

Joseba de Zubia
Atxaerandio

El compromiso autonómico: Un compromiso de Estado

Consejero de Presidencia,
Régimen Jurídico y
Desarrollo Autonómico del
Gobierno Vasco

1. *Introducción*

En primer lugar quiero agradecer a los rectores de las instituciones gallegas y a los organizadores de este acto, la oportunidad que me brindan de exponer mi visión sobre el Estado de las Autonomías, en una tierra como ésta fundamentalmente empeñada en el desarrollo de su autogobierno como medio de incrementar el progreso y la mejora de la calidad de vida de sus gentes.

Este rasgo común entre nuestras respectivas Comunidades, hace que me parezca interesante dedicar este tiempo a debatir sobre uno de los elementos que definen al Estado resultante de la transición democrática y constituido a partir de 1978. Nos vamos a ocupar de uno de sus rasgos estructurales, cual es el principio Autonómico que lo inspira. Vamos, así a exponer y departir sobre la fórmula política de configuración del Estado español.

Agradezco por ello la plataforma que se me ofrece, en cuanto exponente de la cultura de pluralidad que reside en la base del sistema político.

Como muy bien dice el título de la conferencia, el pacto por el sistema de Autonomías fue en el momento constituyente, y sigue siendo hoy día, un compromiso de Estado. Compromiso entonces, en aras del consenso que se persiguió y que en aquel momento histórico resultaba imprescindible, y compromiso ahora y de futuro, en cuanto que no podemos considerar que estemos ante un modelo acabado o que haya alcanzado su diseño definitivo. En efecto, el Estado Autonomico presenta aún rasgos o perfiles inacabados, tanto por el escaso tiempo transcurrido desde sus comienzos en términos de referencia a una solución histórica, como por, y esto debe merecer una valoración negativa, los diversos avatares políticos concretos y coyunturales que se van produciendo y que retrasan la adopción de decisiones definitivas que dejen encauzado el diseño final del Estado.

Pero, en todo caso, es ésta una buena oportunidad para exponer la visión del Estado que se tiene desde la óptica de nuestra Comunidad que, sin falsas modestias, considero puntera en el desarrollo político y, también, desde la óptica del nacionalismo vasco al que pertenezco.

El examen pormenorizado del compromiso político para la creación de un Estado de las Autonomías exigiría un análisis de los quince años que viene durando el proceso. Por ello, voy a procurar invertir al máximo mis dotes de síntesis, a fin de poder exponer, al menos, tres ideas sustanciales: Primera, resumirles el proyecto político de autogobierno que supuso para Euskadi la opción por la vía estatutaria; segunda, darles nuestra visión de como se ha gestionado la cuestión autonómica a lo largo de estos años y, tercera, adelantarnos lo que, desde nuestro punto de vista, debe ser el futuro del Estado de las Autonomías.

2. La vía estatutaria para el autogobierno

Como decía, quince años y medio nos separan de la aprobación del texto constitucional, si bien la intensidad de la transformación de la sociedad es tal que hoy día nos resulta difícil recordar las Instituciones y normas que regían la vida política en el régimen previgente.

En ocasiones la problemática diaria nos hace perder esta perspectiva histórica, este punto de mira en el tiempo, que visto con distanciamiento, puede hasta asombrarnos.

La sociedad demandó entonces una doble transformación. Y lo hizo con la claridad y precisión propias de los tiempos de cambio, conscientes de vivir una oportunidad única. De un lado se promovió el derribo de las instituciones autoritarias, no representativas de la voluntad popular y esperpénticas en el tiempo y lugar en que nos encontrábamos. De otro, se planteó la necesidad insoslayable para algunos pueblos de organizarse de forma tal que quedaran garantizadas las aspiraciones colectivas de preservación de sus señas de identidad cultural y política.

El empeño tuvo que concentrarse en la afirmación y extensión del principio de pluralidad democrática. Pluralidad individual en cuanto que las Instituciones debían recoger los principios clásicos de un Estado democrático (partidos políticos, sufragio universal, libre y directo, etc.). Pero también, junto a ella, lo que pudiéramos denominar pluralidad colectiva, entendiendo por tal la creación de un sistema y unas instituciones capaces de recoger las aspiraciones de autogobierno de, entonces, algunas colectividades. Es decir, hubo de crearse una nueva forma de coexistencia política.

La normalidad en la vivencia democrática puede convertir en rutinario lo que en otra época pudo parecer difícil de alcanzar. Es bueno que el ejercicio del autogobierno hoy día sea ordinario, sin exaltaciones, habitual y evidente. Pero para llegar a esta situación hubo que empeñar en el intento un importante esfuerzo de voluntad política.

De ahí que lo que para nosotros constituye el elemento clave del autogobierno, el Estatuto de Autonomía, pactado con el Gobierno Central y refrendado mayoritariamente por el pueblo vasco, tenga un alto contenido político. El Estatuto tiene un doble valor, porque no es una simple Ley Orgánica, un texto jurídico integrante del llamado Bloque de la Constitucionalidad, sino, ante todo y fundamentalmente, un documento esencialmente político, y así se asumió y es vivido por los vascos.

En este sentido, merecen recordarse las palabras de nuestro Lehendakari, pronunciadas en el Senado en mayo de 1987: "Desde el punto de vista estrictamente político, y dejando de lado consideraciones de orden jurídico, el Estatuto de Gernika representa un auténtico pacto de Estado y con

el Estado. Yo comprendo –seguía diciendo el Lehendakari–, que esta afirmación no será del agrado de muchos de ustedes, que verán en el Estatuto de Gernika su aspecto meramente jurídico en cuanto que constituye una Ley Orgánica más, aprobada por las Cortes Generales y refrendada posteriormente por el pueblo vasco. Sin embargo, los motivos por los que nace, el proceso de su elaboración –Asamblea de Parlamentarios Vascos y Gobierno Central– y la finalidad que pretende, que es resolver un contencioso y no en primer término descentralizar territorialmente el Estado, confiere a nuestro Estatuto los rasgos de un verdadero pacto político, por no mencionar el carácter también pactado de uno de sus elementos más fundamentales y diferenciales, cual es el Concierto Económico”.

La fórmula autonómica responde así, desde nuestro punto de vista, a algo superior a un procedimiento de simple descentralización administrativa. No se trata de instaurar un sistema de mejor o más eficaz gestión administrativa. O, mejor dicho, no es ésta su única finalidad. El autogobierno tiene un alto contenido político que se manifiesta, ante todo, en la posibilidad de orientaciones diversas, de ordenaciones sociales diferentes sobre las materias en las que se han asumido competencias normativas. El Estatuto de Autonomía y su desarrollo, pendiente en un grado importante, supone en definitiva un proyecto de integración social y política en Euskadi. Tan es así que el Acuerdo de Ajuria-Enea, que constituye el documento político por excelencia suscrito por todos los partidos vascos que participan en las Instituciones, refleja como elemento esencial para alcanzar la normalización y pacificación de Euskadi la necesidad del pleno desarrollo del Estatuto. Leo a continuación un párrafo del citado Acuerdo de Ajuria-Enea, que no siempre suele recordarse en sus estrictos términos. Dice así:

“El pleno y leal desarrollo de todos y cada uno de los contenidos del Estatuto sigue siendo el marco válido para la resolución progresiva de los conflictos de la sociedad vasca y contribuirá de manera decisiva al reforzamiento de la confianza democrática y de la convivencia pacífica, por lo que todos los firmantes del presente Acuerdo nos comprometemos a desarrollarlo en su plenitud, de conformidad con los principios que lo inspiraron y respetando su singularidad”.

- Pleno y leal desarrollo.
- De todos y cada uno de sus contenidos.
- Conforme a los principios que inspiraron su elaboración.
- Marco válido para la resolución progresiva de los conflictos de la sociedad vasca.

Resumiendo esta fase inicial del nacimiento del Estado de las Autonomías, podemos decir que se sentaron entonces las bases fundamentales del autogobierno, que a mi entender son:

Primero. La creación de las Instituciones representativas propias.

Segundo. La atribución de capacidad legislativa, en cuanto que la ley, como figura que ocupa la cúspide normativa y provoca y facilita el debate entre las fuerzas políticas, es el instrumento adecuado para ofrecer una ordenación social inspirada en planteamientos propios. De ahí el valor político esencial que corresponde a los Parlamentos Autonómicos.

Tercero. El concepto de competencia exclusiva, al recogerse bajo esta denominación en el Estatuto un número muy elevado de materias en las que, por sus términos literales, la única autoridad, tanto legislativa como ejecutiva, ha de ser la autonómica.

No se nos oculta que hoy día ambos conceptos (competencia exclusiva y legislativa), han perdido gran parte de su fuerza en razón de una clara tendencia centrípeta que ha marcado la actuación de los Poderes Centrales del Estado.

La capacidad legislativa se ve reducida por la presión de la legislación orgánica y básica, que ha extendido sus contenidos hasta extremos que hacen muy difícil la búsqueda de espacios para la normativa autonómica y que casi imposibilitan la existencia de opciones políticas diferenciadas de las del legislador central. De esta especial problemática creada por la forma de entender la legislación básica, volveré a ocuparme en un momento posterior.

Por su parte, el concepto de competencia exclusiva puede darse por desaparecido. Incluso en materias en las que hace unos años nadie hubiera dudado de esa exclusividad de las Comunidades Autónomas, como pueden ser el deporte, o la asistencia social, encontramos hoy legislación estatal e

intervenciones directas de la Administración Central, duplicándose gestiones cuando no incurriendo en políticas contradictorias. La idea de una competencia exclusiva y, en cuanto tal, excluyente de otra autoridad que no sea la autonómica, no existe en nuestra realidad política, con lo que ello supone de disminución de contenidos para el Estatuto y de pérdida de capacidad política.

Para terminar con la fase de puesta en marcha del Estado de las Autonomías y resaltar su complejidad que hoy seguimos padeciendo, hay que dejar constancia de la coincidencia en el tiempo de un triple proceso de construcción de nuevas fórmulas políticas de coexistencia.

Me refiero a que, además de la iniciación de la vía autonómica, con la consecuente autoafirmación de las entidades autonómicas y regionales frente al aparato central del Estado, vivimos a la vez la cuestión de la organización interna de estas mismas Comunidades, conforme a sus respectivas tradiciones. Es muy distinta la problemática que presentan figuras tan diversas como las parroquias gallegas, los cabildos canarios, las comarcas catalanas o los territorios históricos vascos y, además de estos elementos propios, debemos contar en todos los casos con la necesaria revitalización municipal que, aún hoy día, sigue siendo en la mayoría de las ocasiones la asignatura pendiente de atención.

En el caso de Euskadi, el proceso de configuración interna, con un sistema de fuerte distribución de poder entre los Territorios Históricos que lo componen, fue motivo de importantes problemas políticos y de graves discrepancias en el diseño del modelo confederal de País por el que se optaba. Hoy día el sistema funciona con bastante normalidad. La Ley de Territorios Históricos, en cuanto marco normativo básico de organización, resulta pacífica, salvo mínimas disfunciones, y puede hablarse de un proyecto de organización y relación ya asentado y funcionando de manera correcta.

Pero junto a la afirmación autonómica frente al Estado y a los correspondientes procesos de organización interna, coexiste el más complejo camino de la integración europea. Téngase en cuenta que algunos de estos proyectos pueden parecer también contradictorios entre sí, puesto que la afirmación autonómica obedece a una razón de descentralización interna –intraestatal– de poder, mientras que el hecho de la integración europea responde al principio

contrario de la cesión de soberanía y la concentración de las decisiones.

Quedan por tanto apuntadas las tres vertientes de configuración del Estado, coincidentes en el tiempo, y que evidencian lo complicado del empeño renovador. Algunas de las insuficiencias que hoy se siguen padeciendo, tienen su origen en esta concurrencia de procesos, que debe analizarse con una cierta perspectiva histórica y a la que ha de darse el tiempo necesario para que vaya germinando.

3. El desarrollo autonómico actual

Pero hoy día contamos ya con década y media de experiencia autonómica, que ha dado lugar a una acción normativa y de ordenación social que podemos calificar de rápida y positiva.

No es fácil “inventar” un modelo de organización estatal y en este sentido, la experiencia produce una sensación en alguna medida contradictoria. Los resultados son sorprendentes hacia fuera y provocan cierto escepticismo en el interior. Me refiero a que cuando, en nuestro caso, tenemos la oportunidad de explicar el Estatuto de Gernika a expertos o responsables extranjeros, suelen terminar convencidos de estar ante un modelo de descentralización política y administrativa muy superior a otras experiencias internacionales. De hecho, la imagen política del Estado español aparece hoy día de modo similar a la de un Estado de corte federal, y esta circunstancia debe resultar más patente mediante la puesta en marcha de sistemas de intervención directa de las Comunidades Autónomas en foros exteriores, especialmente en los correspondientes a la Unión Europea a fin de participar y decidir sobre las cuestiones de su interés y competencia.

Ciertamente, están aseguradas un cúmulo de materias en las que la cobertura política y la capacidad de decisión autónoma están garantizadas, y que resultan expresivas de una naturaleza subestatal, dotada de capacidad política.

Pero junto a este hecho, quienes gestionamos la realidad autonómica, sabemos que concurren una serie de circunstancias que reconducen esa capacidad política y que, en numerosas situaciones, vivimos tensiones e influencias tendentes a la recentralización.

Insisto en que no voy a negar los aspectos positivos y los avances indudables que en estos años se han producido. En particular, me parece indiscutible la afirmación del modelo institucional ya estructurado; el acercamiento y democratización de la relación ciudadano-Administración; la mejora en la gestión pública; la creación por las Autonomías de programas punteros en la calificación del Estado como Social, en los que el Gobierno Vasco ha sido líder en su implantación, tales como el salario de inserción social, la gratuidad en el tramo de educación preescolar pública, o la universalización de la sanidad y asistencia social. En general, puede hoy afirmarse que existe una garantía básica del contenido político de la autonomía.

Sin embargo, nuestra labor no consiste en complacernos en las cotas alcanzadas. Tenemos un programa que cubrir, que se concreta en el desarrollo pleno y leal del Estatuto de Autonomía y nuestra mirada debe estar siempre en el futuro y en los débitos que aún presenta el sistema.

Por ello, debemos cuidar especialmente las sombras que el desarrollo del Estado de las Autonomías ha ido generando en su andadura.

Me referiré aquí a la amenaza que ya adelantaba y que ha supuesto la férrea combinación de Leyes Orgánicas y Leyes básicas. Mediante este tipo de legislación, el Estado ha disminuido considerablemente las competencias autonómicas en multitud de sectores que van desde la agricultura y pesca a la ordenación de los seguros, el personal al servicio de la Administración de Justicia o la Industria, y fundamentalmente, en todo lo relativo a la ordenación y promoción económica de las respectivas Comunidades.

En efecto, resulta especialmente significativo el abuso que se ha hecho de determinados títulos horizontales que han venido habilitando la intervención estatal en cualquier materia y que de un modo general, se vienen imponiendo sobre las competencias específicas autonómicas.

Me refiero, fundamentalmente, a las competencias reservadas al Estado en el artículo 149.1 de la Constitución, en sus apartados primero y treceavo. Como todos ustedes conocen, se trata de la competencia estatal para "la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles" y la de establecer las "bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica", concepto este último que se ha reconducido a la

conocida expresión de “la ordenación general de la economía”.

Ha de tenerse en cuenta además que, según considera la jurisprudencia constitucional, la legislación orgánica y básica puede interferir y alterar los contenidos de los traspaños acordados en las Comisiones Mixtas de Transferencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Esa potestad de la Ley básica arrastra con dicho efecto las complicadas negociaciones que una transferencia lleva consigo, con importantes efectos financieros y de medios humanos y materiales. Pero además, este criterio supone dejar en la voluntad de una de las partes el mantenimiento de la situación negociada. No hay garantías, por lo tanto, para que el acuerdo alcanzado en un momento determinado se mantenga, ni estabilidad de futuro en el desarrollo estatutario obtenido.

¿No sería más lógico y conforme con el modelo constitucional que las leyes de bases, dentro de las varias opciones que siempre permite la Constitución, se decantasen por la negociada y plasmada en la norma reguladora de la transferencia?, o, también cabría preguntarse, ¿es que la definición de lo que ha de ser o no básico es discrecional para el Estado, pudiendo variar la consideración en función de sus intereses?

Pero quiero resaltar otra sombra, de naturaleza más política, que se cierne últimamente sobre el Estado de las Autonomías.

Me refiero a la pugna suscitada en torno a los conceptos de *uniformidad y singularidad* y, en relación a éste último, sobre la existencia y reconocimiento de hechos diferenciales.

Digo que es una cuestión que debe preocuparnos especialmente porque está derivando hacia sensaciones de agravios comparativos. Lo que empezó siendo una opción no aclarada en el proceso constituyente, está degenerando en conflicto interterritorial.

Fue Ortega quien dijo que “toda realidad no comprendida prepara su venganza”. Esta afirmación un tanto amenazante, debe servir para recordarnos que la apuesta por un Estado de base política plural, trata de resolver este tipo de problemas endémicos que se han ido generando a lo largo de la historia.

Si algo debe conseguir el Estado de las Autonomías es enterrar el drama secular de las realidades no comprendidas y

marginadas. De ahí la forzosa necesidad de construir el Estado sobre bases que, utilizando terminología de la Unión Europea podemos definir como de “geometría variable”, es decir, adaptables a cada situación política contrastable.

El respeto y atención de los hechos diferenciales y singularidades, tanto políticas como geográficas, culturales o sociales, es el principio sobre el que debe pivotar la acción política, si de verdad se quiere alcanzar un modelo de organización que resulte satisfactorio para todos.

Discriminar ante situaciones específicas y singulares no es crear privilegios, sino al contrario, sentar las bases de una convivencia organizada en la que las respectivas identidades puedan encontrar la suficiente garantía.

Los pactos estatutarios constituyen así, desde nuestro punto de vista, la “cláusula de comodidad”, por utilizar una expresión gráfica, en la que se enmarca nuestra relación con el Estado. Y la clave para establecer el grado de autogobierno de cada nacionalidad o región, entiendo que debe ser la misma que en el proceso constituyente. Me refiero al *principio dispositivo* que estuvo presente en la elaboración de los pactos estatutarios, y que debe seguir siendo referencia exclusiva. En aplicación de este principio dispositivo, cada Comunidad establecerá su nivel de autogobierno. Y frente a ese argumento de esencia política decaen cualesquiera otros de eficacia u organización administrativa. En todo caso, estamos hablando de modelos políticos, que deben primar sobre reflexiones administrativas. Estas deben procurar la mejor solución para las decisiones políticas adoptadas y no al contrario.

Es en este orden de cosas en el que encontramos mayores problemas de futuro. El debate sobre la uniformidad o diversidad en el contenido político de las autonomías está siendo un debate muy poco responsable. Además, la evolución autonómica ha dejado anticuados los principios sobre los que se asentó el proceso. En efecto, era frecuente y habitual en el inicio del proceso autonómico considerar que la auténtica autonomía política iba dirigida a tres Comunidades: Euskadi, Cataluña y Galicia. En el resto, o bien se pensaba en una descentralización administrativa, o bien, simplemente, no se adoptó una decisión en el momento constituyente.

Pero, evidentemente, nada tiene que ver esta situación con la realidad política actual. El mapa autonómico resul-

tante es el que existe y sobre el que ha de prepararse el futuro y los criterios constitucionales deben saberse adaptar a la situación.

Y para ello es fundamental, insisto, el respeto al principio dispositivo. No puede entenderse el acceso a la autonomía de una región como argumento de choque o límite para el desarrollo político de otra. Debemos enterrar la falacia política, tantas veces repetida desde el Gobierno Central, de que el desarrollo pleno de un Estatuto como el vasco, catalán o gallego para el conjunto del Estado convertiría a éste en inmanejable o ingobernable. Este tipo de argumentos únicamente demuestran miedos y reticencias para con el compromiso asumido con aquellos Estatutos de Autonomía.

Mantenemos una posición crítica a esta tendencia, que sinceramente creo obedece a un proyecto determinado de reconducción del proceso, y en esta crítica debe enmarcarse, por ejemplo, la oposición del Gobierno Vasco a participar en el debate del Estado de las Autonomías que se celebrará la próxima semana en el Senado.

Sabemos que mantenemos aquí una postura diferente del resto de fuerzas políticas, pero en este orden de cuestiones nuestro argumento es siempre muy claro y sencillo.

Tras quince años de incumplimiento de nuestro Estatuto y tras quince años de una feroz trayectoria de intentos de reducción de sus contenidos políticos en base a una legislación y jurisprudencia constitucional centralizadora, debemos mantener responsablemente esta posición ante una cuestión de la importancia del Senado.

Llevamos años reclamando un pacto autonómico real entre el Estado y las Autonomías que aborde tres cuestiones fundamentales:

Primera. El desarrollo pleno del Estatuto de Autonomía.

Segunda. Un acuerdo de participación regional en la construcción europea.

Tercera. La reconversión real de los órganos fundamentales del Estado en base al modelo autonómico que afecta al Senado, al Tribunal Constitucional y al Consejo de Estado.

Pues bien, la cuestión del Senado debe abordarse desde la óptica de una reforma constitucional. Esto que lo reconoce toda la clase política española en pasillos y en voz baja,

se pretende sustituir por una reforma del Reglamento del Senado que no puede resolver lo esencial del problema. Y lo esencial es que el Senado sigue sin responder a una representación territorial.

Los déficits del Estado de las Autonomías no se van a resolver porque un día al año se pueda hablar catalán, euskera o gallego en el Senado. Volvemos a caer en el juego de las imágenes, pero sin tener la valentía de atacar el fondo de los problemas.

En esta clave debe entenderse nuestra posición crítica a la reforma del Senado y al debate próximo. Cuando quiera abordarse de verdad las cuestiones de fondo del compromiso autonómico, allí estaremos presentes con una actitud constructiva. Pero entendemos que no debemos participar en apariencias formales, cuando el Estado sigue sin abordar el desarrollo autonómico en materias tan esenciales para nuestro futuro como es todo lo relativo a las políticas económicas y sociales (INEM, seguridad social, política industrial, etc.) o cuando se impide la participación directa de nuestras autonomías en los órganos comunitarios, en asuntos tan directamente vinculados a nuestras competencias como son, por ejemplo, la defensa de los intereses de nuestros pescadores.

La idea del pacto autonómico debe ser por tanto permanente en tanto el modelo no esté desarrollado, y no sólo debe llevarse a cabo en el terreno de la negociación entre partidos políticos, sino entre los propios agentes de la relación, es decir, entre el Estado y las Autonomías. Como en cualquier organización de estructura compleja, Federal o Confederal, éstos deben ser los sujetos sobre los que ha de pivotar la construcción del modelo de Estado, institucionalizando el eje Estado-Autonomías y superando la sola relación entre partidos políticos. La garantía de esta capacidad de intervención en el marco general del Estado desde la propia autonomía demostrará la mayoría de edad del sistema. Este será el auténtico compromiso de Estado, que no puede retrasarse por más tiempo.

4. *Futuro del Estado de las Autonomías*

Examinados a uña de caballo el pasado y el presente, quiero aportarles, también, nuestra visión del futuro del Estado de las Autonomías.

Se suele acusar al nacionalismo en general y al vasco en particular de ambigüedad. Es uno de los tópicos que suelen darse por sentados y que considero injusto.

Euskadi ha optado por un modelo de desarrollo político basado en el Estatuto de Gernika y lo defiende sin género de dudas.

Se trata además de un proyecto cierto y, como les expondré a continuación, formulado expresamente y con claridad. Y ello frente a la dispersión y confusión de modelos que sufrimos en los últimos años.

En efecto, suele ser común hablar de la necesidad de desarrollo definitivo del Título VIII de la Constitución, así como de contar con un modelo resultante de Estado de las Autonomías.

En ocasiones estas propuestas han encubierto intentos de reconducción o de reducción de los niveles de autonomía como sucedió con ocasión de la LOAPA. En otros casos, como ha resultado de los Acuerdos Autonómicos de febrero de 1992, se ha derivado algún efecto positivo en cuanto ha procurado la ampliación competencial de las Comunidades denominadas de vía lenta. Sin embargo, queda pendiente abordar el definitivo pacto autonómico, al que ya me he referido anteriormente, por el que se logre el desarrollo pleno del compromiso autonómico por el que optamos decididamente.

En este sentido creo que es de gran utilidad poder contar con propuestas constructivas que aporten alternativas a la necesidad de reforma del Estado y, en este marco, deben destacarse principalmente el Informe sobre Transferencias elaborado en enero de 1992 por el Gobierno Vasco y el estudio sobre la Administración Única realizado por la Xunta de Galicia.

Por nuestra parte, opinamos que el modelo está claro y se define con una palabra: Estatuto. Cúmplase lo pactado. Desarróllese de una vez por todas su gran potencialidad política, social y económica. Sin retrasos y sin disculpas reductoras. Hágase lo que se consideró solución política y que, en verdad, fue lo que ilusionó a la sociedad, al menos en el caso de Euskadi.

De lo contrario, las dilaciones y subterfugios, únicamente beneficiarán a quienes pretendían y pretenden demostrar que la vía política del acuerdo estatutario no servía o no era

suficiente. De persistir en el retraso e incumplimiento, conseguiremos deslegitimarnos nosotros mismos y la vía democrática del acuerdo será quien resulte perdedora.

Por ello, la política de transferencias, en cuanto método de desarrollo pleno del Estatuto, resulta de evidente interés y necesidad social.

El Estatuto de Autonomía, o lo que es lo mismo, la capacidad política de una Comunidad, no puede ejercerse en su plenitud y con todos los efectos deseados, mientras siga teniendo imposibilitado el ejercicio efectivo de parte de las competencias asumidas.

Además, la indudable interrelación que en la época actual existe entre las distintas políticas sectoriales, hace que al impedirse la acción propia en parte de ellas, tal carencia repercute directamente sobre las posibilidades de acción en las materias que ya se encuentran transferidas.

Con un ejemplo se verá más claramente lo que quiero decir. Euskadi tiene ya transferida una parte fundamental de los medios necesarios para ejercer su competencia en materia de industria, y por lo tanto está en situación de actuar en dicho sector. Sin embargo, malamente podrá enfrentarse a la actual crisis industrial o al reto competitivo de la unión europea, si carece del traspaso relativo a la Formación Profesional, que permita el reciclaje de los excedentes laborales, o si carece de la potestad, establecida en el Estatuto, de participación en el sector público industrial del Estado, cuando éste puede llegar a suponer un alto porcentaje de la actividad industrial en nuestra Comunidad. Como se ve, la falta de estos traspasos no sólo impide actuar en sus respectivas materias, sino que repercute negativamente en otras que ya han sido transferidas.

La devaluación política del Estatuto que supone no haber culminado el proceso de transferencias, es muy superior a la carencia que significa la simple suma de transferencias pendientes. Esta conexión entre materias y su repercusión directa sobre las posibilidades de actuación, son fiel reflejo de la innegable trascendencia del tema que nos ocupa.

Por ello, nuestra primera acción en esta materia desde el Gobierno Vasco al iniciarse la actual legislatura, ya cerca de culminarse, fue elaborar un documento que sirviera para demostrar el "quantum" de autonomía pendiente por transferir.

A tal finalidad obedece el "Informe sobre Transferencias" que les citaba, de enero de 1992 en el que, además de un diagnóstico general del proceso, constan cada una de las transferencias que deben articularse, con su justificación estatutaria y una explicación sintética de su contenido.

Dicho informe fue adoptado como documento de trabajo por una Comisión del Parlamento Vasco, cuya labor engancha directamente con el Acuerdo para la Normalización y Pacificación de Euskadi, o Acuerdo de Ajuria-Enea.

Fruto del trabajo durante año y medio en esta Comisión parlamentaria fue el "Acuerdo sobre Desarrollo Estatutario" alcanzado por el *Pleno del Parlamento el 1 de julio de 1993*, que me propongo explicarles en su contenido y efectos.

Antes de entrar a comentarles su contenido concreto, quisiera avanzarles alguna reflexión.

Se concretan en este acuerdo del Parlamento Vasco, 54 transferencias pendientes de desarrollo y se establecen criterios políticos respecto al contenido de cada una de ellas. Esto tiene para mí un significado fundamental, puesto que supone un claro pronunciamiento del Parlamento Vasco sobre el autogobierno asumido en el Estatuto de Gernika. A las imprecisiones que comentábamos respecto a cual ha de ser el horizonte de desarrollo estatutario y a dónde debe llevarnos el modelo de Estado Autonómico, el Parlamento Vasco ha contestado con un proyecto acordado y preciso.

Los contenidos del Acuerdo del Parlamento no son aspectos menores del Estatuto, sino transferencias clave que Euskadi necesita para garantizar su futuro. Suponen además una propuesta de reforma del Estado, que entiendo sin duda necesaria en momentos como los que vivimos de obligada contención del déficit público.

Y esto lo digo, porque el modelo resultante del desarrollo del Acuerdo del Parlamento y, por ende del Estatuto, supone asumir los principios de subsidiariedad y acción directa respecto al entramado social por las estructuras más próximas y preparadas para reconocer sus requerimientos.

Resulta imposible poderles desarrollar cada una de las 54 materias contenidas en el Acuerdo del Parlamento Vasco. Pero si quiero destacarles sus áreas principales, que constituyen las prioridades políticas, sociales y económicas.

El Área primera que destacaré se refiere al sector de las *infraestructuras*, fundamental para cualquier sociedad que pretenda competir en el reto europeo del mercado único.

La gestión propia de estas materias es requisito clave para colocarnos en una situación de comunicabilidad exterior, decisiva para el desarrollo económico.

Se reúnen en esa Área de infraestructuras, transferencias tales como: Autopistas, Puertos de interés general, Aeropuertos, Ferrocarriles y el Transporte mecánico por carretera.

La *segunda Área* que quiero mencionar del conjunto del Acuerdo del Parlamento es la *industrial*. Inmersos en una economía circular de crisis periódica, resulta de importancia evidente ejercer el conjunto de instrumentos de actuación y corrección de la política industrial. De las cinco transferencias pendientes en esta área industrial, son de vital importancia dos de ellas: La investigación científica y técnica y la participación en el Sector Público del Estado, requerida esta segunda para responsabilizarnos en las decisiones estratégicas de la reconversión y modernización del sector público industrial del Estado, caracterizado por reunir a las grandes empresas del sector de la industria pesada. No cabe pensar en una política industrial dejando al margen la información y decisión sobre el sector público industrial, de influencia decisiva en el conjunto económico del país. Esta participación es además “natural” en un modelo de Estado plural, donde la responsabilidad es compartida entre las diversas autoridades públicas.

La *tercera Área* de gran significado e incidencia en nuestro futuro económico y social que quiero resaltarles a ustedes, es la que podemos denominar como *Área de solidaridad*. Son transferencias relativas al mundo del trabajo y de la Seguridad Social, cuya importancia van a comprender con la simple cita de las materias pendientes.

Antes de comentárselas quiero, de todas formas, advertirles que estamos en el área menos desarrollada de cualquier Estatuto de Autonomía, que mayores resistencias políticas ofrece por parte del Estado y en la que se está negando la simple participación e información a las Comunidades Autónomas de los procesos de reforma de las obsoletas estructuras ahora existentes.

Desde luego, la acción pública sobre el mercado laboral, sus excedentes y las políticas de solidaridad resulta de absoluta prioridad en los momentos actuales.

Son de destacar en esta área, las transferencias relativas al INEM, al Instituto Nacional de la Seguridad Social y a la Tesorería General de la Seguridad Social.

Se incluyen así las funciones típicas del INEM, afectadas ahora por la reforma del mercado laboral, relativas al reconocimiento y abono de las prestaciones por desempleo, a la promoción y gestión de empleo, a la actuación o intermediación sobre la oferta y demanda de trabajo, y a la formación profesional.

Se trata también de la transferencia para el reconocimiento y gestión de las prestaciones económicas del sistema de Seguridad Social, funciones que hoy día desarrolla el INSS y, también, de la transferencia de la gestión del régimen económico de la seguridad social, en la que se incluye la recaudación y gestión de los recursos del sistema, a través de las cuotas de la seguridad social que actualmente realiza la Tesorería General.

La *cuarta Área* que quería destacarles por su importancia es la que podemos denominar *económico-financiera*. Es también esta área una de las más conflictivas en las relaciones con el Estado, estando hoy día la mayoría de sus componentes sometidos a decisión judicial, bien del Tribunal Constitucional, bien de los Tribunales ordinarios, lo que representa una buena muestra de la incapacidad del diálogo político en esta materia.

El Acuerdo del Parlamento realiza en esta Área una labor especialmente importante, porque no sólo ha detectado cuáles son las transferencias pendientes y su contenido, sino que emite un juicio o criterio de alto valor político, considerando que las competencias asumidas por el Estatuto en este sector han quedado menguadas o reducidas por el impacto que sobre ellas ha ejercido la actual normativa básica estatal.

El Parlamento defiende en este sector, bien la modificación directa de esta legislación básica, bien la utilización de los mecanismos constitucionales previstos, para poder articular el pleno desarrollo del Estatuto.

En esta área económico-financiera, se incluyen las transferencias relativas a: Crédito y banca, Seguros, Crédito oficial y Mercado de Valores.

El Acuerdo del Parlamento ofrece otros contenidos destacables por su interés pero dada la variedad de materias a las que se refiere y atendiendo a las limitaciones razonables de tiempo que deben regir una exposición, prescindiré ahora de su análisis.

Para finalizar mi intervención quiero hacerles un par de reflexiones a modo de conclusión.

Hemos de ser conscientes que estamos ante la *segunda fase del desarrollo político de las Autonomías*. Como les decía al principio, se ha consolidado ya un importante nivel de autogobierno, pero si se fijan ustedes, las competencias desarrolladas por las distintas Autonomías hasta ahora, son las que podemos denominar como “prestacionales”, y que se refieren a la acción directa de prestación de servicios de la Administración a sus ciudadanos. Estas fueron las materias más sencillas de identificar en los Estatutos de Autonomía, que ponen en relación al ciudadano con los servicios públicos. Me refiero a las competencias sobre sanidad, educación, vivienda, carreteras, servicios sociales, policía, etc.

Sin embargo nos faltan por ejercer las competencias no prestacionales, es decir, las relativas a la acción pública sobre la estructura de la propia sociedad. Son los instrumentos fundamentales para garantizar el progreso y futuro económico y social de una Comunidad: las infraestructuras, el tejido industrial, el mercado laboral y la seguridad social y los agentes económicos.

En este terreno, es donde por ahora el Estado parece carecer de proyecto. No sabe cómo afrontar el reto de la descentralización política en estas áreas estructurales y, es más, se encuentra inmerso en un intenso proceso de reforma, sin tener en cuenta la necesaria participación autonómica.

Estamos, por lo tanto, ante la necesidad de realizar la segunda fase o evolución autonómica, para la que se requiere un gran pacto político de las mismas características que el que existió en la fase inicial de la Autonomía.

También señalar que, al término de la actual Legislatura podemos abrigar en Euskadi cierta esperanza, tanto por el gran esfuerzo político que ha supuesto el Acuerdo alcanzado entre las fuerzas parlamentarias, como por haber logrado romper en fechas todavía cercanas, la inercia del desacuerdo con el Estado y el bloqueo que en materia de transferencias padecíamos desde el año 1987.

La consolidación de esta incipiente situación mediante la permanencia en el desarrollo leal y urgente del Estatuto, constituye nuestra apuesta por el futuro. 