV.

Estas observaciones se oponen a un análisis simple y solamente normativo, exegético y o formalista del EAPV. Advierto que alguno las estima extranormativas. Puede admitirse esto último pero aclaro que *no son extra-jurídicos* porque el derecho no se compone, unidimensionalmente, de normas codificadas, sistematizadas, escritas y más o menos difíciles de reformar. El derecho se compone también de instituciones (HAURIU, Santi ROMANO) y de referencias constantes e imprescindibles a la justicia. El derecho es un punto de vista sobre la justicia (LEGAZ Y LACAMBRA) y traduce valores (justicia, libertad, igualdad, pluralismo político) (artículo 1, 1 CE) en la sociedad.

Todo lo anterior entraña una posición metodológica, a saber la revisión del método positivista-formalista y su sustitución por un tratamiento ponderado de los elementos institucionales y político-sociales que, por supuesto, no soslayan los imprescindibles aspectos dogmático-jurídicos.

II) LOS PARLAMENTOS TERRITORIALES EN EL MARCO DEL ESTADO AUTONOMICO

1) Los parlamentos de las CC.AA. como concreciones institucionales del pluralismo político. Aplicación al Parlamento Vasco

En diversas ocasiones he señalado las diversas significaciones del valor pluralismo político (artículo 1, 1 CE). En nuestra Constitución se reconocen y garantizan ocho clases de pluralismo:

1) *el político* (pluripartidismo, artículo 6); *autonómico* (artículos 2 y Título VII, en el caso de Euskadi hay que tener en cuenta las Disposiciones Adicionales Primera CE y la Disposición Adicional EAPV y en el caso de Navarra hay que considerar la ley de 25 de octubre 1839. Confirmación y modificación de los Fueros de Navarra, la ley paccionada de 16 de agosto de 1841, por la cual se aprueba la modificación de los Fueros de Navarra y en particular los artículos 2 y la Disposición Adicional Primera del Pacto sobre Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra de 8 de marzo de 1982.

2) *el social* dentro de éste figuran (el social artículo 22); empresarial (artículo 7; 131, 2); sindical (artículos 7; 28; 131; 2); profesional (organizaciones profesionales, artículos 52, 131, 2); asociaciones profesionales de Jueces, Magistrados y Fiscales (artículo 127, 1) organizativo: audiencia de organizaciones y asociaciones para la elaboración de disposiciones administrativas (artículo 10.5); organizaciones de consumidores y usuarios-(artículo 51, 2).

3) *fundacional* (artículo 34).

4) *religioso* (artículo 16, 3).

5) *ideológico* (artículo 16, 1 y 2).

6) *cultural* (Preámbulo, artículo 46).

7) *lingüístico* (artículo 3; 20, 3; disposición final).

8) *simbólico* (artículo 4, 2).

La concreción del pluralismo político como autonomía, es decir el *pluralismo autonómico*, exige una base institucional y ésta, sin duda, es la institución parlamentaria: los Parlamentos territoriales de las CC.AA. Como advirtió ROMANO todo ordenamiento jurídico implica una institución y en el caso del ordenamiento jurídico autonómico vasco la institución correspondiente es su Parlamento. Así, pues, el Parlamento Vasco es una *institución necesaria* que cuadra lógicamente con su régimen autonómico en cuanto capacidad de emanar normas jurídicas con carácter general, innovador y coercitivo, rasgos típicos de toda legislación según doctrina convencional. Por eso, el EAPV en su artículo 25, 1 establece: “El Parlamento Vasco ejerce la potestad legislativa...” y añade otras facultades típicas de toda institución parlamentaria a saber: “... aprueba sus presupuestos e impulsa y controla la

acción del Gobierno Vasco, todo ello sin perjuicio de las competencias de las Instituciones a que se refiere el artículo 37 del presente Estatuto”.

La referencia al artículo 34 (Capítulo IV “De las Instituciones de los Territorios Históricos” supone una especificidad de la autonomía vasca, versa sobre los órganos forales de dichos Territorios que se regirán por el régimen jurídico privativo de cada uno de ellos con la importante particularidad que los dispuesto en el EAPV no implica “... alteración de la naturaleza del régimen foral específico o de los regímenes privativos de cada territorio Histórico” (Cfr. ley 27/1983 de 25 de noviembre por la que se regulan las relaciones entre las instituciones comunes de la C.A. y de los Organos Forales de los Territorios Históricos).

Así, pues, como indica Enrique ALVAREZ CONDE (“Algunas consideraciones sobre los órganos de las CC.AA. en “Revista de Derecho Público” nº 79, 1980, pág. 223) la cuestión de los órganos de las CC.AA. constituye junto con el tema de sus competencias, las manifestación del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 CE y concretado por sus respectivos Estatutos.

En lógica armonía con la estructura y facultades de las instituciones parlamentarias, los Estatutos autonómicos recogen las facultades de autonormación y autoorganización entre ellas la aprobación de sus propios Reglamentos que regulan su estructura interna y funcionamiento, la potestad de establecer su correspondiente presupuesto y la autonomía de-la Cámara respecto a las relaciones con su personal. (Cfr. Santiago MUÑOZ MACHADO: “Derecho Público de las Comunidades Autónomas”, Vol. II, Civitas, Madrid 1984, pág. 56).

De todo ello se infiere la existencia de una pluralidad de ordenamientos y de instituciones jurídicas (artículo 137 CE: “El Estado se organiza territorialmente en Municipios, provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”: Por lo tanto la naturaleza jurídica de la organización territorial del Estado consiste en una *pluralidad institucional integrada*. ¿Qué significa esto?.

Como decía en mi “Curso de Derecho Político” Vol. IV, Tecnos, Madrid 1984, pág. 751) “Aparecen las CC.AA. como instituciones que representan en el derecho, como en la historia, la categoría de duración, de continuidad de lo real, en la medida que toda institución es una idea de obra, o de empresa y que se realiza y dura jurídicamente en un medio social. La idea de obra o empresa autonómica ha organizado un poder con sus órganos correspondientes, y, además, entre los miembros del grupo interesado en su cumplimiento se han producido manifestaciones de comunión dirigidas por órganos del poder y reglamentadas por procedimientos”. Me inspiraba y aplicaba la fecunda tesis de Maurice HAURIOU (“La teoría de la institución y de la fundación (Ensayo de vitalismo social) trad., prólogo y bibliografía del autor por Arturo Enrique SAMPAY, Abeledo-Perrot, Buenos Aires 1968, pág.

34-40) y la combinaba con el institucionalismo más técnico-jurídico de Santi ROMANO: “El ordenamiento jurídico” trad. de Sebastián y Lorenzo MARTIN-RETORTILLO, Estudio preliminar del primero. Instituto de estudios Políticos, Madrid 1963; y del mismo autor italiano: “Autonomía” en *Frammenti di un dizionario politico*. Giuffrè, Milano, 1947).

Siguiendo a ROMANO nuestro Estado autonómico aparece como institución, como ordenamiento jurídico: ente social que *integra* (diría Rudolf SMEND, Cfr. mi libro: “La lucha contra el positivismo jurídico en la República de Weimar. La teoría constitucional de Rudolf Smend”. Tecnos, Madrid, 1987) realidades vitales. El ordenamiento autonómico alberga los ordenamientos de las CC.AA. que mantienen entre sí relaciones de paridad jurídica y de subordinación al ordenamiento estatal, al Estado único soberano. Estamos ante un auténtico pluralismo jurídico ordinamental que engloba una pluralidad de ordenamientos jurídico-políticos en la medida que cada uno de ellos fija su orientación política dentro de su territorio y en el ámbito de sus competencias. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC 28-VII-1981, RI nº 40) 1981 promovida por el Presidente del Gobierno contra la ley de Cataluña nº 6/1980 de 17 de diciembre por la que se regula la transferencia urgente y plena de las Diputaciones catalanas a Generalidad (B.O.E 13-VIII-1981) se refirió así al entramado institucional.

“El orden jurídico-político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indisponible por el legislador. Las instituciones garantizadas son elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional y las normaciones que las protegen son, sin duda, normaciones organizativas, pero a diferencia de lo que sucede con las instituciones supremas del Estado, cuya regulación orgánica se hace en el propio texto constitucional, en éstas la configuración institucional concreta se refiere al legislador ordinario, al que no se fija más límite que el del reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza”.

Y más adelante el Alto Tribunal afirmó que la CE prefigura “... una distribución vertical del poder público entre entidades de diverso nivel, que son fundamentales para el Estado, titular de la soberanía, las Comunidades autónomas caracterizadas por su autonomía política, y las provincias y municipios dotados de autonomía administrativa de distinto ámbito”.

Es obvio que la pluralidad autonómica en cuanto pluralidad institucional se concreta en órganos legiferantes, los Parlamentos territoriales. Ahora bien la existencia de diversos ordenamientos autónomos, paritarios pero subordinados al ordenamiento constitucional, reproduce las características de todo Estado compuesto, a saber la *duplicidad institucional organizada y la participación de las CC.AA. en el Estado*. Son rasgos característicos del Estado federal que en el Estado autonómico español se reproducen *mutatis mutan-*

dis. Ambos rasgos operan de consuno. También nuestro Estado autonómico es una especie de Estado compuesto, de naturaleza federoregional (G. TRUJILLO), de manera que las CC.AA. participan en la integración del Estado, en la integración de su pluralidad institucional, sin que sufra su propia esfera de acción aunque consientan las limitaciones imprescindibles para preservar la unión y la solidaridad entre todas ellas (artículo 2). Figuran en esta participación la atribución de los órganos de las CC.AA. como forma de integración en el Estado, la designación por las CC.AA. de un senador fijo y otro más por cada millón de habitantes en su correspondiente territorio (artículo 64, 5 CE). En efecto, corresponde "... a la Asamblea legislativa o en su defecto, al órgano colegiado superior de la CA". El EAPV (artículo 28 a) reenvía a una Ley del Parlamento Vasco, según lo previsto en el artículo 69, 5 de la Constitución, mediante el procedimiento que al efecto se señale, designar los senadores que han de representar al País Vasco. La Ley es de 4/1981, de 18 de marzo y STC de 18 de diciembre). Otro modo de participación en las actividades estatales reconocido a los Parlamentos autonómicos se contempla en el artículo 87, 2 CE y en el 166 que remite al anterior: "Las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa" (Cfr. el artículo 28 b EAPV: "Solicitar del Gobierno del Estado la adopción de un proyecto de Ley, delegando ante dicha Cámara a los miembros del Parlamento Vasco encargados de su defensa").

Por último, la Constitución, artículo 161, 1 a, legitima a las Asambleas de las CC.AA. para interponer el recurso de inconstitucionalidad (Cfr. artículo 28, c, EAPV). La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (artículo 32, 2) legitima a las Asambleas de las CC.AA. para ejercer el recurso de inconstitucionalidad contra leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley del Estado que pueden afectar a su propio ámbito de autonomía" (Cfr. sobre todo la anterior el trabajo de Alejandro SAINZ ARNAIZ "El Parlamento Vasco: Relieve constitucional, organización y funcionamiento" "Revista de Estudios Políticos" nº 46-47 Nueva Epoca julio-octubre 1985, págs. 158 y ss.).

En cuanto a la duplicidad *orgánica-institucional*, que se deduce del pluralismo autonómico, basta con señalar la existencia de órganos legislativos, Parlamentos territoriales. Más adelante nos detendremos en el *mimetismo estatiforme* que esto significa.

En síntesis, la CA de Euskadi o País Vasco, ejerce su autogobierno (artículo 1 EAPV) dentro de su espacio político territorial (artículo 2 EAPV) a través del Parlamento, del Gobierno o de su Presidente o Lendakari (artículo 24 y Ley 7/1981, de 30 de junio, del Gobierno), los cuales fijan su orientación política.

2) El Parlamento Vasco como institución representativa, colegiada, pública, impulsora y controladora del Gobierno del Pueblo Vasco

Advierte, con acierto, Alejandro SAINZ ARNAIZ: “El Parlamento Vasco. Relieve institucional, organización y funcionamiento” en REP, nº 46-47. Nueva época, julio-octubre 1985, pág. 155) que de “la lectura del artículo 152, 1 de la CE no se desprenden especiales datos que puedan servirnos para profundizar en la organización y funcionamiento de los Parlamentos autónomos, en nuestro caso del Parlamento Vasco”. En efecto, el citado precepto se limita a establecer que la organización institucional autonómica se basará en un Asamblea legislativa elegida por sufragio universal con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio...“.

El autor citado expone las razones que explican el silencio de la Constitución sobre este punto: a) el hecho de que nada diga el artículo 125, 1 CE sobre la estructura de las Cámaras autonómicas se debe “a que el legislador tuvo presente en su momento el posterior desarrollo estatutario que de éstos principios constitucionales debería de hacer la respectiva “Norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma” (artículo 141, 1 de la CE); b) “hay que reconocer que un inexcusable respeto al tradicional principio de autoorganización parlamentaria hace precisa la *no proliferación* de disposiciones que puedan afectar a la autonomía de las Cámaras...” (loc. cit. pág. 155-156).

A mi juicio y desarrollando las ideas anteriores, el constituyente, consciente o no, manifestó su respeto al pluralismo autonómico que cuadra con la naturaleza de pluralidad institucional integrada en que consiste, como dijimos, el Estado autonómico español. Si comparamos el artículo 66 CE con el 25 del EAPV comprobaremos las semejanzas y diferencias que median entre ellos. Veamos. El artículo 66 CE dice que las “Cortes generales representan al Pueblo español...“. No encontramos expresión igual en el 25 EAPV aunque es una idea que se presupone. El precepto constitucional indica que las Cortes Generales están compuestas por el Congreso de los Diputados y por el Senado. Este último a tenor del 69, 1 es la Cámara de representación territorial. Rama del Parlamento español imprescindible dada la naturaleza compuesta del Estado aunque esa representación territorial sea, a todas luces imperfecta de modo que recientemente se prevenen medidas de *ingeniería constitucional* para subsanar ese defecto.

Surge así la cuestión del unicameralismo de los Parlamentos territoriales. Interpretando el artículo 152, 1 CE ALVAREZ CONDE (ob. cit. pág. 647) afirma que no hay obstáculo para que las Asambleas legislativas de las CC.AA. pudieran ser bicamerales. “Sin embargo, la totalidad de los Estatutos, con un criterio acertado, ha optado por el sistema unicameral. Es un asunto de política constitucional y/o estatutaria respecto a las ventajas e inconvenientes respectivos del bicameralismo y unicameralismo (Cfr. Pablo LUCAS VERDU: “Curso de Derecho Político” vol. III, Tecnos Madrid, 1976

págs. 319 y ss.). El estatuyente vasco acertó al no reproducir el modelo imperfecto del Senado español. A mayor abundamiento, teniendo en cuenta las Instituciones de los Territorios Históricos (Cap. IV EAPV y la Ley 27/1983 de 25 de noviembre de “Relaciones entre las Instituciones Comunes de la CA y los Organos Forales de sus Territorios Históricos”) Territorios Forales que tienen capacidad de emanar normas forales (Cfr. artículos 7 y 8 de la mencionada Ley), se habría complicado el cuadro del autogobierno vasco.

Seguidamente expondremos las características fundamentales del Parlamento Vasco. Ante todo, aunque el artículo 25 no lo dice expresamente el Parlamento Vasco es una institución *representativa*. Ello contrasta con la norma foral de los Territorios Históricos que afirma el carácter representativo de las Juntas Generales “... constituyen el órgano máximo de representación y participación popular del Territorio Histórico”.

El carácter institucional de dichos Territorios se corrobora si recordamos por ejemplo el concepto de institución sostenido por HAURIUO y Santi ROMANO con matices y fundamentaciones distintos pero con la misma intencionalidad y esto se confirma además, porque, como veremos, los Territorios Forales son los titulares de los derechos históricos y, además, son preconstitucionales y preestatutarios.

No hay objeción posible para negar, o poner en duda la naturaleza y función representativa del Parlamento vasco, del Pueblo de Euskadi, puesto que es connatural a toda institución parlamentaria.

Lo mismo que las Cortes generales, el Parlamento Vasco ejerce la potestad legislativa, aprueba sus presupuestos *impulsa* la acción del Gobierno Vasco”. He subrayado el término *impulsa* que se diferencia del controlar porque me parece que subraya, acertadamente, el papel de un Parlamento eficaz que debe estar siempre atento a cumplir las funciones capitales de toda institución representativa y parlamentaria. Esta expresión contrasta con la atonía y desprestigio que aqueja en cierta medida al funcionamiento y atonía de varios Parlamentos europeos. El impulso según Alberto FIGUEROA LARAUDOGOITIA (“El Parlamento Vasco” en “Primeras Jornadas de estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco” Oñati 1983, págs. 566 y ss.) equivale al *indirizzo politico* de la doctrina italiana. Se concreta en los debates sobre política general, proposiciones no de ley; comunicaciones del Gobierno y la investidura. Tanto la CE (artículo 66, 3, como el EAPV subrayan la inviolabilidad de sus respectivos Parlamentos. Estamos ante un curioso precepto que sólo tiene como precedente el artículo 34 de la Constitución danesa de 1953. Como es sabido en la historia española tenemos los casos del general Pavía (enero de 1874) y en nuestro tiempo el ominoso episodio del 21-II-1981.

El Parlamento Vasco, está compuesto, como vimos, por una sola Cámara que es un *órgano colegiado*, es decir, compuesto de numerosas personas. En virtud del artículo 26, 1 EAPV, se integra con un número igual de representantes de cada Territorio Histórico elegidos por sufragio universal, libre, di-

recto y secreto. Observemos que la falta del término *representa* en el precepto anterior se suple con la frase “estará integrado por un número igual de *representantes*”.

Otro rasgo característico de las Cámaras parlamentarias es la *publicidad* (Cfr. artículo 80 CE; Reglamento del parlamento Vasco de 11 de febrero de 1983, artículo). La publicidad es un postulado normativo e institucional típico de un Estado de Derecho (Cfr. artículo 9, 3 CE), preside los procesos intermediarios entre el Estado-aparato y el Estado-comunidad (elecciones, instituciones de democracia semidirecta, práctica parlamentaria) de modo que la organización y funcionamiento de las instituciones correspondientes (cuerpo electoral, sufragio, salvo el secreto del voto, proclamación de candidatos, debates en su Cámaras salvo excepciones señaladas por sus Reglamentos, procedimientos parlamentarios, transcurran transparentemente para conseguir una integración estatal adecuada, porque en ella participa libre y periódicamente el pueblo.

Ajuicio de Giorgio BERTI (*Diritto e Stato: riflessioni sul cambiamento*, Cedam, Padova 1986, pág. 508) público significa necesidad de existir, esta existencia no se traduce por sí misma en gamatía; tiene sólo sentido respecto a aquel sector u ordenamiento en el que figura el ente público y en función del cual se ha constituido. Aún más, si la publicidad es también necesidad de existencia, la indefectibilidad del ente jamás puede contradecirse por el hecho que se someta a modificaciones o alteraciones del propio régimen.

Según esto la publicidad es una necesidad para la existencia de cualquier ente parlamentario y representativo para el ordenamiento constitucional y parlamentario y no le contradice la eventualidad del secreto. *La publicidad parlamentaria es una necesidad. El secreto parlamentario es sólo una posibilidad.* Son dos reglas distintas las que disciplinan la publicidad y el secreto parlamentario con la diferencia de que la que regula el secreto debe interpretarse restrictivamente.

En definitiva, los Parlamentos territoriales son entes (instituciones) representativos, colegiados y públicos que concretan, en sus respectivos ordenamientos, el pluralismo autonómico.

3) Naturaleza jurídica del Parlamento Vasco

¿Es el Parlamento Vasco una institución constitucional? O por el contrario es un ente de relieve constitucional?.

Como es sabido esta cuestión la planteó la doctrina italiana. Tal dicotomía supone que mientras todos los órganos constitucionales son instituidos por la Constitución, no todos los órganos previstos por ella pueden definirse constitucionales (por ejemplo, el Consejo de Estado, el Tribunal de Cuentas los órganos regionales). No pueden definirse constitucionales porque no caracterizan a la forma de Estado o de Gobierno. Asumen sólo *relevancia cons-*

titudinal. Tales órganos son constitucionalmente relevantes en la medida que gozan de una particular garantía, de suerte que su existencia es garantizada por la Constitución y sólo pueden abolirse reformándola. Enrico SPAGNA MUSSO (*Diritto costituzionale* Cedam, Padova, 1981, vol. II, págs. 251-252), distingue entre *órganos constitucionales de orientación política* y *órganos constitucionales de garantía*, y por último, *órganos constitucionales con relieve constitucional*.

En la doctrina española ALVAREZ CONDE (ob. cit. págs. 571-572) rechaza la naturaleza constitucional de las Comunidades Autónomas y, por ende, de sus Parlamentos desde un punto de vista técnico-jurídico aunque desde el enfoque político “pudiera llegar a predicarse una cierta naturaleza constitucional de las Comunidades Autónomas. Ello depende en gran parte, del sistema de partidos y de la articulación o no de fórmulas eficaces de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas” (pág. 572). (Cfr. Pablo LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: “Las garantías de los miembros del Parlamento Vasco” en REP, nº 46-47 Nueva época, julio-octubre de 1985).

A mi juicio, cabría plantearse la cuestión de que si las CC.AA. son capaces de determinar sus correspondientes orientaciones políticas en su propio ámbito territorial y con arreglo a sus competencias, ello implicaría la naturaleza de entes constitucionales de sus correspondientes Parlamentos. ¿En qué medida dichos órganos entran en el ámbito de los órganos constitucionales de orientación política según la clasificación de SPAGNA MUSSO?. Aparte del hecho del *mimetismo estructural y funcional* entre el Estado y las CC.AA. (Constitución-Estatutos; Cortes generales-Asambleas Legislativas; Gobierno-Consejo de Gobierno; Presidente del Gobierno-Presidentes de los Consejos de Gobierno artículo 152, 1 CE) la cuestión puede resolverse distinguiendo la orientación política circunscrita de los Gobiernos autonómicos y la orientación general del Estado. Si consideramos como entes y órganos constitucionales a los que fijan la orientación general estatal, entonces hay que concluir que las CC.AA. y sus correspondientes órganos aunque integran el Estado-comunidad y participan en el Estado-aparato, no son entidades constitucionales, sino entes con relevancia constitucional.

Sin embargo, si partimos del hecho de que la orientación política, en cuanto proceso político, consiste en la predeterminación ideológica de las finalidades políticas que atañen principalmente al Estado-comunidad, a cuya realización tiende la acción de los órganos estatales competentes (Pablo LUCAS VERDU: “Principios de Ciencia Política, Tomo II. Estructura y dinámica políticas” Tecnos, 2ª ed. Madrid 1973, págs. 190 y ss.), no cabe duda que las CC.AA. son sujetos de la orientación política en la medida que integran al Estado, y a través de sus respectivas dinámicas políticas conforme a la Constitución y a los Estatutos caracterizan, significativamente, el desenvolvimiento del Estado autonómico modulándolo hacia el futuro. Una vez más se corrobora la naturaleza jurídica de nuestro Estado autonómico como pluralidad institucional integrada y dentro de esa pluralidad corresponde al

Parlamento Vasco, como a las Asambleas de las demás CC.AA., un papel capital para consolidar, perfeccionar y desarrollar ese pluralismo institucional integrado. Una vez más las cuestiones de dogmática constitucional se relativizan a la realidad y dinámica políticas.

4) Paralelismos y especificaciones parlamentarias en el marco del Estado autonómico

La doctrina subraya las semejanzas entre los Parlamentos territoriales y las Cortes Generales (Cfr. EMBID IRUJO, loc. cit. págs. 34-35) a saber: elección de sus miembros como los Diputados y Senadores mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto. Prerrogativa de inviolabilidad. Sobre la inmunidad (Cfr. lo que dice el mismo autor págs. 42 y ss. y Pablo LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, loc. cit. *passim*). Los Parlamentos territoriales tienen potestad legislativa, aprueban sus presupuestos y controlan a sus Gobiernos.

Estas coincidencias-connaturales a la integración de un Estado compuestas que exige una concordancia, institucional y funcional mueve a EMBID IRUJO a sostener la aparición de un *corpus* de derecho e interpretación parlamentaria común (pág. 35); a la formación de un derecho común parlamentario (págs. 47 y ss.).

Ahora bien, ese mimetismo parlamentario explicable por la razón antes expuesta: exigencia de una cierta homogeneidad compatible con el pluralismo institucional autonómico, tiene sus ventajas entre otras, reproducir la organización funciones y procedimientos que se ha comprobado tras una larga experiencia han producido efectos positivos en otros ordenamientos constitucionales propios o ajenos.

Es obvio que también se corre el riesgo de repetir los defectos que aquejan a las instituciones parlamentarias inspiradoras: lentitud, fenómenos partidocráticos que, en definitiva, las desprestigian. Por consiguiente, el mimetismo mencionado respecto a las estructuras estatales deberá ser muy ponderado.

Por otro lado, me parece que se da un optimismo desmesurado respecto a la racionalización del poder (MIRKINE-GUETZEVITCH) y su posterior manifestación como ingeniería constitucional (doctrina italiana). Estas medidas y términos son inútiles cuando no van acompañados y reforzados con hábitos de civismo, de tolerancia y cooperación acordes con los valores constitucionales y sobre todo cuando las fuerzas políticas (partidos, organizaciones empresariales y sindicatos) no cumplen los mandatos contenidos en los artículos 6 y 7 CE.

Por lo tanto, el excesivo mimetismo autonómico respecto al modelo estatal si por un lado coadyuva a la armonización estructurofuncional del Estado autonómico, por otro puede difuminar las peculiaridades de la CA Vasca.

Ciertamente el EAPV se ha esforzado en manifestar sus características específicas. Sin olvidar su Disposición Adicional, que es un asunto capital, el artículo 3 contempla los Territorios Históricos que integran el País Vasco, los cuales “podrán en el seno del mismo, conservar o, en su caso, restablecer y actualizar su organización e instituciones privativas de autogobierno. Cfr. Capítulo IV, artículo 37). El artículo 6 versa sobre el euskera lengua oficial junto con el castellano. El 17 la Policía autónoma foral tradicional del Concierto Económico o Convenios.

En el campo que atañe más directamente a la cuestión que nos ocupa hay que referirse, brevemente, al sistema parlamentario vasco que en cierta medida es una excepción a la uniformidad que preside los otros ordenamientos parlamentarios de las CC.AA. (Cfr. Francisco Javier GARCIA ROCA: “El sistema de gobierno parlamentario en el País Vasco. Moción de censura individual y derecho a la disolución anticipada” en R.E.P., nº 46-47 CEC, Madrid, julio-octubre 1985, págs. 191 y ss.).

“Frente a esta uniformidad, y aunque también racionalizado, el sistema parlamentario es relativamente original y tiene importantes diferencias con el de otras Comunidades” subraya EJ. GARCIA ROCA (loc. cit. pág. 191). Estas diferencias son las siguientes:

a) La formalización de los procedimientos para fijar la responsabilidad política no se hizo en el nivel estatutario, sino en la Ley 7/1981 de junio de Gobierno que claro ésta es más fácilmente reformable que el EAPV. Así la flexibilidad del sistema parlamentario se respeta mejor.

b) Se establece el derecho de disolución anticipada del legislativo por el *Lendakari* cosa que no ocurre en los demás Estatutos, salvo en Cataluña (artículo 46, Ley 3/1982 de 23 de marzo, del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad).

c) Se regula la moción de censura individual que no se da en el resto del ordenamiento del Estado. (Cfr. sobre estas últimas diferencias GARCIAROCA, loc. cit. págs. 2221 y ss. 229 y ss. y la conclusión del autor mencionado págs. 235-236).

5) Reflejo de la crisis del Parlamento en la CA Vasca

La crisis del Parlamento es una consecuencia de la crisis del Estado occidental (Cfr. Pablo LUCAS VERDU: “Curso de Derecho Político”, vol. IV, Tecnos, Madrid 1984, Capítulo VI, Parte Tercera: “El Parlamento y su función integradora. La crisis del Parlamento: Articulación técnico-jurídica. Análisis científico-político y reajuste de ingeniería constitucional”, págs. 612 y ss.).

Sobre esta problema cabe un largo discurso que desbordaría los límites de este trabajo, de modo que aquí apuntaremos unas sucintas ideas.

En primer lugar, no creo conveniente mitificar dicha crisis. Quiero decir que no hay que exagerar. Los Parlamentos occidentales siempre han atravesado por períodos críticos desde su aparición hasta nuestros días. Ocurre que la crisis presente es mucho más grave que antes. ¿Por qué?. Se debe a la crisis del modelo de institución parlamentaria sobre el cual repercute la crisis del Estado occidental. Dicho de modo más concreto: el Estado contemporáneo sufre la crisis socioeconómica (crisis del modelo del Estado de bienestar, del *welfare State*; de la contraposición entre las dos superpotencias mundiales, del terrorismo internacional e interno; del paso difícil de una civilización a otra, etc...

La doctrina italiana ha fletado la idea de la *centralidad del Parlamento* entre las instituciones demoliberales y ha propuesto la meta de recuperar dicha centralidad mediante nuevas articulaciones tecnicojurídicas, la aplicación de los análisis científico-políticos y los reajustes de ingeniería constitucional. A pesar de todo los resultados han sido escasos. En España por mimetismo con Italia, por razones obvias: países que sufrieron largo paréntesis totalitarios, cultura común, idiosincrasia semejante de sus ciudadanos, el fenómeno se ha reproducido.

A mi juicio conviene puntualizar que la crisis del Parlamento no supone a la vez la crisis de la cultura político-constitucional euroatlántica. Admitir ese supuesto sería abonarse, consciente o inconscientemente a soluciones autoritarias. La cultura constitucional de Occidente ha revelado su *vis expansiva*, su fecundidad. Forma parte del patrimonio ideológico y moral de países con larga tradición democrática. Cosa distinta es que la organización institucional correspondiente a dicha cultura no se ha ajustado bien a los postulados propios de esa cultura.

¿Por qué?. La causa principal me parece que estriba en el *fenómeno partidocrático*. En consecuencia la crisis de las Asambleas representativas se debe a la prepotencia y disfuncionalidad del sistema de partidos. Por mucho que se modifiquen y perfeccionen las leyes electorales y los reglamentos parlamentarios, si no se autoreforman los partidos políticos y no se ajustan a los mandatos constitucionales que exigen que su estructura y funcionamientos internos sean democráticos, es decir congruentes con la cultura constitucional democrática, la crisis de la gobernabilidad (tema sobre el cual la doctrina italiana tanto ha escrito) la situación no mejorará.

Mientras los partidos políticos sigan prepotentemente monopolizando y relativizando el juego político en los procesos electorales y parlamentarios, continuaremos asistiendo a la extremada relativización de todas las instituciones y órganos constitucionales al oligopolio partidista. No se trata, por supuesto, de la supresión de los partidos puesto que esto supondría automáticamente incurrir nuevamente en la autocracia. La cuestión radica en que reconozcan un mínimo común denominador ideológico, un *idem sentire* respecto a la cosa pública, y además, que operen de acuerdo con postulados democráticos tanto en su vida interna como en sus relaciones interpartidistas.

La reforma del sistema partidario tanto en el campo electoral como en el parlamentario, así como el asunto de su financiación pública, son cuestiones arduas. Como tal modificación suscita reacciones por parte de los partidos que se consideran agraviados y la prepotencia y altanería por parte de los favorecidos, el remedio urgente consiste en que los líderes y dirigentes de los partidos asimilen los principios y valores de la cultura constitucional euroatlántica: la tolerancia, el respeto de las minorías, la vinculación estrecha — sin mandato imperativo— a los electores y además que se convenzan que la manipulación de las instituciones *pro domo sua* produce un daño gravísimo en toda la organización y funcionamiento del Estado. En definitiva, la regla de oro es que las formaciones partidarias se ajusten a los mandatos constitucionales y no los utilicen, torcidamente, para incrementar su poder instalándose en sus núcleos principales con el ánimo de perdurar a toda costa el mayor tiempo posible con desprecio de los contrarios. Todo ello revela una irresponsabilidad muy grave porque fomenta el despego a la democracia y las instituciones representativas de los ciudadanos.

Es obvio que el Parlamento monopolizado por un partido que yugula su espíritu o tergiversa su funcionamiento, se convierte casi en una institución más o menos supérflua, pierde su dignidad ante la opinión pública porque no cumple con la idea o función que le atribuye la cultura político-constitucional occidental.

Uno de los efectos detestables de esa situación es el que llamo *política sumergida*, fenómeno paralelo a la economía sumergida. Cuando las instituciones democráticas no operan satisfactoriamente porque son abusivamente interceptadas, monopolizadas, por los partidos entonces pierden su identidad y significado porque los operadores políticos partidistas hacen su juego fuera del Parlamento mediante acuerdos extraparlamentarios, consensos discutibles, cuando no intolerables y lo hacen sigilosamente no *coram publico*, ante las Cámaras que representan al pueblo y ante las diversas corrientes a las que se adhieren los ciudadanos.

Ante un bipartidismo descompensado e implacable; dada la renuencia o entorpecimiento por el Ejecutivo a constituir comisiones de investigación para dictaminar sobre problemas graves, se deteriora el papel de las Cortes generales. De modo que no es extraño que la prensa ejerza una función vicaria del Parlamento. Si en los inicios de la transición política los medios ejercieron como *Parlamento de Papel* pidiendo unas Cortes constituyentes, ahora cumplen ante la inoperancia parlamentaria esa función parlamentaria vicaria, aunque, como es lógico desprovistos de cualquier potestad. Entonces y ponderando alguna exageración, los medios de comunicación de prensa sintonizan más con la opinión pública que el Parlamento lo cual confirma la crisis de esta institución. Así, pues, política sumergida y función vicaria del parlamento realizada por la prensa y la radio simbolizan dicha crisis.

Aunque son rasgos típicos del Parlamento italiano y español que llegan a casos extremos, esto sucede también en otras latitudes. En efecto, J. BLON-

DEL (*Gouvernement et exécutifs, parlements et législatifs en Traité de science politique publié sous la direction de Madelein Grawitz et Jean Leca 2, Les régimes politiques contemporaines* Presse Universitaires de France, Paris 1985, págs. 384 y ss. Cfr. también *Modern Parliaments. Change or decline* edited by Gerhard LOEWENBERG Aldine Atherton Chicago-New-York 1971) ha señalado esta flagrante contradicción: por un lado es obvio que no se puede prescindir del Parlamento, pero por otro lado los gobiernos se esmeran en reducirlo lo más posible convirtiéndolo en mero símbolo que legitime su acción (loc. cit. pág. 385).

En conclusión, el problema consiste en precisar si el Parlamento Vasco atraviesa una crisis semejante a la del Parlamento Central. La contestación sería afirmativa en la medida que las causas semejantes producen efectos semejantes.

III) LOS TERRITORIOS HISTORICOS TITULARES DE LOS DERECHOS HISTORICOS. LAS JUNTAS GENERALES ORGANOS SINGULARES DE LA FORALIDAD VASCA

1) Los Territorios históricos como instituciones

Frente a la concepción positivista-centralista-administrativista se alzó, hace años, la consideración institucional del derecho mantenida en Francia con apertura a postulados iusnaturalistas por HAURIUO y en Italia, corrigiendo el positivismo formalista en una línea técnico-jurídica (que es menester obligado de todo constitucionalista), por Santi ROMANO. Precisamente, este último arremetió contra el monismo centralista sosteniendo el pluralismo institucional. Toda institución es un ordenamiento jurídico y viceversa y señalaba las raíces sociales del derecho: *ubi societas ibi ius; ubi ius ibi societas*.

Las tesis institucionistas influyeron en Ulrich SCHEUNER y en Carl SCHMITT, si bien éste último las manifestó al servicio del III Reich (Cfr. Pablo LUCAS VERDU: "La lucha contra el positivismo en la República de Weimar. La teoría constitucional de Rudolf Smend" Tecnos, Madrid 1987).

A nuestro juicio, institución es: *Una entidad social permanente, jurídicamente organizada, que suscita adhesión emocional a la idea que representa, dispone de medios suficientes y cumple una función.*

Los Territorios Históricos son instituciones a tenor de lo anterior: son *entidades sociales permanentes* porque hincan sus raíces en la sociedad vasca, *poseen una organización jurídica* que se inspira en su pasado lejano; han sido apoyados por el Pueblo Vasco; representan la idea de la foralidad; disponen de medios materiales, humanos y económicos y cumplen la función de conservar, actualizar y mejorar los derechos históricos. *Los Territorios Históricos son reductos de la foralidad.* Su organización y funcionamiento deberá respetarse. De antiguo, los territorios Históricos cuentan con su organi-

zación peculiar, las Juntas Generales, en cuanto organizaciones estables, expresiones de la tradición vasca, cuyo funcionamiento es propio y por tanto, los modos para seleccionar a sus miembros.

2) Los Territorios Históricos en cuanto titulares de los derechos históricos

Escriben F. GARCIA DE CORTAZAR y Manuel MONTERO (“Instituciones forales” en Diccionario cit., págs. 75-76):

“Las *Instituciones forales* definían, pues, un sistema político y un sistema de poder, que en buena medida tenían su origen en el uso y la costumbre. Por ello, pese a que no en todos los territorios vascos estuvieron reguladas de una manera precisa por los Fueros, fueron una parte sustancial del ordenamiento foral, y en algunos aspectos, su máxima expresión”.

Y más adelante explican:

“Dentro del organismo político de Vizcaya ocupaban el lugar central las *Juntas Generales* que se celebraban en Guernica. De su importancia habla el que en ellas estaban presentes todos los niveles inferiores de poder, y, además, *dimanaban de las Juntas todas las instituciones superiores que representaban a la comunidad vizcaína*”, “las que componían el llamado Gobierno Universal del Señorío de Vizcaya”. Su carácter integrador, típicamente corporativo, se completa si tenemos en cuenta que también el delegado del Rey, el corregidor, tenía unas funciones definidas en las reuniones junteras. *En buena medida las competencias que el régimen foral otorgaba a las Juntas de Guernica delimita la capacidad de autogobierno de Vizcaya*” (ob. cit. págs. 80-81).

La doctrina es unánime en subrayar la especificidad del Estatuto Vasco en cuanto a su organización institucional. Así, por ejemplo, Ramón MARTIN MATEO (“Funciones” en “Primeras Jornadas del Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco”. Herri-Arduralaritzar Eusko Ikas-Erakuntza. Instituto vasco de Estudios de la Administración Pública, Oñati, 1983, Tomo III, pág. 1347) subraya las tensiones entre los postulados de la historicidad y la contemporaneidad.

3) Alcance sustancial de los derechos históricos del Pueblo Vasco.

En cierta medida puede afirmarse que hay preceptos que identifican, significativamente, a un ordenamiento constitucional. Así, por ejemplo, el famoso artículo 6 de la Constitución de Cádiz; el artículo 48 (medidas de excepción, dictadura del presidente del *Reich*) de la Constitución de Weimar de 1919, hasta el punto que algunos autores, irónicamente, comentaban que la Constitución alemana sólo contaba con un artículo, el 48, dado el uso frecuente del mismo. Salvando las distancias algo semejante puede decirse de

los artículos 3,2 de la Constitución italiana; y del 9,2 de la española que, reproduce, casi literalmente, el anterior pues son significativos.

En el mismo sentido, pero con intencionalidad y contenidos distintos, puede sostenerse que las mencionadas cláusulas forales identifican, singularmente, al ordenamiento jurídico-político vasco en la medida que explicitan el contenido del Estatuto del País Vasco, sin perjuicio de su naturaleza jurídico-formal de Ley Orgánica.

Las Disposiciones Adicionales no son cláusulas anacrónicas, piezas de una especie de *arqueología constitucional*, sino artículos jurídicos vivos, con indiscutible alcance normativo en la medida que la Disposición Adicional primera integra la Constitución y como reiteradamente afirma el Tribunal Constitucional todos los preceptos y contenidos de nuestro documento constitucional poseen valor normativo.

La denominación de *Adicional* supone el engarce del ordenamiento jurídico *originario, preexistente y previo* vasco con el constitucional de todo el Estado español (Disposición Adicional Primera de la Constitución). Es lo que llamamos *penetración de la historicidad en el ordenamiento constitucional español*. Lo mismo ocurre con la Disposición Adicional del EAPV como igualmente sucede con la Disposición Adicional primera de la ley orgánica 13/1982 de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra que dice así:

“La aceptación del régimen establecido en la presente ley Orgánica no implica renuncia a cualquiera otros derechos originarios e históricos que pudieran corresponder a Navarra, cuya incorporación al ordenamiento jurídico se llevará a cabo, en su caso, conforme a lo establecido en el artículo 71”.

Los obstáculos a esta *palingenesia iuris foralis* o eterno retorno de los derechos forales, fueron removidos, como es sabido, por la Disposición Derogatoria Segunda de la Constitución.

En los dos casos se ha producido una incorporación al nuevo ordenamiento constitucional español, de unos contenidos sustanciales preexistentes, intensamente sentidos por el pueblo, porque, en definitiva, el derecho es un producto de la conciencia colectiva, y opera mediante ella y de nada sirve en su mera formalidad si no es apoyado por aquella. Refiriéndose al Amejoramiento del Fuero de Navarra, Francisco SALINAS QUIJADA “Examen crítico del Amejoramiento del Fuero de Navarra”, en “Revista Jurídica de Navarra”. Gobierno de Navarra. Departamento de la presidencia. Enero-junio de 1986, nº 1, págs. 60-61) señala tres elementos que calificaban la naturaleza del Fuero, saber: *perfectibilidad, aggiornamiento y retención de la naturaleza antigua*.

Como es obvio, estas características pueden predicarse también respecto al País Vasco.

En realidad y sin perjuicio de la especificidad de estos derechos históricos, en la evolución del constitucionalismo español encontramos ejemplos

claros de originariedad y preexistencia de elementos sustanciales al derecho constitucional escrito y formalizado. En efecto, el artículo 29 de la Constitución de 1869, inspirándose en la enmienda 9 de la Constitución de los estados Unidos de América de 17 de septiembre de 1787, decía:

“La enumeración de los derechos consignados en este título (Título I) no implica la prohibición de cualquier otro no consignado expresamente”.

Y a mayor abundamiento el Título preliminar del proyecto de Constitución Federal de la República Española de 17 de julio de 1873, comenzaba así:

“Toda persona encuentra asegurados en la República, sin que ningún poder tenga facultades para cohibirlos, ni ley ninguna autoridad para emanarlos, todos los derechos naturales”.

Y al final de este Título preliminar se añadía:

“Estos derechos son anteriores y superiores a toda legislación positiva”.

Por último, el artículo 31 del mismo proyecto reproducía, en sus mismos términos, el artículo 29 de la Constitución de 1869.

Es curioso observar que con inspiraciones distintas el historicismo y el progresismo de entonces, y de ahora, coinciden en cierto modo en afirmar unos derechos originarios naturales e históricos aunque sus propósitos no sean idénticos.

4) Los derechos históricos como elementos sustanciales del ordenamiento jurídico vasco. La Constitución sustancial vasca.

Gurutz JAUREGUI BERIACIARTU “La expresión jurídica de la nacionalidad vasca” en “Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto del País Vasco”, cit. Tomo I, pág. 150), ha subrayado que el reconocimiento de los derechos históricos incide directamente en la configuración de la realidad nacional vasca.

En este sentido argumenta (loc. cit. pág. 151) tras recordar que la actualización de tales derechos ha de hacerse en el marco de la Constitución y del Estatuto de Autonomía, de este modo:

“La Disposición Adicional del Estatuto sustituye la referencia concreta a ambos textos legales por la expresión “ordenamiento jurídico”. Desde una interpretación estrictamente jurídica, a tenor de las normas y criterios de interpretación de la jerarquía de fuentes, así como a tenor de lo expresado en el artículo 1 del propio Estatuto, tanto la Constitución como el Estatuto no sólo son partes integrantes del ordenamiento jurídico, sino que constituyen norma primaria y básica del mismo”. (loc. cit. pág. 151).

Por consiguiente, dada la naturaleza de pluralidad institucional integrada del Estado Autonómico español, nos encontramos con dos ordenamientos distintos pero no contradictorios, sino integrados: el ordenamiento constitu-

cional (Constitución de 1978) y el ordenamiento autonómico vasco (Estatuto de 1979) en el cual juegan de modo capital las Disposiciones Adicionales.

El carácter *preconstitucional y originario* de los Fueros es indiscutible y lo reconoce la mencionada sentencia constitucional de febrero de 1984. Comentándola, refiriéndose a Navarra, Francisco SALINAS (“Examen crítico del Amejoramiento del Fuero de Navarra”, ob. cit. págs. 70-71) sostiene:

“Los términos “históricos” y “forales” la sentencia los juzga indistintamente; pero su sentido es bien claro, pues lo que quiere decir y dice es que *un tema son los derechos forales de los territorios históricos y que para resolver sobre ellos hay que investigarlos y estudiarlos y otra cuestión son los derechos emanados de la Constitución española y Estatutos de Autonomía y Leyes Orgánicas*. Es la correcta tesis que defendíamos desde siempre a saber que el poder y el Derecho de Navarra, nuestro Régimen Foral, reviste un carácter originario de naturaleza paccionada, no modificable unilateralmente, que legitima la definitiva integración de dos unidades políticas en una unidad nacional”.

Esta tesis, en cierta medida, cabe aplicarla, por su significado político, al País Vasco. Interesa insistir en la diferenciación entre los derechos históricos cuyos titulares son los Territorios Históricos y los derechos emanados de la Constitución, de los Estatutos de Autonomía y de las leyes Orgánicas.

Hace tiempo que incorporé a la doctrina española el *concepto de Constitución sustancial* tanto para explicar la de 1978 como la naturaleza de los derechos históricos. Sintetizando mi argumentación diré ahora que, a mi juicio, *la Constitución descansa en la Corona y el pluralismo político-social*. Es precisamente mediante el pluralismo político-social como se puede comprender mejor la naturaleza jurídico-política del Estado autonómico diseñado por nuestra Carta Magna.

La Constitución sustancial española (Corona y pluralismo político-social) es una realidad originaria. Precisamente el pluralismo político-social comprende, también, al pluralismo autonómico, a las Comunidades Autónomas y, entre ellas, a Euskadi en todas sus peculiaridades históricas, cuyos titulares natos son los Territorios Históricos. Para una mentalidad positivista esto parece extra-jurídico y aún fantasmagórico. No es así desde la capital aportación de MORTATI y de la doctrina alemana (TRIEPEL; SCHMITT, SMEND) y la escuela de Zurich.

Análogamente podemos sostener que *las dos Disposiciones Adicionales que comentamos constituyen la Constitución sustancial del País Vasco*. Digo *análogamente* porque ciertamente en España sólo existe una Constitución la española de 1978. Esto es indiscutible ya que pese a la naturaleza *sui generis* de la forma territorial del Estado que TRUJILLO califica de *federo-regional*, no estamos ante un auténtico Estado federal, de modo que las Comunidades Autónomas no poseen Constituciones como los Estados miembros

de una Federación. A tenor del artículo 147: “Dentro de los términos de la presente Constitución, los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico”.

En consecuencia, no es válida, en términos de derecho positivo, la sugerente afirmación política de Mario ONAINDIA cuando escribía: “En una situación como la actual, en la que el pueblo vasco carece de una Constitución propia porque ha rechazado masiva y mayoritariamente la Constitución española, el Estatuto de Autonomía de Euskadi es nuestra propia Constitución vasca” (Euskadiko Ezkerra ante el Estatuto de Autonomía, 2ª ed., Bilbao, 1979, pág. 23).

Ahora bien, sin perjuicio del carácter formal de Ley Orgánica del EAPV dada la presencia en su texto de la cláusula foral (Disposición Adicional del EAPV y, a mayor abundamiento, de la Adicional primera de la Constitución), cabe sostener que entre ambas Disposiciones contienen elementos sustanciales que permiten hablar, por *analogía*, insisto, de la Constitución sustancial del País Vasco por la originariedad, preexistencia e historicidad de sus contenidos peculiares que no se dan en los restantes Estatutos. A ello hay que añadir, como pasa con el *Amejoramiento* de Navarra, el *elemento pactista*.

5) Las Juntas Generales órganos singulares de la Foralidad Vasca

Los tres textos de las Normas forales institucionales aprobados por sus respectivas Juntas Generales (*Alava*, aprobado el 7 de marzo de 1983) (*Gipuzkoa* 12 y 13 de enero de 1983) y (*Vizcaya* 5 de enero de 1983), son muy similares—advierde Adrián CELAYA IBARRA (“Derecho foral y autonómico Vasco. Tomo II, Derecho Autonómico, con la colaboración de Adrián CELAYA URIBARRI. Publicaciones de la Universidad de Deusto, Bilbao 1985, pág. 456). Coinciden en afirmar: “De acuerdo con su tradición histórica...” y enumeran, con la variante del texto de Alava, las instituciones y órganos forales del correspondiente Territorio Histórico (artículo 1). En el artículo 4, 1 de los tres textos se establece que: “las Juntas generales constituyen el órgano máximo de representación y participación del Territorio Histórico”.

Las Juntas Generales tienen una larga tradición histórica (Cfr. Gregorio MONREAL y CIA: “Desarrollo histórico de las Juntas Generales del Señorío de Vizcaya hasta 1981” en “Las Juntas Generales de Vizcaya” Printeksa, Zamudio Vizcaya 1986. Contiene otros importantes estudios de María de los Angeles LARREA SAGARMINAGA y Rafael María MIEZA y José Luis AURTENETXE GOIRENA). Ahora puede decirse que estamos —como afirma José Luis AURTENETXE GOIRENA, refiriéndose a las Juntas Generales de Vizcaya, ante una institución privativa de autogobierno restablecida y actualizada (loc. cit. pág. 119). Por consiguiente, la singularidad de las Jun-

tas Generales, de acuerdo con su tradición histórica, radica en haberse actualizado para ser operativas en el momento presente.

Se advierte, en la normativa de las Juntas Generales, un claro mimetismo respecto al Parlamento Vasco. Su carácter preconstitucional y preestatutario no ha impedido su acomodo a las exigencias del moderno Estado de Derecho. En este sentido escriben los profesores Juan Luis IBARRA ROBLES y Angel ZURITA LAGUNA (“Organización foral” en “Primeras Jornadas...” Tomo III, pág. 1336) que la “evolución normativa va a mantener el carácter de las Juntas Generales como órgano tradicional de representación y gobierno de los territorios forales, si bien va a ir acomodando su originaria integración de base estrictamente estamental-territorial, a las pautas del Estado de Derecho”.

Por otro lado, me interesa subrayar que las tres normas forales estatuyen en el artículo 2 que: “Las Instituciones y Organos Forales del Territorio Histórico de Vizcaya (Guipúzcoa y Alava) actuarán en el ejercicio de sus competencias privativas, con sometimiento pleno ala ley y al derecho”. Este precepto recuerda *mutatis mutandis* al artículo 103, 1 CE cuando afirma que la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios... con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”.

La dicción de estos artículos mantiene una clara posición antipositivista en tanto que distinguen, nítidamente, entre Ley y Derecho (escrito con D mayúscula). Una cosa es la ley y otra el Derecho. Por supuesto, la ley es derecho pero no lo agota. Ya los romanos distinguieron entre *ius* y *lex* y más adelante el teórico de la soberanía Jean BODIN diferencia la *loi* del *Droit*. El derecho no se agota en la normatividad jurídica existen las instituciones, los principios generales del derecho, la justicia. En el caso vasco los derechos históricos que identifican al Pueblo Vasco y le diferencian de los pueblos de las otras CC.AA. (Cfr. el preámbulo CE: “Proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones”). No voy a insistir ni a extenderme en este punto que considero importantísimo.

Los autores antes mencionados (IBARRA ROBLES y ZURITA LAGUNA, loc. cit. págs. 1335 y ss.) subrayan tres aspectos que perfilan la naturaleza jurídica de las Juntas Generales. Veamos.

a) Su aspecto corporativo en cuanto les compete el gobierno y administración de su correspondiente Territorio Histórico.

b) Su carácter de órgano de gobierno estructurado e integrado conforme a su régimen consuetudinario.

c) Su carácter organizativo que se estructura en dos niveles, a saber: el *deliberante* y de gobierno propio de las Juntas Generales y el *administrativo* propio de las Diputaciones Forales órganos permanentes de las Juntas elegidas por ellas en su seno. Organó ejecutivo.

En definitiva, hay que alabar el meritorio esfuerzo realizado por la clase política vasca. ¿Por qué?. A pesar de sus dolorosas escisiones internas recientemente producidas, pese a la violencia que durante más de un decenio ha flagelado al País; a pesar de la incomprensión del Gobierno central (recuérdese el episodio de la LOAPA) ha conseguido armonizar la tradición con la modernidad. Por todo ello, las Juntas Generales órganos singulares de los Territorios Históricos son una prueba innegable de las peculiaridades y sustantividad del Pueblo Vasco que a través de su normatividad foral, y del EAPV, conforme a la CE, concretan la pluralidad institucional integrada en que consiste nuestro Estado autonómico.