

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

El libro que tiene el lector en sus manos es un libro distinto. A pesar de su título, *Derecho Público en Euskal Herria*, su contenido es accesible a cualquier persona lega en derecho, especialmente los capítulos primero y segundo. Y digo que es accesible a cualquier persona lega en derecho porque, a pesar de los tecnicismos que acompañan a algunos de sus apartados, la lectura no resulta especialmente difícil. Esto también puede deberse al estilo. Está bien escrito, con frases cortas, no con la complejidad con la que con frecuencia el derecho acompaña la escritura de las obras jurídicas; y, respecto de su contenido, impecable. En su caracterización diría que su concepción es jurídica y práctica, teórica en el sentido de que analiza ciertas categorías jurídicas con gran profundidad, categorías jurídicas que hay que decir que son complejas. A su vez, el libro contextualiza debidamente toda esta teoría. En efecto, el componente histórico en los análisis jurídicos es fundamental. Desde luego lo es en el derecho privado, pero también lo es en el derecho público. Quizás por ello el autor haya dado importancia a este aspecto o contenido histórico. Así, en su primer capítulo reseña los inicios del constitucionalismo y su importancia para la configuración jurídica de Euskal Herria, realizando una breve consideración sobre la abolición foral. De dicha abolición foral, que no permitió una estructura político-administrativa nueva para Euskal Herria y sus territorios, el único resquicio que queda es el Concierto Económico.

Posteriormente, hace referencia a un periodo de especial relevancia, y que tiene lugar tras la Restauración y la dictadura de Primo de Rivera: la Segunda República. En ella se aborda

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

el análisis del Estatuto de autonomía, destacando la trascendencia de la política estatal en Euskal Herria, que evitará que Nafarroa forme parte de un mismo ente político con Bizkaia, Gipuzkoa y Araba, situación a la que se llega precisamente como consecuencia de no respetarse la voluntad de los ayuntamientos navarros. Después hace una breve consideración sobre el franquismo, donde resalta la falta de unidad político-administrativa de los territorios históricos vascos, falta de unidad que persigue que no exista una identificación como entidad cultural de los territorios vascos de Hegoalde. A estas cuestiones ya dedicó su atención el profesor de la Universidad del País Vasco Pedro Larumbe en un importante estudio efectuado en 1973 y al que hace referencia también el autor. Posteriormente, entra ya en la época más actual, después del fallecimiento del dictador y la renovación del Estatuto de autonomía de 1979 y los dos momentos político-institucionales que se producen con posterioridad y que tienen un importante significado político en la evolución de la política vasca, como son la Propuesta de reforma del Estatuto de autonomía, de 2003, y la Ley de consulta, de 2008, ambas dirigidas por el lehendakari Ibarretxe. Recordando sucintamente estas épocas, podría decirse que en 1997, en un acto que organiza el sindicato en Gernika, se dice que se ha agotado el estatuto, que ya no nos sirve para avanzar más. En realidad se estaba agotando el sistema, no solo el estatuto. El sistema de las autonomías tal como funciona en el Estado llega a un momento de agotamiento y de crisis cada vez más manifiesta. Ante esa situación, ¿qué sucede? En 1996 gana las elecciones el PP de Aznar, en 2000 las gana por mayoría absoluta y la diferencia de votos entre el PP y el PNV es de 40.000 en Vascongadas. ¿Qué sucede? Para las elecciones de 2001 Aznar y Oreja plantean la candidatura a lehendakari de Oreja ya que solo hay 40.000 votos de diferencia.

Se trata de un periodo de gran dureza. Muestra de ello lo constituye un artículo de Juan Luis Cebrián. Escribe Cebrián, después de las elecciones de 2001, que por primera vez se alegraba de que hubieran ganado los nacionalistas en Euskadi, ¿por qué? Porque, dice, realmente vivíamos un espíritu de cruzada. Un espíritu de cruzada que mantenía el PP, pero que también apoyaba el PSOE; recuérdese a Nicolás Redondo en aquella época y dónde está ahora, cuando se había planteado aquí incluso que podía subir al poder Mayor Oreja, con una presión impresionante sobre el país. Pero eso la gente no se lo creyó, menos mal, y en 2001 ganó Ibarretxe con una gran ventaja.

En la primera fase tras el franquismo, hablamos de los años 1978-2001, está en vigor el Estatuto de autonomía. La estructura autonómica del Estado inicia su andadura con la Constitución de 1978, con el Estatuto de autonomía del País Vasco y la Ley orgánica de armonización del Fuero de Navarra. En esta primera fase del resurgimiento de la autonomía se manifiesta, al igual que en la Segunda República, la evidente intención política de mantener a Nafarroa fuera de un ente común constituido por los territorios de Hegoalde. Este objetivo se logra ya, tal como claramente describe el autor con la configuración de la autonomía, donde Navarra queda fuera del régimen preautonómico. Todo ello, obviamente, con la clara participación de la Diputación Foral de Navarra, carente de toda legitimidad democrática. Pero esta siempre ha sido una cuestión de Estado, que se ha resuelto con independencia de lo que puedan decir las normas.

El Estatuto de autonomía sufre de una fase de agotamiento, que en 1997 recuerda el sindicato ELA en una concentración realizada en Gernika, produciéndose al mismo tiempo, con el acceso al poder del Partido Popular en el año 2000, lo que logró por mayoría absoluta, una cierta cruzada contra el nacionalismo, tal como señalarían algunos de los más destacados

comentaristas de la prensa española. Esto da lugar a que en las elecciones gane el lehendakari Ibarretxe, elaborando la propuesta de un nuevo Estatuto político de libre asociación con el Estado español.

Esta propuesta, así como la posterior Ley de consulta 9/2008, son sometidas a un detallado análisis jurídico por parte del autor, para acabar el capítulo haciendo una referencia a la evolución organizativa en Navarra y en Iparralde, finalizando con unas reflexiones sobre el significado de la historia de la determinación del sujeto político.

El segundo capítulo es un capítulo importante porque el autor analiza las categorías fundamentales aplicables como sujeto político a las naciones sin Estado, entrando en el análisis de temas tan actuales como el derecho a decidir, el derecho de autodeterminación, el significado de los derechos históricos, el derecho a la autonomía, el concepto de territorio, la ciudadanía, el régimen jurídico de la lengua y el régimen jurídico de los símbolos. Todas estas cuestiones, como bien puede apreciar el lector, son de una importante complejidad que el autor sabe sintetizar adecuadamente dando además su propia visión sobre estos temas. El análisis que realiza de estas categorías jurídicas no se detiene solamente en una consideración teórica, sino que atiende a la jurisprudencia que en estos temas existe, bien sea esta jurisprudencia propia del Tribunal Constitucional o del Tribunal de Justicia Internacional. Es muy numerosa la jurisprudencia que analiza en relación con los derechos históricos, por ejemplo, o la referencia que hace también a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional con la Ley de consulta, o las sentencias más recientes referidas a Cataluña. Atiende también a la importante sentencia del Tribunal de Justicia Internacional sobre Kosovo.

El capítulo tercero podríamos señalarlo como el más clásico. En él se estudian las instituciones básicas del autogobierno, atendiendo tanto a las instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco como a las de la Comunidad Foral de Navarra. En este sentido se analizan la institución parlamentaria, el gobierno, la Comisión Arbitral de la Comunidad Autónoma del País Vasco, el Tribunal de Cuentas y el Tribunal de Comptos, el Ararteko y el Defensor del Pueblo navarro, entre otras. Es de resaltar la importancia que da el autor a la institución parlamentaria, en especial a la cuestión de la inviolabilidad parlamentaria y a la inviolabilidad del propio Parlamento.

En el capítulo cuarto me ha parecido de especial interés el análisis que realiza de las relaciones transfronterizas, aunque sería más adecuado decir del papel que los entes subestatales, en este caso las comunidades autónomas, pueden representar en las relaciones internacionales. En primer lugar, y en un tema que parece doctrinalmente un tanto olvidado, está la posibilidad de intervenir en virtud de un tratado internacional, es decir, se trata de aquellos casos en los cuales las propias normas internacionales prevén la posibilidad de que los entes subestatales participen en la ejecución de ese tratado internacional o que formen parte de órganos de gestión constituidos por representantes de organizaciones político-administrativas de Estados diferentes. Este y no otro es el sistema que se ha seguido en el Tratado de límites entre los Estados español y francés, que prevé algunos instrumentos de gestión por ejemplo de las aguas del Bidasoa. En general, hay que recordar que las competencias que internamente tiene atribuidas una comunidad autónoma pueden y deben permitir que en el desarrollo de tratados internacionales que afecten a esas competencias sean precisamente esas comunidades autónomas las que actúen en su desarrollo. El hecho de que una actividad pueda calificarse como de carácter internacional no puede conllevar necesariamente que

REGAP



RECENSIONES

la comunidad autónoma afectada se vea privada de sus competencias en esa materia. No tendría mucho sentido un acuerdo en materia educativa que diera lugar a la sustitución de la Administración educativa autonómica por la Administración estatal. Este sería un sistema de funcionamiento, desde la perspectiva teórica, del concepto del Estado de las autonomías, aunque también sería igualmente incomprensible desde la perspectiva de su funcionalidad práctica. El autor se detiene en recordar también las diferentes formas de expresión de la actividad internacional de los entes subestatales, llamando la atención sobre ese fenómeno que se ha extendido no solo por Europa, sino también, podría decirse, por el mundo, como es el del asociacionismo y las relaciones internacionales. Esto es, ese fenómeno en virtud del cual diferentes entes subestatales se ponen de acuerdo y constituyen una asociación de derecho privado para, a su través, poder ejercer al menos funciones de *lobby* en la defensa de sus intereses.

Junto a este aspecto general, el autor analiza el régimen jurídico de las relaciones de cooperación entre Hegoalde e Iparralde, atendiendo a los dos marcos fundamentales que prevén una actividad de este tipo, como son el Convenio Marco de Cooperación Transfronteriza del Consejo de Europa y, en el ámbito de la Unión Europea, la diferente forma de intervención de los entes subestatales en el entramado institucional de la Unión Europea, en lo que se daba en llamar la participación ascendente, es decir, en la formación de la voluntad política de esos órganos europeos, y en fase descendente consistente en la aplicación de esas normas europeas en el ámbito interno.

En el apartado de las relaciones internacionales, el autor analiza la participación en el Parlamento Europeo ante el Tribunal de Justicia, y ante la Comisión y el Consejo. No olvida tampoco al Comité de las Regiones, órgano creado en el ámbito de la Unión Europea con el objetivo específico de dar respuesta a la necesidad de participación de los entes subestatales en las instituciones europeas, aunque el funcionamiento de este ente dista mucho de responder a la finalidad que justificó su propia creación. Al tratar de la participación descendente, el autor realiza un análisis exhaustivo de las diferentes fases que se pueden dar en el desarrollo de las normas europeas, llamando la atención sobre cuestiones tan actuales y novedosas como la posible responsabilidad económica de los entes subestatales que no ejecutan la normativa europea en los plazos y las condiciones que esta establece. Dicha responsabilidad patrimonial constituye realmente la respuesta más adecuada al incumplimiento de sus obligaciones por los entes comunitarios, y no aquella, defendida doctrinalmente con frecuencia, consistente en defender que el incumplimiento de esas obligaciones por parte de los entes subestatales en la ejecución de las normas europeas podría dar lugar a su sustitución por la Administración estatal. En algunos casos se llegaba a afirmar con rotundidad la aplicación del artículo 155 de la Constitución, lo que ciertamente constituía un exceso de difícil justificación. Para finalizar este apartado, analiza la también novedosa figura de las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial, forma de organización que permite el reconocimiento de personalidad jurídica en el ámbito europeo, especialmente ante las instituciones europeas, cuya existencia y funcionamiento requieren sin embargo que una norma interna precise debidamente cuáles son sus competencias y qué tipo de órganos y normas de funcionamiento prevé.

En conjunto, pues, una obra de gran interés que entiendo que llena un importante vacío que existía en esta materia en Euskal Herria y que el autor aborda con el rigor que le caracteriza. Hay pocos trabajos de carácter jurídico-público que hayan dado respuesta a los muchos

interrogantes que desde la perspectiva del derecho público suscita la existencia de entes de este tipo. Ciertamente, se afirma que el proceso de globalización permite el surgimiento de nuevos sujetos políticos, aunque esta afirmación de principio no viene acompañada precisamente de la modificación de los ordenamientos jurídicos estatales que permita una actuación de los entes subestatales en esa cada vez más desarrollada e importante actividad económica, social, política y, cómo no, también jurídica.

Silbia Sarasola
Mondragon Unibertsitatea
ssarasola@mondragon.edu

Regap



RECENSIONES