

Dereito Público en Euskal Herria*

Derecho Público en Euskal Herria

Public Law in Euskal Herria

54
Regap

LASAGABASTER HERRARTE, I.
IVAP/Lete, Bilbao, 2017, 484 pp.

Regap



RECENSIONES

O libro que ten o lector nas súas mans é un libro distinto. A pesar do seu título, *Derecho Público en Euskal Herria*, o seu contido é accesible a calquera persoa lega en dereito, especialmente os capítulos primeiro e segundo. E digo que é accesible a calquera persoa lega en dereito porque, malia os tecnicismos que acompañan algúns dos seus apartados, a lectura non resulta especialmente difícil. Isto tamén pode deberse ao estilo. Está ben escrito, con frases curtas, non coa complexidade con que con frecuencia o dereito acompaña a escritura das obras xurídicas; e, respecto do seu contido, impecable. Na súa caracterización diría que a súa concepción é xurídica e práctica, teórica no sentido de que analiza certas categorías xurídicas con gran profundidade, categorías xurídicas que hai que dicir que son complexas. Á súa vez, o libro contextualiza debidamente toda esta teoría. En efecto, o compoñente histórico nas análises xurídicas é fundamental. Desde logo éo no dereito privado, pero tamén o é no dereito público. Quizais por iso o autor lle dese importancia a este aspecto ou contido histórico. Así, no seu primeiro capítulo salienta os inicios do constitucionalismo e a súa importancia para a configuración xurídica de Euskal Herria, realizando unha breve consideración sobre a abolición foral. Da dita abolición foral, que non permitiu unha estrutura político-administrativa nova para Euskal Herria e os seus territorios, a única físgoa que queda é o Concerto Económico.

Posteriormente, fai referencia a un período de especial relevancia, e que ten lugar tras a Restauración e a ditadura de Primo de Rivera: a Segunda República. Nela abórdase a análise do Estatuto de autonomía, destacando a transcendencia da política estatal en Euskal Herria,

* Edición en euskera: Zuzenbide Publikoa Euskal Herrian, IVAP/Lete argitaletxea, Bilbo, 2017, 462 orri.

que evitará que Nafarroa forme parte dun mesmo ente político con Bizkaia, Gipuzkoa e Araba, situación á que se chega precisamente como consecuencia de non respectarse a vontade dos concellos navarros. Despois fai unha breve consideración sobre o franquismo, onde resalta a falta de unidade político-administrativa dos territorios históricos vascos, falta de unidade que persegue que non exista unha identificación como entidade cultural dos territorios vascos de Hegoalde. A estas cuestións xa dedicou a súa atención o profesor da Universidade do País Vasco Pedro Larumbe nun importante estudo efectuado en 1973 e ao que fai referencia tamén o autor. Posteriormente, entra xa na época máis actual, despois do falecemento do ditador e a renovación do Estatuto de autonomía de 1979 e os dous momentos político-institucionais que se producen con posterioridade e que teñen un importante significado político na evolución da política vasca, como son a Proposta de reforma do Estatuto de autonomía, de 2003, e a Lei de consulta, de 2008, ambas as dúas dirixidas polo lehendakari Ibarretxe. Recordando sucintamente estas épocas, podería dicirse que en 1997, nun acto que organiza o sindicato en Gernika, se di que se esgotou o estatuto, que xa non nos serve para avanzar máis. En realidade estíbese a esgotar o sistema, non só o estatuto. O sistema das autonomías tal como funciona no Estado chega a un momento de esgotamento e de crise cada vez máis manifesta. Ante esa situación, que sucede? En 1996 gaña as eleccións o PP de Aznar, en 2000 gáñaa por maioría absoluta e a diferenza de votos entre o PP e o PNV é de 40.000 en Vascongadas. Que sucede? Para as eleccións de 2001 Aznar e Oreja propoñen a candidatura a lehendakari de Oreja xa que só hai 40.000 votos de diferenza.

Trátase dun período de gran dureza. Mostra diso constitúeo un artigo de Juan Luis Cebrián. Escribe Cebrián, despois das eleccións de 2001, que por primeira vez se alegraba de que tivesen gañado os nacionalistas en Euskadi, por que? Porque, di, realmente viviamos un espírito de cruzada. Un espírito de cruzada que mantiña o PP, pero que tamén apoiaba o PSOE; lémbrese a Nicolás Redondo naquela época e onde está agora, cando se propuxera aquí incluso que podía subir ao poder Mayor Oreja, cunha presión impresionante sobre o país. Pero iso a xente non o creu, menos mal, e en 2001 gañou Ibarretxe cunha gran vantaxe.

Na primeira fase tras o franquismo, falamos dos anos 1978-2001, está en vigor o Estatuto de autonomía. A estrutura autonómica do Estado inicia a súa andaina coa Constitución de 1978, co Estatuto de autonomía do País Vasco e a Lei orgánica de harmonización do Foro de Navarra. Nesta primeira fase do rexurdimento da autonomía maniféstase, igual que na Segunda República, a evidente intención política de manter Nafarroa fóra dun ente común constituído polos territorios de Hegoalde. Este obxectivo lógrase xa, tal como claramente describe o autor coa configuración da autonomía, onde Navarra queda fóra do réxime pre-autonómico. Todo iso, obviamente, coa clara participación da Deputación Foral de Navarra, carente de toda lexitimidade democrática. Pero esta sempre foi unha cuestión de Estado, que se resolveu con independencia do que poidan dicir as normas.

O Estatuto de autonomía sofre dunha fase de esgotamento, que en 1997 recorda o sindicato ELA nunha concentración realizada en Gernika, producíndose ao mesmo tempo, co acceso ao poder do Partido Popular no ano 2000, o que logrou por maioría absoluta, certa cruzada contra o nacionalismo, tal como sinalarían algúns dos máis destacados comentaristas da prensa española. Isto dá lugar a que nas eleccións gañe o lehendakari Ibarretxe, elaborando a proposta dun novo Estatuto político de libre asociación co Estado español.

Esta proposta, así como a posterior Lei de consulta 9/2008, son sometidas a unha detallada análise xurídica por parte do autor, para rematar o capítulo facendo unha referencia á evolución organizativa en Nafarroa e en Iparralde, finalizando cunhas reflexións sobre o significado da historia da determinación do suxeito político.

O segundo capítulo é un capítulo importante porque o autor analiza as categorías fundamentais aplicables como suxeito político ás nacións sen Estado, entrando na análise de temas tan actuais como o dereito a decidir, o dereito de autodeterminación, o significado dos dereitos históricos, o dereito á autonomía, o concepto de territorio, a cidadanía, o réxime xurídico da lingua e o réxime xurídico dos símbolos. Todas estas cuestións, como ben pode apreciar o lector, son dunha importante complexidade que o autor sabe sintetizar axeitadamente dando ademais a súa propia visión sobre estes temas. A análise que realiza destas categorías xurídicas non se detén soamente nunha consideración teórica, senón que atende á xurisprudencia que nestes temas existe, ben sexa esta xurisprudencia propia do Tribunal Constitucional ou do Tribunal de Xustiza Internacional. É moi numerosa a xurisprudencia que analiza en relación cos dereitos históricos, por exemplo, ou a referencia que fai tamén á xurisprudencia do Tribunal Constitucional coa Lei de consulta, ou as sentenzas máis recentes referidas a Cataluña. Atende tamén á importante sentenza do Tribunal de Xustiza Internacional sobre Kosovo.

O capítulo terceiro poderíamos sinalalo como o máis clásico. Nel estúdanse as institucións básicas do autogoberno, atendendo tanto ás institucións da Comunidade Autónoma do País Vasco como ás da Comunidade Foral de Navarra. Neste sentido, analízanse a institución parlamentaria, o goberno, a Comisión Arbitral da Comunidade Autónoma do País Vasco, o Tribunal de Contas e o Tribunal de Comptos, o Ararteko e o Defensor do Pobo navarro, entre outras. Cómpre salientar a importancia que lle dá o autor á institución parlamentaria, en especial á cuestión da inviolabilidade parlamentaria e á inviolabilidade do propio Parlamento.

No capítulo cuarto pareceume de especial interese a análise que realiza das relacións transfronteirizas, aínda que sería máis axeitado dicir do papel que os entes subestatais, neste caso as comunidades autónomas, poden representar nas relacións internacionais. En primeiro lugar, e nun tema que parece doutrinalmente un tanto esquecido, está a posibilidade de intervenir en virtude dun tratado internacional, é dicir, trátase daqueles casos nos cales as propias normas internacionais prevén a posibilidade de que os entes subestatais participen na execución dese tratado internacional ou que formen parte de órganos de xestión constituídos por representantes de organizacións político-administrativas de Estados diferentes. Este e non outro é o sistema que se seguiu no Tratado de límites entre os Estados español e francés, que prevé algúns instrumentos de xestión por exemplo das augas do Bidasoa. En xeral, hai que recordar que as competencias que internamente ten atribuídas unha comunidade autónoma poden e deben permitir que no desenvolvemento de tratados internacionais que afecten a esas competencias sexan precisamente esas comunidades autónomas as que actúen no seu desenvolvemento. O feito de que unha actividade poida cualificarse como de carácter internacional non pode implicar necesariamente que a comunidade autónoma afectada se vexa privada das súas competencias nesa materia. Non tería moito sentido un acordo en materia educativa que dese lugar á substitución da Administración educativa autonómica pola Administración estatal. Este sería un sistema de funcionamento, desde a perspectiva teórica, do concepto do Estado das autonomías, aínda que tamén sería igualmente incompreensible desde a perspectiva da súa funcionalidade práctica. O autor detense en recordar tamén as diferentes formas de expresión da actividade internacional dos entes subestatais, chamando

Regap



RECENSIONES

a atención sobre ese fenómeno que se estendeu non só por Europa, senón tamén, podería dicirse, polo mundo, como é o do asociacionismo e as relacións internacionais. Isto é, ese fenómeno en virtude do cal diferentes entes subestatais se poñen de acordo e constitúen unha asociación de dereito privado para, a través dela, poder exercer polo menos funcións de *lobby* na defensa dos seus intereses.

Xunto a este aspecto xeral, o autor analiza o réxime xurídico das relacións de cooperación entre Hegoalde e Iparralde, atendendo aos dous marcos fundamentais que prevén unha actividade deste tipo, como son o Convenio Marco de Cooperación transfronteiriza do Consello de Europa e, no ámbito da Unión Europea, a diferente forma de intervención dos entes subestatais na estrutura institucional da Unión Europea, no que se daba en chamar a participación ascendente, é dicir, na formación da vontade política deses órganos europeos, e en fase descendente consistente na aplicación desas normas europeas no ámbito interno.

No apartado das relacións internacionais, o autor analiza a participación no Parlamento Europeo ante o Tribunal de Xustiza, e ante a Comisión e o Consello. Non esquece tampouco o Comité das Rexións, órgano creado no ámbito da Unión Europea co obxectivo específico de dar resposta á necesidade de participación dos entes subestatais nas institucións europeas, aínda que o funcionamento deste ente dista moito de responder á finalidade que xustificou a súa propia creación. Ao tratar da participación descendente, o autor realiza unha análise exhaustiva das diferentes fases que se poden dar no desenvolvemento das normas europeas, chamando a atención sobre cuestións tan actuais e novidosas como a posible responsabilidade económica dos entes subestatais que non executan a normativa europea nos prazos e as condicións que esta establece. A dita responsabilidade patrimonial constitúe realmente a resposta máis adecuada ao incumprimento das súas obrigas polos entes comunitarios, e non aquela, defendida doutrinalmente con frecuencia, consistente en defender que o incumprimento desas obrigas por parte dos entes subestatais na execución das normas europeas podería dar lugar á súa substitución pola Administración estatal. Nalgúns casos chegábase a afirmar con rotundidade a aplicación do artigo 155 da Constitución, o que certamente constituía un exceso de difícil xustificación. Para finalizar este apartado, analiza a tamén novidosa figura das Agrupacións Europeas de Cooperación Territorial, forma de organización que permite o recoñecemento de personalidade xurídica no ámbito europeo, especialmente ante as institucións europeas, cuxa existencia e funcionamento requiren non obstante que unha norma interna precise debidamente cales son as súas competencias e que tipo de órganos e normas de funcionamento prevé.

En conxunto, pois, unha obra de grande interese que entendo que enche un importante baleiro que existía nesta materia en Euskal Herria e que o autor aborda co rigor que o caracteriza. Hai poucos traballos de carácter xurídico-público que desen resposta aos moitos interrogantes que desde a perspectiva do dereito público suscita a existencia de entes deste tipo. Certamente, afirmase que o proceso de globalización permite o xurdimento de novos suxeitos políticos, aínda que esta afirmación de principio non vén acompañada precisamente da modificación dos ordenamentos xurídicos estatais que permita unha actuación dos entes subestatais nesa cada vez máis desenvolvida e importante actividade económica, social, política e, como non, tamén xurídica.

Silbia Sarasola
Mondragon Unibertsitatea
ssarasola@mondragon.edu