

INSTITUCIONES POLITICAS EN EUSKAL HERRIA. CONCEPTOS Y PROBLEMAS EN TORNO A LA EDUCACION JURIDICO-POLITICA

Alejandro Saiz

La ponencia que versa sobre Las instituciones políticas en Euskal Herria. Conceptos y problemas en torno a la educación jurídico-política recoge los contenidos formulados en el bloque 9 (Espacio y poder político) del área de CC SS de la Educación Secundaria Obligatoria.

Estos contenidos, hasta ahora, nunca habían sido materia de enseñanza de forma tan explícita en el ciclo señalado. En la enseñanza primaria (antes E.G.B.) se hacía referencia, especialmente, a la organización municipal y, en menor medida, a la provincial y autonómica. Siempre de forma epidérmica.

Ahora en el marco de la reforma educativa, tanto el entramado de las instituciones autonómicas como su relación con otros marcos organizativos es contemplado dentro de los contenidos básicos de la enseñanza secundaria. Sin embargo, estos contenidos no tienen mayor precisión que el de su enunciado general. Por otra parte, la carencia de obras de síntesis generales sobre la materia al alcance del público, o la dispersión de artículos en revistas especializadas dificultan la labor de los docentes, ya que carecen de materiales bibliográficos adecuados para trabajar en el aula la organización política del país.

Partiendo de estos presupuestos es fácil observar que queda una amplia labor de explicitación y desarrollo de estos contenidos, así como su posible formulación desde diferentes paradigmas y modos de organización de los contenidos.

Sin embargo, a fin de que este conocimiento elaborado pueda comprenderse y precisarse no es supérfluo conocer el punto de partida del alumnado frente a la realidad político-institucional, ya que de la identificación de los tópicos, ideas previas, etc, que ellos poseen pueden extraerse conclusiones tanto cognoscitivas como educativas muy interesantes.

Esta serie de consideraciones nos han servido para encomendar la ponencia a un especialista en la materia como Alejandro Saiz Arnaiz, profesor de la Facultad de Derecho de la U.P.V.-E.H.U., para que desde la Ciencia Política y el Derecho aporte algunas reflexiones sobre los posibles desarrollos de contenido en torno a las instituciones políticas de Euskal Herria.

Rafael LOPEZ ATXURRA

1. PRESENTACION

La estructura de mi intervención se encuentra, respetando los límites de extensión establecidos por los organizadores de este Congreso, dividida en dos partes claramente definidas. En la primera, llevaré a cabo un análisis descriptivo de los resultados de una encuesta realizada a los alumnos del primer curso de la licenciatura de Derecho en la Facultad de Derecho de la Universidad del País Vasco a comienzos del presente año académico 1993-1994; en la segunda, procederé a un apunte de los elementos nucleares que la ense-

ñanza de las instituciones políticas vascas habría de reunir en la perspectiva del nuevo diseño curricular en el ámbito de la Comunidad Autónoma Vasca.

Vaya por delante que, a mi juicio, y hasta el momento presente, puede en principio afirmarse la existencia de un déficit formativo de los estudiantes que acceden a la Facultad de Derecho (y, por lo mismo, en general, a la enseñanza universitaria) en orden a su conocimiento del sistema político-jurídico existente en la Comunidad Autónoma. No creo, sin embargo, que el apuntado déficit sea únicamente imputable

a la estructura de las enseñanzas medias sino, también, y quizá en mayor medida, a una tendencia despreocupación entre los jóvenes por todo aquello que tiene que ver con la política, en el sentido más amplio del término. Se lee poco y se prescinde, casi siempre, de lecturas o, más en general, de noticias ofrecidas por cualquier medio de comunicación, que tienen que ver con la política.

No creo que sea exagerado afirmar que combatir el "pasotismo" político hoy muy difundido entre la juventud, interesa no ya desde el punto de vista de la preparación de los juristas del futuro (limitado a las Facultades de Derecho), sino en la perspectiva de la formación de los ciudadanos. No se trataría, en cualquier caso, de reeditar la denostada "Formación del Espíritu Nacional" característica del bachillerato franquista, más de posibilitar a los alumnos el conocimiento crítico del propio entorno político y jurídico. No buscando, en consecuencia, la identificación con las instituciones del propio sistema político sino tratando de ofrecer a los ciudadanos-electores del futuro elementos de juicio que hagan posible su participación (o su no participación libremente decidida) en el proceso político decisorio con conocimiento fundado de las propias opciones y de sus alternativas.

2. LA PERCEPCION DE DETERMINADOS CONCEPTOS JURIDICO-POLITICOS

A partir de este momento se trata de analizar, a los efectos de verificar el nivel de conocimientos del que son portadores los alumnos que acceden a la enseñanza universitaria, los resultados de la encuesta mencionada más arriba.

A comienzos del presente año académico 1993-94 planteé a más de cien alumnos (ciento diez, en concreto) del primer curso de la Facultad de Derecho de la Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea, cuatro preguntas sobre otros tantos conceptos habituales en el vocabulario jurídico y político de nuestra Comunidad Autónoma. Conceptos, todos ellos, que son objeto de estudio en el programa de la asignatura Derecho Político (en los dos primeros cursos de la licenciatura) pero sobre los que hasta ese momento los encuestados no habían recibido ninguna explicación en las clases teóricas que habían tenido lugar. Las edades de la práctica totalidad de los alumnos se encontraban entre los 18 y los 22 años.

Las preguntas versaron sobre estas nociones: Constitución; grupo de presión; Parlamento Vasco; Territorio Histórico. La extensión máxima para cada respuesta era de diez líneas, si bien en ningún caso se superaron la seis, siendo la media de entre dos y tres.

a) Constitución

Se trata, sin lugar a dudas, de un concepto al que cualquier ciudadano ha podido tener acceso, con independencia de su formación, a través de los medios de difusión. Puede igualmente afirmarse que, con mayor o menor intensidad y precisión en los contenidos, cualquier estudiante de enseñanza secundaria ha recibido a lo largo de sus estudios algún tipo de información, al menos descriptiva, sobre lo que este concepto significa.

Tiene una vertiente jurídica y otra política perfectamente definidas e íntimamente relacionadas entre sí. Es, por lo tanto, y prescindiendo en este momento de profundidades teóricas, una idea cuya descripción aproximada no tiene porque resultar especialmente difícil a personas que acceden al nivel universitario.

La encuesta sirve para confirmar estas impresiones. Entre el setenta y el ochenta por cien de los alumnos percibe la idea de la Constitución como la máxima o suprema norma de un ordenamiento jurídico dado. En cualquier caso, y esto parece normal, son mucho más frecuentes las alusiones al contenido político de la Constitución que a su vertiente jurídica. Así, por ejemplo, se entiende que aquélla garantiza los derechos de los ciudadanos, que es expresión de un pacto entre diversas fuerzas políticas, que se elabora por el pueblo y que sirve en democracia para garantizar la convivencia.

Cuando en no pocas de las encuestas se intenta la incursión jurídica, más allá de la definición de la Constitución como norma o ley suprema, aparecen los problemas. El error más frecuente implica la confusión entre aquella norma y las demás fuentes del Derecho; en unos casos, identificando la Constitución con el conjunto de las leyes de un país; en otros, haciendo del término un sinónimo de ordenanzas y reglamentos.

La valoración de conjunto de las contestaciones resulta, en mi opinión, positiva. Muy lejos, lógicamente, de toda precisión técnico-jurídica, se percibe con bastante claridad la componente política de cualquier texto constitucional.

b) Grupo de presión

Es este un concepto de más difícil descripción para los encuestados por un doble orden de motivo. En primer lugar, por no ser de uso frecuente por parte de los medios de comunicación, que utilizan en su lugar términos similares y a la vez más llamativos (como, por ejemplo, el de poderes fácticos), y, en segundo lugar, por tratarse de un concepto eminentemente técnico (más en el ámbito de la Ciencia Política que en el del Derecho) al que muy difícilmente se puede tener acceso dentro de la enseñanza secundaria.

Los resultados de la encuesta confirman el desconocimiento de este concepto por parte de los alumnos. La respuesta más frecuente hace del grupo de presión un grupo de ciudadanos que presiona, lo que es tanto como no decir nada. En no pocas ocasiones se los confunde con los partidos políticos y hasta se percibe en ellos una condición negativa equiparando presión a extorsión. No faltan, sin embargo, media docena de contestaciones que aciertan con el concepto de modo bastante preciso, casi siempre equiparándolo a la idea de poderes fácticos (identificados con la iglesia, la banca y el ejército).

c) Parlamento Vasco

Es, por razones obvias, y a *priori*, un concepto de no difícil descripción para una persona medianamente interesada en la política. Muchos de los encuestados participaron en las últimas elecciones a la Cámara autonómica y, de uno u otro modo, no resulta exagerado presumir que —al menos desde una perspectiva histórica— la idea de la representación parlamentaria ha podido manejarse a lo largo de la enseñanza secundaria. Más complicada puede resultar la aproximación a las funciones del Parlamento, sobre las que nada se especificaba en la formulación de la pregunta; en cualquier caso, la frecuente identificación del Parlamento con su obra más característica, es decir, la ley, podía llevar a presumir que de algún modo las respuestas se refiriesen no solo al carácter electoral-representativo del órgano sino también, de algún modo, a sus actividades. De lo que no puede dudarse es de la repetida presencia de informaciones relativas a la Asamblea legislativa, y a sus actuaciones, en los medios de comunicación normalmente accesibles.

La mayoría de las respuestas (en torno al ochenta y cinco por cien) identifica el Parlamento como la sede de la representación de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma sin ir más allá. Son muy pocos (aproximadamente el quince por cien) quienes aluden al Parlamento como instancia donde se aprueban leyes y ni una sola de las contestaciones apunta alguna actividad parlamentaria diferente de la legislativa. En algunos supuestos la confusión lleva a equiparar Gobierno y Parlamento o a concebir este último como el lugar de reunión de todos los organismos sociales vascos,

d) Territorio Histórico

También en esta ocasión puede hipotizarse algún tipo de conocimiento previo sobre el concepto en los alumnos que acceden a la Universidad. En todo caso, es abundante su utilización por los medios de difusión, sobre todo por referencia a los órganos que lo integran: Juntas Generales y Diputación Foral. Ha de apuntarse, no obstante, que su identificación con el término provincia, que en no pocas ocasiones sustituye al de Territorio Histórico, puede generar confusión.

Al igual que sucedía en el caso del grupo de presión la mayor parte de las respuestas (el ochenta y cinco por ciento, en concreto) asume la formulación de la pregunta y se limita a repetir que un Territorio Histórico es un territorio con historia (lo que no deja de ser cierto...). Así, se afirma, es un territorio de importancia histórica; con antecedentes históricos; que históricamente ha pertenecido a un pueblo; en el que han tenido lugar hechos históricos, etc. En poco más de diez contestaciones se afirma que el término Territorios Históricos viene referido a las provincias que integran la Comunidad Autónoma del País Vasco. En ninguna respuesta se alude a las Instituciones que gobiernan aquellos Territorios.

3. INSTITUCIONES POLITICAS DE EUSKAL HERRIA

El propósito que anima las siguientes páginas no es otro que apuntar aquellos aspectos referidos a las instituciones políticas vascas que, siempre a juicio del autor, pueden considerarse como más relevantes en la perspectiva de la formación de los estudiantes en la enseñanza secundaria.

Se dará, así, una perspectiva general del marco estatutario y se analizarán el Parlamento y el Gobierno de la Comunidad Autónoma y las Diputaciones Forales y Juntas Generales de los Territorios Históricos, órganos todos ellos fundamentales en el proceso de toma de muchas de las decisiones que afectan a todos los ciudadanos vascos. Se trata de la estructura institucional básica diseñada en el Estatuto de Gernika, de acuerdo con la cual tanto la Comunidad Autónoma como cada uno de los Territorios Históricos ejercen los poderes que les están atribuidos a partir de la Constitución española de 1978 y del ya citado Estatuto de Autonomía aprobado mayoritariamente por el pueblo de las tres provincias vascongadas un año más tarde.

Vaya por delante que estas páginas no están guiadas por ningún ánimo diverso del puramente divulgador: se pretende únicamente proporcionar una serie de elementos o datos que puedan servir en la perspectiva formadora más arriba apuntada.

a) La Constitución, el Estado de las Autonomías y el Estatuto de Gernika

Una de las cuestiones más importantes, si no la más importante, a la que la Constitución de 1978 debía de hacer

frente era, en la convicción de todos los partidos políticos que participaron en la fase constituyente, la relativa a la estructura territorial del Estado. Se trataba, en efecto, de una de las asignaturas pendientes del constitucionalismo histórico español, que se había demostrado incapaz de articular territorialmente el poder más allá de la breve y frustrada experiencia de la II República.

El artículo 2 de la Constitución reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran España; un derecho que se concreta a lo largo de los artículos 143 y siguientes de la propia Constitución, en los que se desarrolla el régimen de las Comunidades Autónomas. Dentro de estas pueden en principio distinguirse dos grandes grupos en función del nivel de autogobierno. Así, y aunque la Constitución no se refiera a ellas por el nombre, las denominadas nacionalidades históricas, Euskadi, Cataluña y Galicia (junto —por otras razones— con Andalucía) poseen un grado de autonomía superior al del resto de Comunidades Autónomas. El modelo de descentralización territorial del poder político que existe en el Estado Español a partir de las previsiones constitucionales recibe el nombre de Estado de las Autonomías; un Estado en el que el poder se encuentra repartido entre la instancia central (el Estado, en sentido estricto) y las periféricas (Comunidades Autónomas),

Más allá de esta asimilación entre las tres nacionalidades históricas, que se limita únicamente a ese grado superior de autogobierno, la Constitución no desconoce las peculiaridades del País Vasco en la medida que "ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales" y, en otro ámbito, prevé la incorporación de Navarra a la Comunidad Autónoma Vasca.

El Estatuto de Autonomía del País Vasco es consecuencia del desarrollo de las previsiones hasta aquí mencionadas. En él, y dicho muy a grandes rasgos, se estructuran los órganos que ejercerán el poder en la Comunidad Autónoma (básicamente el Gobierno y el Parlamento); se enumeran las materias en las que el País Vasco tendrá competencias que ejercerá a través de sus instituciones propias; se garantiza el bilingüismo y la cooficialidad tanto del castellano como del euskera (que se define como lengua propia del Pueblo Vasco); se establece la autonomía de los Territorios Históricos integrantes de la Comunidad; se definen las peculiaridades vascas en orden al régimen financiero autónomo (Concierto Económico); se conforma la policía autónoma; etc. En definitiva, el Estatuto es la norma jurídica que garantiza el autogobierno del País Vasco con una serie de peculiaridades que hacen de esta Comunidad Autónoma un caso singular en el ámbito del Estado.

Del Estatuto de Gernika deriva la conocida como Ley de Territorios Históricos, que fue aprobada por el Parlamento Vasco. En dicha Ley se establecen los criterios de relación entre las denominadas Instituciones comunes (Gobierno y Parlamento vascos) y las Instituciones propias de los Territorios Históricos (Diputaciones Forales y Juntas Generales) y se definen los ámbitos materiales de actuación de cada una de ellas, de modo que para conocer las competencias de la Comunidad Autónoma o las de cualquiera de los Territorios Históricos es preciso acudir, además de al Estatuto de Autonomía, a dicha Ley.

b) La estructura institucional de la Comunidad Autónoma Vasca

La vertebración de los poderes del País Vasco (y lo mismo podría decirse respecto de Navarra, para la que servi-

rían bastantes de las cosas que continuación se dirán) deriva directamente de las previsiones contenidas en la Constitución. Esta, sin referirse nunca explícitamente al Parlamento Vasco o al Lehendakari, ni tampoco a las Juntas Generales o a las Diputaciones Forales, sienta las bases normativas e institucionales a partir de las que se estructuraran las Comunidades Autónomas y, por lo tanto, también la Comunidad del País Vasco. Las previsiones más o menos genéricas de la Constitución fueron objeto de desarrollo en el Estatuto de Autonomía que, como ha quedado dicho, es la norma que organiza institucionalmente la Comunidad Autónoma y, siempre de acuerdo con las previsiones constitucionales, define sus competencias.

Por referencia al ámbito comunitario el artículo 24 del Estatuto afirma: "Los poderes del País Vasco se ejercerán a través del Parlamento, del Gobierno y de su Presidente o Lehendakari". En ese mismo precepto estatutario puede leerse como es competencia de los Territorios Históricos (Alava, Bizkaia y Gipuzkoa), de acuerdo con los artículos 3 y 37 del propio Estatuto, la conservación y organización de sus Instituciones forales.

Ha de notarse, y es un aspecto de no poca relevancia, que el principio legitimador del poder, tanto en el plano estatal como en la Comunidad Autónoma y en los Territorios Históricos, no es otro que el democrático. Se trata, por decirlo con pocas palabras, de fundamentar todo ejercicio del poder público en base a la titularidad popular de la soberanía; es decir, se entiende que sólo en la medida en que al poder derive, mediata o inmediatamente, de los ciudadanos puede considerarse como un poder legítimo. En esta perspectiva podemos establecer, por referencia a los poderes autonómicos y a los propios de los Territorios Históricos, que el poder legislativo (Parlamento Vasco y Juntas Generales) deriva directa o inmediatamente de los ciudadanos a través del sufragio; mientras que el poder ejecutivo (Gobierno Vasco y Diputaciones Forales) trae causa sólo mediata de aquéllos por cuanto no es expresión directa de su voto, sino de los órganos legislativos que tales ciudadanos han elegido. El Estatuto de Gernika, en el que se plasman los poderes de la Comunidad Autónoma y de los Territorios Históricos es, a su vez, expresión del principio democrático.

1) El Parlamento Vasco

Encarna el poder legislativo de la Comunidad Autónoma y es la instancia de representación de sus ciudadanos por cuanto son éstos quienes directamente eligen a los parlamentarios (un total de setenta y cinco). Desde un punto de vista teórico se trata del poder más relevante del País Vasco; en la práctica, y éste no es un fenómeno propio sólo de nuestra Comunidad, los Parlamentos contemporáneos se han visto desplazados de su posición dominante por los Gobiernos, que se han convertido en las verdaderas instancias de dirección política. Este fenómeno, en cuyo estudio no podemos detenernos ahora, tiene mucho que ver —al menos en Europa— con el papel cada vez más intenso jugado por los partidos políticos en el seno de las instituciones democráticas. Los partidos ocupan, mediante elecciones, el Gobierno y el Parlamento; los miembros del primero se identifican (en una o varias formaciones políticas) con una determinada mayoría de parlamentarios; la separación entre ambos poderes tiende a desaparecer como consecuencia de dicha identificación y de la transformación del Gobierno en una especie de comité directivo de la mayoría parlamentaria, que asume, muchas veces acriticamente, todas las iniciativas gubernamentales

para de este modo garantizar la permanencia en el poder del propio partido o coalición de partidos.

Elección. El Parlamento Vasco se elige por los hombres y mujeres de la Comunidad Autónoma mayores de edad a través del voto directo a las diversas candidaturas presentadas por los partidos políticos (en la práctica son éstos los únicos que obtienen escaños, aunque teóricamente también pueden concurrir a los comicios agrupaciones de ciudadanos creadas con propósitos electorales). Los candidatos presentes en cada lista de partido se presentan ordenados de acuerdo con el criterio que libremente establecen los autores de la lista; dicho orden es importante a los efectos de la atribución de los escaños. El elector vota al conjunto de la lista encabezada por un símbolo de partido o de agrupación política, y no puede introducir ninguna alteración en dicha lista. La circunscripción electoral es la provincia o Territorio Histórico, eligiéndose en cada uno de éstos un número idéntico de parlamentarios (veinticinco en la actualidad); sucede así que en Bizkaia, con casi un millón de electores, se elige el mismo de número de parlamentarios que en Alava, cuyo censo electoral supera por poco los doscientos mil ciudadanos. Se ha dicho, por ello, que el voto de un alavés vale cinco veces el de un vizcaíno.

El sistema electoral, esto es, el procedimiento matemático mediante el que los sufragios populares se convierten en escaños, es proporcional de divisor D'Hondt (el número de votos válidos conseguidos por cada partido en cada circunscripción o Territorio Histórico se divide por uno, dos, tres, . . . hasta veinticinco, otorgándose los puestos de parlamentario a las candidaturas a las que correspondan los mayores cocientes, siguiendo un orden decreciente en la atribución),

Los parlamentarios. Los miembros del Parlamento Vasco disfrutan de un denominado *status* especial que se concreta, básicamente, en las ideas de inviolabilidad, inmunidad limitada y fuero especial. En virtud de la primera un parlamentario vasco no puede ser perseguido ni sancionado por las opiniones expresadas y los votos emitidos en el ejercicio de su cargo; de acuerdo con la segunda, los miembros de la Cámara autonómica no pueden ser detenidos ni retenidos sino en caso de flagrante delito; el fuero especial significa que sólo el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco puede decidir sobre la inculpación, prisión, procesamiento y juicio de los parlamentarios, trasladándose estas competencias para supuestos delictivos cometidos fuera del País Vasco al Tribunal Supremo del Estado.

La organización y el funcionamiento del Parlamento Vasco se inspira (como sucede en cualquier ordenamiento democrático) en el denominado principio de autonomía, que se explicita en los ámbitos reglamentarios (el Parlamento aprueba su Reglamento interno de organización y funcionamiento sin participación de ningún otro poder u autoridad), presupuestario (la Cámara elabora y aprueba sus presupuestos anuales), administrativo (el Parlamento dispone de su propia administración y personal) y de policía y orden interior (la máxima autoridad en estos terrenos no es otra que el Presidente de la Asamblea).

Además del Pleno, que es la reunión de todos los miembros de la Cámara y la instancia que ejerce —al menos en principio— las funciones más importantes atribuidas al Parlamento, existen también como órganos internos el Presidente (elegido por los propios parlamentarios, es la máxima representación de la Cámara con importantes competencias en el desarrollo ordinario de la actividad parlamentaria), la Mesa (integrada junto con el Presidente por dos

Vicepresidentes y dos Secretarios elegidos por los parlamentarios es el órgano rector de la Cámara y su representación colegiada con importantes funciones administrativas), la Junta de Portavoces (que reúne con el Presidente a los representantes de los grupos parlamentarios y del Gobierno con vistas a la planificación del trabajo de la Cámara) y las Comisiones (que son, normalmente, una reproducción a escala reducida del Pleno y sirven —aunque no sólo— para preparar el trabajo posterior de este; una de tales Comisiones actúa como Diputación Permanente, es decir, como órgano que resuelve los asuntos que corresponden al Pleno cuando la Cámara se encuentra disuelta o en período de vacaciones parlamentarias). Los miembros del Parlamento se agrupan por afinidades políticas en grupos parlamentarios, que no son otra cosa que los partidos políticos organizados en el interior del Parlamento; toda la actividad de las modernas Asambleas legislativas está organizada más sobre la existencia de estos grupos que sobre la presencia de parlamentarios individuales.

El Parlamento se elige para un período de cuatro años que se denomina legislatura; transcurrido dicho plazo de tiempo, o disuelta anticipadamente la Cámara por el Lehendakari, se habrán de celebrar nuevas elecciones. La legislatura se divide en períodos de sesiones (los ordinarios, de septiembre a diciembre y de febrero a junio, de cada año) durante los que el Parlamento lleva a cabo a sus trabajos; a su vez los períodos de sesiones se estructuran en diversas sesiones o reuniones en las que los diversos órganos parlamentarios debidamente convocados debaten y deciden sobre un determinado orden del día.

Las funciones del Parlamento Vasco. La Cámara que tiene su sede en Gasteiz no se diferencia, en cuanto a sus funciones, de cualquier otro Parlamento contemporáneo. Básicamente puede establecerse que tales funciones son la legislativa y la de control del Gobierno (pueden, además, añadirse la de impulso político, la de información y otras que tienen que ver con la posición constitucional o estatutaria del órgano parlamentario). Vamos a referirnos muy brevemente a las dos primeras.

La función legislativa consiste en la aprobación de normas jurídicas denominadas leyes que obligan a todos los ciudadanos y a los poderes públicos. Tales leyes, que no pueden ir contra lo establecido en la Constitución y en el Estatuto, se elaboran por el Parlamento a través del denominado procedimiento legislativo, que hace posible la discusión por los grupos parlamentarios de todas las iniciativas legislativas presentadas ante la Cámara por el Gobierno, los propios parlamentarios, un determinado número de ciudadanos o los Territorios Históricos. El debate y la publicidad han sido tradicionalmente y continúan siéndolo los dos principios ordenadores fundamentales de la actividad parlamentaria y, más en concreto, de la función legislativa; se pretende, de este modo, garantizarla transparencia y la participación de los representantes de los ciudadanos en la toma de decisiones que van a vincular a estos. La aprobación final de las leyes es, casi siempre, competencia del Pleno del Parlamento, si bien con anterioridad el texto ha sido objeto de discusión en alguna Comisión. Lo normales que la aprobación requiera una mayoría simple de votos favorables (más votos a favor que en contra), aunque en ocasiones pueden exigirse mayorías cualificadas para la aprobación de algunas iniciativas legislativas.

El control de la actividad gubernamental es la segunda de las funciones parlamentarias a la que nos referíamos más arriba, Consiste en la fiscalización, examen o comprobación

de la acción de Gobierno llevada a cabo en la Cámara de acuerdo con los instrumentos establecidos a tal efecto en el Estatuto y desarrollados por el Reglamento del Parlamento (preguntas, interpelaciones, comisiones de investigación, etc.). Se trata, como resulta fácil de imaginar, de una actividad que normalmente corresponde a los grupos o partidos de la oposición, que serán los interesados en poner en evidencia, a través de aquellos instrumentos, los defectos o aspectos negativos de la política del Gobierno. Por el contrario, los grupos que componen la mayoría parlamentaria evitarán el control rechazando mediante el voto las propuestas de la oposición y apoyando al Gobierno en todas sus iniciativas.

Antes de pasar a tratar del Gobierno Vasco ha de aludirse, muy brevemente, al Ararteko o Defensor del Pueblo en la Comunidad Autónoma, que se define en la ley de su creación como un “alto comisionado del Parlamento para la defensa de los derechos comprendidos en el Título I de la Constitución”, cuya función primordial es la de “salvaguardar a los ciudadanos frente a los abusos de autoridad y poder y las negligencias de la Administración Pública Vasca”. Es elegido por el Parlamento Vasco por un período de cinco años, y puede ser reelegido una sola vez; anualmente presenta un Informe ante la Cámara con una valoración general sobre la protección de los derechos en la Comunidad Autónoma.

II) El Gobierno Vasco

Aunque el Estatuto de Autonomía se refiere al Gobierno Vasco como “el órgano colegiado que ostenta las funciones ejecutivas y administrativas del País Vasco”, ha de reconocerse que dicho órgano no se limita sólo a eso; de hecho, como se afirmaba más arriba, en la actualidad los Gobiernos son los verdaderos centros de decisión política. Ya no pueden considerarse limitados —si es que alguna vez lo estuvieron— a la pura y simple ejecución de las leyes emanadas de los Parlamentos, antes bien, los Gobiernos se definen, incluso a nivel constitucional, como los órganos de la dirección política. A este fenómeno, y a pesar del silencio estatutario, no permanece ajeno el Gobierno del País Vasco, que puede ser definido como la verdadera instancia de dirección política de la Comunidad Autónoma. Así, y según la Ley de Gobierno, aprobada por el Parlamento Vasco en junio de 1981, corresponde a dicho órgano el establecimiento de los objetivos políticos generales y la dirección de la Administración del País Vasco.

El Gobierno Vasco **se compone** del Lehendakari o Presidente, de los Vicepresidentes —si los hubiera— y de los Consejeros. La existencia de los Vicepresidentes (o, en singular, del Vicepresidente) no es, al contrario que la de los demás miembros del Gobierno, necesaria; depende casi siempre de circunstancias políticas (suele ser frecuente, por ejemplo, en presencia de un Gobierno de coalición integrado por dos o más partidos).

La figura de mayor relevancia en el seno del Gabinete es el Lehendakari o Presidente del Gobierno Vasco. Es elegido por el Parlamento Vasco de entre sus componentes, lo que significa que el Lehendakari debe ser también miembro de la Cámara. El momento de la elección del Presidente marca el inicio de la que se denomina “relación de confianza” entre el Gobierno y el Parlamento: una mayoría de los parlamentarios muestra su apoyo (mediante la elección) a un candidato a Lehendakari que defiende ante la Cámara un programa de gobierno. La mayoría en cuestión estará integrada por los representantes de uno solo o de varios partidos (supuesto, normalmente, de las coaliciones) que apoyarán al candidato

a Presidente y se comprometerán a formar y sostener parlamentariamente al Gobierno. Si no se eligiera Lehendakari en un plazo de sesenta días, el Parlamento será disuelto y se convocaran nuevas elecciones.

De acuerdo con la Ley de Gobierno, el Lehendakari “ostenta la suprema representación del Pueblo Vasco o Euskalherria constituido en Comunidad Autónoma, así como la representación ordinaria del Estado en el territorio de dicha Comunidad, y asume la Presidencia y dirección del Gobierno”. Uno de los datos que evidencia con mayor claridad la relevancia del Lehendakari a la que antes me refería, consiste en la facultad a él reconocida para nombrar y separar libremente a los demás miembros del Gobierno Vasco: uno o más Vicepresidentes (cuya existencia, repito, no es obligatoria) y Consejeros. La incidencia de los partidos políticos en el proceso de nombramiento de los componentes del Gobierno es decisiva en la medida en que serán éstos (lógicamente, los integrantes de la mayoría) quienes hagan llegar al Lehendakari sus propuestas para la composición del Gabinete. De este modo es posible afirmar que la teórica competencia presidencial se ve decisivamente condicionada por la intervención de las fuerzas políticas más allá de la propia voluntad del Lehendakari.

Los Consejeros se encargarán de la dirección y gestión de una determinada área de la actuación del Gobierno (Economía, Interior, Sanidad, Educación, Trabajo, etc.), siendo su número igual al de los Departamentos que existan en aquel. El número y denominación de los Departamentos, al igual que sus titulares, depende de la voluntad del Presidente, que puede crearlos y suprimirlos —como nombrar y separar a los Consejeros— prácticamente sin límite. Una vez más será necesario tener presente, en los hechos, la participación más o menos explícita de los partidos políticos en todo este proceso.

De entre las **funciones** del Gobierno Vasco pueden recordarse las siguientes: remitir al Parlamento proyectos de ley para su debate y eventual aprobación como leyes; emanar, previa autorización parlamentaria, Decretos-Legislativos, que son normas con el mismo valor que las leyes salidas del Parlamento: gestionar los Presupuestos de la Comunidad Autónoma una vez que han sido aprobados por el Parlamento; dirigir la Administración Pública Vasca; defender judicialmente los intereses de la Comunidad Autónoma; desarrollar las leyes que apruebe el Parlamento, etc.

Un aspecto de importancia en la actuación del Gobierno tiene que ver con sus **relaciones con el Parlamento**. Como se ha recordado anteriormente el Lehendakari debe su condición de tal al Parlamento, en la medida en que es elegido por éste. Desde ese momento se vincula la existencia política del propio Lehendakari, y de los Consejeros que éste nombra a continuación, a la voluntad parlamentaria, de modo que los representantes de los ciudadanos en el Parlamento pueden hacer cesar, cumplidos ciertos requisitos, al Lehendakari y todo su Gobierno o a alguno de los Consejeros. Existen a estos efectos una serie de instrumentos, básicamente la moción de censura y la cuestión de confianza, que posibilitan que un voto mayoritariamente contrario en el seno de la Cámara produzca aquellos resultados. Resulta en todo caso fácil de imaginar que mientras el Gobierno disponga de una mayoría parlamentaria será muy difícil, por no decir imposible, que triunfe una iniciativa tendente, precisamente, al cese del Gabinete. Como contrapartida a la posibilidad que tiene el Parlamento de hacer dimitir al Gobierno, a éste —en concreto a su Presidente se le otorga la facultad para disolver

el Parlamento; es decir, el Lehendakari puede, dentro de los límites establecidos por el ordenamiento jurídico, disolver el Parlamento Vasco cuando lo considere oportuno (la legislatura, como ya sabemos, tiene una duración teórica de cuatro años, transcurridos los cuales la disolución de la Cámara es obligada).

III) Las Diputaciones Forales y Las Juntas Generales

El Estatuto de Autonomía del País Vasco, a partir de la Disposición Adicional primera de la Constitución, diseña un modelo territorial de organización interna de la Comunidad Autónoma en virtud del cual se reconoce a los Territorios Históricos que la integran (Alava, Bizkaia y Gipuzkoa) una potestad de autogobierno que se concreta, entre otros ámbitos, en el plano organizativo. De hecho, el Estatuto no define el modelo institucional de aquellos Territorios, aunque se refiere indirectamente al mismo en la medida en que menciona a las Diputaciones Forales y al órgano representativo, que serán las Juntas Generales. Estos son, en consecuencia, los órganos característicos de cada una de las tres provincias que integran la Comunidad Autónoma, que de este modo se diferencian claramente del resto de las provincias españolas.

Las **Juntas Generales** son, dentro de cada Territorio Histórico, el equivalente al Parlamento Vasco en el nivel comunitario. Como éste, son elegidas directamente por los ciudadanos (lógicamente por los de la provincia respectiva) mediante un sistema electoral similar al que sirve para la elección del Parlamento de la Comunidad Autónoma, se organizan internamente y funcionan de acuerdo con los mismos criterios (Presidente, Comisiones, Grupos, etc.), llevan a cabo una función normativa consistente en la aprobación de las denominadas “normas forales” (las Juntas Generales no pueden emanar leyes como las del Parlamento Vasco) y, también, controlan la actividad de las respectivas Diputaciones Forales. Se trataría, en definitiva, y salvando las distancias, de una especie de Parlamento provincial.

Por su parte, las **Diputaciones Forales** equivaldrían en cierta medida, y a nivel provincial, al poder ejecutivo o Gobierno. Al frente de estos órganos se encuentra el Diputado General que, como el Lehendakari en el ámbito de la Comunidad Autónoma, preside el órgano de Gobierno, es elegido por las Juntas Generales de entre sus miembros, nombra y cesa libremente a los Diputados forales (cada uno de los cuales se coloca al frente de un Departamento de la Diputación) y es responsable políticamente ante las Juntas Generales que pueden obligarle a dimitir, junto con los demás Diputados forales, mediante la aprobación de una moción de censura o la denegación de una cuestión de confianza. A diferencia de cuanto hemos visto que sucedía en el ámbito de la Comunidad Autónoma, en este caso el Diputado General no puede disolver las Juntas Generales, que se eligen para un mandato en todo caso de cuatro años coincidiendo con las elecciones municipales. Las funciones de éste que podríamos denominar Gobierno provincial consistirían básicamente en la dirección de la Administración foral, la remisión a las Juntas Generales de proyectos de normas forales para su eventual aprobación por estas y la gestión de los presupuestos del Territorio Histórico.

4. VALORACIONES FINALES

Resulta fácil concluir en este momento que el ánimo que ha inspirado esta ponencia ha sido doble: por un lado, constatar el escaso conocimiento con el que, sobre las insti-

tuciones del autogobierno vasco, los estudiantes se presentan en la Universidad; por otro, apuntar elementos que, en la enseñanza secundaria puedan servir para, en la medida de lo posible, paliar aquel déficit.

Los esquemas (que no son más que eso) recogidos a lo largo del último epígrafe pueden resultar de alguna utilidad a estos efectos. Se han incorporado a los mismos los elementos más relevantes, a juicio personal del autor, que sirven para caracterizar a las más importantes instituciones del sistema político autonómico.

Quede en todo caso constancia de mi convencimiento de que la formación preuniversitaria será en todo caso insuficiente si no sirve para provocar en el estudiante (junto, por supuesto, con otros factores ajenos al ámbito educativo en sentido estricto) un siquiera mínimo interés por la cosa pública; de ahí, el valor relativo de la educación teórica a la que estos apuntes pueden contribuir.

INDICACION BIBLIOGRAFICA

Las explicaciones teóricas más o menos descriptivas a propósito del sistema institucional de la Comunidad

Autónoma Vasca pueden ir acompañadas de referencias a textos legales en los que sea objeto de regulación la materia concreta de que se trate. Desde este punto de vista puede resultar útil cualquiera de las colecciones normativas al uso. El Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP) editó en 1991 un código titulado *Legislación Política Vasca-Euskal Lege-Araubide Politikoa*, en el que se recogen las normas jurídicas más relevantes de producción autonómica (además de la Constitución) desde el punto de vista de la organización interna de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Entre la bibliografía aconsejable en la materia han de citarse de nuevo las publicaciones del IVAP, fundamentalmente las Colección *Cuadernos Autonómicos* y la Revista *Vasca de Administración Pública*. Los primeros son una serie (en la actualidad diecinueve) de pequeñas monografías en las que se analizan aspectos sectoriales de la autonomía vasca (la cooficialidad lingüística, la policía autónoma, el Parlamento vasco, las competencias de la Comunidad Autónoma, los derechos históricos, etc.); la segunda es una publicación cuatrimestral (hasta el momento presente se han publicado treinta y seis números) en la que suelen aparecer trabajos igualmente dedicados al estudio de materias que tienen que con el ordenamiento autonómico.