EVOLUCION DEL PARLAMENTO VASCO A TRAVES DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMIA

SANTIAGO ITUÑO FERNANDEZ DE PINEDO

1. INTRODUCCION

Todos los Pueblos han sufrido profundas transformaciones de todo tipo, dada la necesidad de adecuarse a los cambios sociales, económicos, políticos y culturales que se han ido produciendo en el devenir de la Historia. Y entre ellos, no puede ser una excepción el Pueblo Vasco, una de cuyas partes constituyentes la forman los habitantes de los territorios históricos actualmente integrados en las Comunidades Autónomas de Euskadi y Navarra.

Centrándonos en Euskadi, claro exponente de esta evolución serán las Instituciones públicas encargadas de garantizar el buen funcionamiento de esa Sociedad por la que velan y a la cual dirigen: el Parlamento, el Gobierno y el poder judicial vascos; dentro de ellas, la primera será especialmente importante por su función legislativa, que será la que delimite el marco en el que deben desenvolverse los otros dos poderes y toda la Sociedad en su conjunto. Y una de las formas de ver la evolución de esta Institución sería estudiar las transformaciones de su cauce esencial de actuación: el Estatuto de Autonomía, que es lo que permite a la Comunidad Autónoma de Euskadi articularse dentro del Estado al que pertenece.

Dos son los estatutos de Autonomía de que ha gozado esta Comunidad Autónoma: uno, el concedido por las Cortes de la República española el 6 de Octubre de 1936, que tuvo vigor hasta la caída de Vizcaya en poder del ejército del General Franco. El otro, actualmente en vigor, es el concedido por las Cortes españolas de la actual Monarquía parlamentaria el 25 de Octubre de 1979. Entre ambos, hay una serie de diferencias de forma y contenido, fiel reflejo de la evolución histórica española, de cuyo análisis es fruto este trabajo, que pretende ser principio más que fin de una investigación sobre este tema, la cual podría desarrollarse tanto desde el punto de vista estrictamente histórico como del jurídico, aunque tal vez fuese más enriquecedor bajo el doble punto de vista.

2. EVOLUCION DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMIA DE EUSKADI

La evolución de los Estatutos se puede apreciar al hacer un análisis de las similitudes y diferencias existentes entre ambos, tanto en el desarrollo de los

procesos que llevaron a su promulgación por las Cortes, como en su tratamiento en las Constituciones españolas en vigor respectivamente, así como en la forma y contenido de los textos estatutarios.

2.1. Desarrollo de los procesos estatutarios

Las similitudes esenciales son que en ambos procesos hay ciertas dificultades provocadas por la reticencia del poder central a aceptar los derechos históricos y los deseos del País Vasco respecto a una Autonomía, aunque alfin acaban por otorgarla, pero, eso sí, con una clara disminución de las facultades de autogobierno realmente pedidas. Por otra parte, los partidos políticos se hallan en ambos momentos históricos, divididos en sus posiciones respecto al Estatuto, siendo unos partidarios y otros contrarios al mismo, y lógicamente actuarán en consecuencia. Además Navarra queda excluída de la Comunidad Autónoma Vasca en ambos Estatutos.

Las diferencias son: por una parte, Navarra queda excluída del Estatuto de Autonomía vasco en ambos momentos, pero si en el primero es resultado de la votación de sus Ayuntamientos en 1932 (aunque muchos representantes votaron en contra del mandato de sus Ayuntamientos respectivos), en el segundo, no se ha producido consulta de ningún tipo al Pueblo Navarro. Por otra parte, el Estatuto de 1936, tuvo que recorrer un largo camino para obtener su aprobación: en 1931 se presenta el Estatuto General del Estado Vasco ("de Estella"), que será rechazado por las Cortes por "errores de procedimiento". En 1932 las Gestoras de las Diputaciones vascas redactaron otro texto ("Estatuto de las Gestoras"), con facultades autonómicas muy recortadas, quedando ya Navarra fuera del proceso, que fue rechazado por las Cortes ("derechistas" y radicales de Lerroux). En 1936 surgirá el que sí será concedido el 6 de Octubre de 1936 (ya en plena guerra), el "Estatuto de las izquierdas", pues será sacado adelante por éstas en las Cortes. En cambio, el proceso del Estatuto de Autonomía del 25 de Octubre de 1979 (de "Guernica"), fue relativamente corto, ya que una vez salvada la oposición de ciertos poderes "fácticos", fue el primero en ser otorgado por las Cortes españolas.

2.2. Los Estatutos en las Constituciones españolas de 1931 y 1978

En ambas Constituciones se reconoce y garantiza el derecho a la Autonomía de las nacionalidades y regiones que integraban e integran actualmente el Estado español. La diferencia es que en al de 1931 se reconoce a las Autonomías como partes de un Estado Integral ("a caballo" entre un Estado Federal y un Estado Unitario) y en la actual, como partes integrantes de la Nación española.

En ambas, primero es la Constitución y después el Estatuto, es decir, el contenido de este último se atiene a lo que marca la primera para él.

Se diferencian en la ubicación de lo referente a los Estatutos, puesto que

en la de 1931, se encuentra en el Título Preliminar (relativo a las Disposiciones Generales) y en el Título Primero (relativo a la Organización Nacional) mientras que en la de 1978 se reparte en diversos Títulos aunque se concentra casi al final de la misma, en el Título VIII (referido a la Organización territorial del Estado).

2.3. Los Estatutos en sus textos: análisis comparativo

2.3.1. Desde el punto de vista formal

El (E)statuto de (A)utonomía de 1936 es más corto que el actual tanto en texto como en (art)ículos (tiene catorce, el actual tiene cuarenta y siete) y Disposiciones Transitorias (cinco menos que el actual). En cuanto a Títulos, el de 1936 no tiene Título Preliminar pero sí un Título V, mientras que en el de 1979 ocurre lo contrario.

En el E. de A. de 1936, las Disposiciones Generales están en el Título Primero (art. 1); las Competencias del (P)aís Vasco, en el Título II (art. 2-9); los Poderes del P. Vasco, en el Título III (art. 10 y 11); Hacienda y Patrimonio en el Título IV (art. 12 y 13), lo referente a la reforma del Estatuto, en el Título V (art. 14). En el E. de A. de 1979, las primeras están en el Título Preliminar (art. 1-9); las segundas, en el Título I (art. 10-23); los terceros, en el Título II (art. 24-39); la cuarta, en el Título III (art. 40-45) y la última, en el Título IV (art. 46 y 47).

En ambos Estatutos se tratan los mismos temas, si bien en orden diferente y a veces con denominaciones diferentes; no hay diferencias sustanciales en los continentes temáticos y en general vienen a referirse a los mismos contenidos.

Sí hay en cambio unas diferencias sustanciales: En el E. de A. de 1979 hay una disposición adicional que no existe en el de 1936, y en este último queda patente que fue aprobado en estado de guerra y el Gobierno Vasco resultante era provisional hasta la consecución de la paz.

2.3.2. Desde el punto de vista del contenido

En cuanto a las Disposiciones Generales, encontramos una serie de similitudes: en ambos Estatutos el País Vasco se constituye en Autonomía dentro del Estado español con la denominación de País Vasco; tendrán la condición de vascos todos aquellos que tengan vecindad administrativa en el territorio de la Comunidad Autónoma; existirá en ella la cooficialidad del castellano y del idioma vasco, que será regulada por el País Vasco.

Las diferencias serán: en el E. de A. de 1979 el Pueblo Vasco. Euskalerria se constituye en (C)omunidad (A)utónoma con denominación de Euskadi o País Vasco, siendo el territorio el que éste decida (dentro de los territorios históricos vascos), se describe cómo es la bandera vasca, se especifica cómo debe designarse la sede de las Instituciones Comunes, se da autorización a

que los Territorios Históricos puedan conservar, restablecer o actualizar sus Instituciones privativas de gobierno; tendrán condición de vascos los que tengan vecindad administrativa en el País Vasco y los que habiéndola tenido en último lugar, y residiendo en el extranjero, así lo solicitasen; podrán agregarse a la C.A. otros territorios o municipios que estuvieron enclavados en su totalidad dentro de su territorio; especifica cuales son los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos vascos; al idioma vasco se le denomina euskera; las disposiciones oficiales generales de los poderes autónomos serán redactadas en ambos idiomas y el idioma oficial de sus relaciones con el Estado español será el castellano; las instituciones comunes garantizarán el conocimiento del euskera y arbitrarán las medidas y medios necesarios para su conocimiento; nadie podrá ser discriminado por razón de la lengua; se define a la Real Academia de la Lengua-Euskaltzaindia como la institución consultiva oficial referente al euskera; la Comunidad Autónoma podrá solicitar del Gobierno español que presente a las Cortes para su autorización los Tratados o Convenios culturales que permitan el establecimiento de relaciones culturales con Estados donde se integren comunidades vascas no integradas en ella. En el E. de A. de 1936, en cambio, en Alava, Guipúzcoa y Vizcaya quienes se constituyen en Comunidad Autónoma, denominándose P. Vasco, cuyo territorio será el integrado por estas provincias, no se define la bandera, tendrán condición de vascos los que los sean por naturaleza y los que adquieran su vecindad en el P. Vasco, al idioma vasco se le denomina vascuence y sobre el resto no se especifica nada.

En lo que se refiere a las Competencias del País Vasco o Contenido y Extensión de la Autonomía, por una parte estarían las materias de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, cuyas similitudes son: en la constitución interior del País y legislación electoral del Parlamento Vasco; Demarcaciones territoriales municipales; Régimen local; Conservación, desarrollo y modificación del Derecho Civil, Foral y especial escrito o consuetudinario; Legislación de procedimientos administrativos y económico-administrativos; Patrimonio Artístico; Montes, Agricultura y Ganadería; Aprovechamientos hidraúlicos si las aguas discurren enteramente en el P. Vasco; Canales, vías pecuarias y regadíos; Asistencial social y tribunales tutelares de menores; Fundaciones de carácter benéfico; Higiene; Turismo; Estadística del P. Vasco; Socialización de riquezas naturales y empresas económicas; Promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica del P. Vasco; Ferrocarriles, transportes terrestres, marítimos y fluviales y por cable; Instituciones de crédito corporativo, público y territorial; Instituciones de Ahorro; Legislación notarial y nombramiento de notarios; Corporaciones oficiales, económicas y profesionales de todas clase; Cámaras Agrarias, de la Propiedad, Cofradía de pescadores, Cámaras de Comercio, Industria y Navegación; Establecimiento y Regulación de Bolsas de Comercio.

Las diferencias principales serían: en el E. de A. de 1979, la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva en Legislación electoral interior que afecta a Juntas Generales y Diputaciones Forales (art. 10); estatuto de fun-

cionarios del País Vasco y administración local; régimen local; Registro Civil; normas procesales; Archivos, Museos y Bibliotecas que no sean de titularidad estatal (art. 10, 20); Instalaciones de producción, distribución y transporte de energía; establecimientos penitenciarios y de reinserción social; ordenación farmaceútica; Sanidad; Investigación científica y técnica; canales, carreteras, teléfonos, líneas aéreas, radio-comunicación (con las limitaciones de los art. 14.13 y 15.6 de la Constitución); servicio metereológico; sector público del P. Vasco; Comercio interior (sin perjuicio e la política general de precios); Industria; ordenación del Territorio y del litoral, Urbanismo y Vivienda; Obras Públicas, que no sean competencia del Estado; desarrollo comunitario. En el E. de A. de 1936, en cambio, tendría competencia exclusiva en Archivo, Museos y Bibliotecas (art. 4); sobre instalaciones eléctricas solamente; en cuanto a las carreteras y caminos (las Diputaciones Forales); Abastos; sobre el resto de competencias no se menciona nada.

En segundo lugar tendríamos las materias en las que la Comunidad Autónoma debe ejecutar la legislación del Estado. Las similitudes serían: Legislación penitenciaria; pesas y medidas; contraste de metales; puertos y aeropuertos; ordenación del transporte de mercancías y viajeros con origen y destino dentro del territorio Comunitario. Las diferencias serían: en el E. de A. de 1979 el régimen de los establecimientos penitenciarios es una competencia plena de la Autonomía; contraste de todos los metales; ejecución de la legislación laboral; nombramiento de registradores de la propiedad, agentes de Cambio y Bolsa y corredores de comercio; propiedad intelectual e industrial. En el E. de A. de 1936, debe ejecutarla en el régimen de los establecimientos penitenciarios; contraste de metales preciosos; legislación Social del Estado; Estadística y servicios demográficos; régimen minero; Seguros generales y Sociales; régimen de prensa, asociaciones, reuniones y espectáculos públicos; socialización de riquezas naturales y empresas económicas; Marina mercante.

En tercer lugar estaría la Educación, sobre la que las similitudes serían: el Estado regulará las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales (E.A. de 1936, art. 4; E.A de 1979, art. 16). Las diferencias serían: en el E. de A. de 1979, es de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma la enseñanza en toda su extensión, sin perjuicio del art. 27 de la Constitución y de las leyes Orgánicas que lo desarrollen (art. 16). En el E. de A. de 1936, se le reconoce al P. Vasco el derecho a crear centros docentes de todo tipo pero el Estado podrá mantener los ya existentes y crear otros nuevos (art. 4).

En cuarto lugar, la Policía Autónoma, sobre la cual, las similitudes serían: el régimen de la misma corresponde al P. Vasco; existirá una Junta de Seguridad con representantes de éste y del Gobierno central; el Estado podrá intervenir en el mantenimiento del orden público a petición del Gobierno Vasco o por propia iniciativa si es de interés general del Estado; el mando supremo de la misma corresponde al Gobierno Vasco. (E. de A. de 1979, art.

17; E. de A. de 1936, art. 5). La diferencia principal es que en el E. de A. de 1979, el Estado tiene la facultad de intervenir con sus cuerpos y fuerzas de seguridad en el mantenimiento del orden público en el P. Vasco por propia iniciativa, siendo necesario para ello la aprobación de la Junta de Seguridad, aunque en supuestos de especial urgencia podrá hacerlo bajo la propia responsabilidad del Gobierno, dando cuenta a las Cortes Generales. En el de 1936, es necesario para esta intervención, la previa declaración del estado de sitio, guerra o alarma.

En quinto lugar, algunas materias no incluidas en ningún otro punto: en el E. de A. de 1979, corresponde al P. Vasco la creación y organización mediante ley, de su Parlamento y de un órgano similar al Defensor del Pueblo contemplado en el art. 54 de la Constitución; ningún Tratado o Convenio podrá afectar a las atribuciones y competencias del P. Vasco excepto mediante el procedimiento del art. 152.2 de la Constitución; el Gobierno Vasco será informado en la elaboración de los Tratados y Convenios que afecten a la competencia exclusiva del P. Vasco; el Derecho emanado del P. Vasco en materias de su competencia exclusiva, será de aplicación preferente a cualquier otro; la Comunidad Autónoma podrá celebrar Convenios con otras Comunidades Autónomas para servicios propios de la exclusiva competencia de las mismas; un Delegado del Gobierno dirigirá la administración civil del Estado en el territorio Autónomo y coordinará cuando proceda, con la propia Comunidad Autónoma. En el E. de A. de 1936, el Estado podrá designar en cualquier momento los delegados necesarios para velar por la ejecución de las leyes; con respecto al resto de materias, no hay nada referente a ellas.

En sexto lugar, habrá en el Estatuto de Autonomía de 1979 una serie de materias en las que la Comunidad Autónoma puede realizar el desarrollo legislativo, además de ejecutar la legislación del Estado, facultad que no existe en el E. de A. de 1936. Serán las siguientes: Medio ambiente y ecología; expropiación forzosa, contratos y concesiones administrativas; ordenación del sector pesquero del P. Vasco, del crédito, seguros; reserva al sector público de recursos o servicios esenciales e intervención de empresas cuando lo exija el interés general; régimen minero y energético (todo ésto en el art. 11), Sanidad interior; Seguridad Social y la gestión de su régimen económico; productos farmaceúticos; (todo ésto en el art. 19). Normas básicas del Estado en materia de medios de Comunicación Social respetando el art. 20 de la Constitución (así el P. Vasco podrá regular, crear y mantener su propia televisión, radio y prensa) (art. 19); y las demás materias que por Ley Orgánica le transfiera o delegued el Estado según la Constitución a petición del Parlamento Vasco (art. 20.1).

Por lo que se refiere a los Poderes del País Vasco o su organización, las similitudes serán: el País Vasco tiene poderes propios, el poder emana del Pueblo; los miembros del Poder Legislativo, Parlamento Vasco son inviolables por los votos y opiniones emitidos en el ejercicio de su cargo. (E. de A. de 1936, art. 10.6 E. de A. de 1979, art. 26.6.); los poderes vascos tienen unas

limitaciones (E. de A. de 1936, art. 11; E. de A. de 1979, art. 38 y 39); lo organización de Justicia Vasca, será atribución del P. Vasco y se estructurará de acuerdo con lo previsto en la Constitución y las leyes procesales y orgánicas del Estado (1936) y con la Constitución y la ley orgánica del Poder Judicial (1979); el nombramiento de magistrados, jueces y secretarios será hecho por la Comunidad Autónoma y para ello será mérito preferente el conocimiento del Derecho Foral Vasco y del euskera, y ésta nombrará al personal al servicio de la Administración de Justicia; la organización del Ministerio Fiscal y el derecho de Gracia serán competencia del Estado.

Las diferencias serán: en el E. de A. de 1979 se describen cuales son (Parlamento Vasco, Lehendakari), qué atribuciones tienen y por quien son ejercidos los Poderes del País Vasco (Título II); se hace una distinción explícita entre ellos y los de cada uno de los Territorios Históricos (art. 24); se describen los mecanismos de control de los Poderes (el Tribunal Constitucional, para las leyes del Parlamento Vasco y la Jurisdicción Contencioso-administrativa para actos y normas de los Organos ejecutivos y administrativos del P. Vasco) (art. 38 y 39); se definen claramente la competencia de los Organos jurisdiccionales en el P. Vasco. En el E. de A. de 1936, no se describen cuales, ni cómo son, ni las atribuciones que tienen los Poderes del País Vasco; sobre el resto, no se especifica nada.

En cuanto a Hacienda y Patrimonio o Hacienda y Relaciones Tributarias las similitudes son que el País Vasco tendrá sus propias disponibilidades económicas y podrá adoptar el sistema Tributario que considere conveniente y justo (1979: art. 12; 1936: art. 40). Las diferencias son: en el E. de A. de 1979, el P. Vasco tendrá su propia Hacienda y Relaciones Tributarias con el Estado por medio de un Concierto económico o Convenios (art. 40 y 41); la contribución del País Vasco al Estado será un cupo global para las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma, para señalar el cual se constituirá una Comisión Mixta; el P. Vasco podrá emitir Deuda Pública (art. 45), se especifica cuales son las fuentes de ingresos de la Hacienda Vasca. En el E. de A. de 1936, el P. Vasco no tiene Hacienda propia, siendo dotado con recursos del Estado (art. 12); Alava, Guipúzcoa y Vizcaya contribuirán a las cargas generales del Estado en la forma y condiciones sancionadas por las Cortes el 9 de Septiembre de 1931; no puede emitir Deuda Pública.

Refiriéndonos a la Reforma o modificación de los Estatutos, se asemejan en que para ello la iniciativa corresponderá tanto al P. Vasco como al Estado español y para su aprobación es necesaria la de las Cortes españolas y del Organo Legislativo Vasco (1936: art. 14; 1979: art. 46 y 47). Las diferencias serán: en el E. de A. de 1979, la iniciativa será del P. Vasco (Parlamento o Gobierno Vasco) y de las Cortes del Estado; la reforma deben aprobarla el Parlamento Vasco y los electores por Referendum; en el caso de que se produzca la Disposición Transitoria 4ª de la Constitución (que Navarra decida incorporarse a la Comunidad Autónoma de Euskadi) serán el Congreso y el Senado los encargados de establecer por mayoría absoluta, qué requisitos se aplicarían para la reforma del Estatuto.

En el E. de A. de 1936, la Reforma se hará por iniciativa del P. Vasco y el Gobierno de la República; debe ser aprobada por los Ayuntamientos, no por los electores; y no menciona la posibilidad de la incorporación de Navarra a la Autonomía Vasca.

En cuanto a las disposiciones transitorias, no hay similitudes dignas de mención; las diferencias están tratadas en el punto referente a la reforma.

Para finalizar, decir que en el E. de A. de 1979 hay una Disposición Adicional que no existe en el de 1936, por la que se aclara que la aceptación del Régimen de Autonomía, no implica la renuncia del Pueblo Vasco a los derechos que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su historia.

CONCLUSIONES

Ambos Estatutos de Autonomía se otorgan al País Vasco por el Estado español, sin merma o perjuicio de la unidad española, en respuesta a la reivindicación nacionalista del Pueblo Vasco, pero el momento histórico es bien distinto, por lo que los procesos desarrollados para su aprobación y la coyuntura en que son concedidos son muy diferentes, lo cual hace que sean Estatutos con grandes diferencias entre sí, tanto de forma como de contenido.

Todas estas diferencias observadas, permitirían afirmar que el Estatuto de Autonomía de Euskadi de 1979 ("de Guernica") supone en conjunto un avance con respecto al de 1936 por las razones siguientes: hay una serie de materias en las que el País Vasco tiene competencia para desarrollar, además de ejecutar, la legislación del Estado referente a ellas; tiene competencia exclusiva en Educación; dispone de una Hacienda propia (aunque tenga relaciones tributarias con el Estado); puede emitir Deuda Pública y tiene una mejor resolución del problema de la lengua vasca ya que no sólo se le reconoce el derecho a usar el euskara, sino también a hacer todo lo que esté en su deseo por revitalizarlo, pues tiene capacidad para fomentar su aprendizaje y uso. En 1936 no tenía estas facultades y tampoco una Hacienda propia, sino que la del Estado daba una parte proporcional al Gobierno Vasco para los gastos específicos dentro de la Autonomía. Además, tiene hoy competencia exclusiva en algunas materias en las que en 1936 no tenía.

Como contrapartida, hay algunas materias en las que supone un retroceso, ya que en la cuestión del derecho de intervención del Estado en el mantenimiento del orden público, el Estatuto de 1936 da a éste menos atribuciones para hacerlo, siendo necesario declarar el estado de sitio, guerra o alarma, cosa que no ocurre en 1979. Por otra parte en 1936 hay más competencias sobre Archivos, Bibliotecas y Museos, los cuales eran de competencia exclusiva vasca, no siendo así en el de 1979, en el cual sólo lo son los no estatales.