

# ALC<sup>K</sup>

**AGIRRE LEHENDAKARIA CENTER  
for Social and Political Studies**



ETORKIZUNeko LIDERRAK PRESTAKUNTZA PROGRAMA 2019/2020  
PROGRAMA FORMATIVO LÍDERES DEL FUTURO 2019/2020

**IZENBURUA: PARTICIPACIÓN DEL PAÍS VASCO EN LAS DECISIONES ESTATALES  
QUE LE AFECTAN**

**EGILEA: EIDER LAUZIRIKA LÓPEZ DE ETXEZARRETA**

## ÍNDICE

I.	Introducción	2
II.	Autonomía del País Vasco	2
	a. Historia de los derechos	
	b. Estatuto de autonomía en la actualidad. Funcionamiento	
III.	Sistema alemán	3
	a. Bases del sistema alemán	
	b. Funcionamiento de la toma de decisiones	
IV.	Principales características de ambos sistemas	5
	a. Similitudes y diferencias	
	b. Posibilidad de aplicación del sistema alemán en el Estado y las reformas necesarias	
V.	Conclusiones	8
VI.	Reflexión personal	9
VII.	Bibliografía	10

## **I. Introducción**

Este estudio trata de analizar el sistema de toma de decisiones estatales que afectan a la autonomía del País Vasco. Para ello, se analizará y comparará el sistema alemán, en el que existen semejanzas con el sistema actual y las principales diferencias. Así pues, el principal objetivo de este estudio busca observar si existe la posibilidad de aplicar el sistema alemán en el sistema de autonomías del estado.

## **II. Autonomía del País Vasco**

### **a. Historia de los derechos**

Históricamente, el País Vasco ha gozado de una relación con el estado que otras autonomías del estado no disponían. Así pues, a lo largo de los años este ha ido evolucionando y, tras la dictadura franquista, comienza un largo proceso de transición democrática con su correspondiente constitución.

En el pasado, los fueros, el ordenamiento jurídico que regía las diferentes regiones vascas, equivalían a ley general. En su esencia, este era comprendido como un privilegio para el pueblo vasco, aunque legislativamente este poseía poder de ley. Este ordenamiento jurídico recogía los usos y costumbres afianzados en el territorio con el paso del tiempo. De esta forma, los ciudadanos del pueblo vasco poseían unos derechos, dentro del territorio, del que no gozaban otros territorios del estado.

Tras la dictadura franquista, en la que pueblo vasco fue duramente castigado, en el proceso de transición democrática, se reconocieron ciertos derechos históricos a diversas autonomías, mediante el correspondiente estatuto de autonomía, recogido su reconocimiento en la Disposición Adicional Primera de la Constitución Española de 1978, en la que establece que *“La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actuación general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.”*

Esto implica el reconocimiento de los derechos históricos del País Vasco, de manera diferenciada con los de Navarra. Asimismo, se conceden competencias exclusivas y se transfieren derechos al Parlamento Vasco.

#### **b. Estatuto de autonomía en la actualidad. Funcionamiento**

En la actualidad, el Estatuto de Autonomía para el País Vasco, en adelante EAPV, se recoge en la Ley Orgánica 3/1979. Esta ley otorga competencia exclusiva al País Vasco en lo referente a la organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, también recogidas en ella.

El EAPV establece asimismo en su artículo 10 una larga lista de 33 competencias adquiridas por el País Vasco seguidas por los poderes legislativos dotados a este. Entre las competencias diferenciales con otras autonomías, se dota de un cuerpo de seguridad propio, así como un sistema de sanidad pública, referente en el mundo, convirtiéndose a partir de 1984 una inversión clave en la política social en el País Vasco, siendo la comunidad autónoma que más invierte por ciudadano en ella.

Además de la sanidad pública, educación, cuerpo de seguridad... también se ha dotado de poderes en diferentes ámbitos, creando así un sistema referente para otras autonomías pertenecientes al Estado. Tanto es así que existen quienes proponen un sistema alternativo de autonomías similar al alemán.

### **III. Sistema alemán**

Alemania, a diferencia de la monarquía parlamentaria en España, es considerado una república parlamentaria. El país sigue un sistema federal, en el que hay estados federales con potestad administrativa, con la intención de mantener la identidad de cada región, dotándoles de soberanía de los poderes legislativos, ejecutivos y judiciales de cada una de las regiones.

### **a. Bases del sistema alemán**

En el caso de la república alemana, los estados federales y sus normas quedan jerárquicamente subordinadas a la Ley Fundamental alemana, de jurisdicción estatal, que busca establecer las bases de los derechos y obligaciones para todos los ciudadanos, para crear unas condiciones de vida similares en cada región, manteniendo la identidad de cada una de ellas. La República Federal de Alemania se compone de 16 estados federales, denominados Länder.

Esto permite a cada una de las regiones definir diferentes políticas, resolviendo así los problemas regionales con más facilidad que en un estado centralista. Además, el sistema aplicado en el país genera una multiplicidad en la política interna y un sistema de unidad en la política exterior. La figura principal de este sistema se encuentra en el principio de subsidiariedad en el que hay un legislador central, la República de Alemania, y un sistema administrativo federal, compuesto por 16 estados regionales. De igual forma, estas políticas siguen una escala competencial, empezando por el individuo hasta llegar al Estado.

### **b. Funcionamiento de la toma de decisiones**

Además, el artículo 146 LFB, contempla el continuo desarrollo de la sociedad y la necesidad de modificación de esta, de una forma diferente a la establecida en España. Permite al pueblo alemán dotarse en una decisión libre, una vez contemplada la culminación de la unidad y libertad del pueblo, la creación de una nueva constitución. Dada la complicación que supone para el sistema central la creación del "Bundestag", órgano federal supremo legislativo de la República Federal Alemana, se lo otorga a los gobiernos federales emitir reglamentos. Estos tienen la obligación de determinar el contenido, objeto y alcance de lo necesario para su autorización, para no excederse en su traspaso de competencias y provocar una disminución en la legitimidad del estado central.

La diversidad de los ordenamientos jurídicos del sistema alemán está compuesta por 16 estados federados, con sus correspondientes ordenamientos a los que se les otorga autonomía constitucional y competencia legislativa y ejecutiva.

Este sistema impone una jerarquía similar al del sistema español pero con diferentes estructuras para su funcionamiento. La Ley Fundamental es ley suprema, en la que la ley federal, reglamento federal, disposición administrativa federal y Derecho consuetudinario federal, quedan subordinadas a esta. En el caso de los Länder, también se impone de manera jerárquica la Constitución del Land sobre los demás ordenamientos, remitiendo los conflictos del Land al estado federal para su resolución. La reciente reforma de la Ley Fundamental alemana ha implicado una redistribución competencial que trata de agilizar el procedimiento legislativo.

#### **IV. Principales características de ambos sistemas**

##### **a. Similitudes y diferencias**

Tras el análisis del funcionamiento, tanto político como institucional, de la República Federal Alemana se puede apreciar un parecido razonable respecto al sistema del País Vasco. Este tiene también un Estatuto de Autonomía que prima jerárquicamente sobre las demás leyes de autonomía y está legitimado para tomar decisiones de forma autónoma del estado, en las competencias que este delega, siempre respetando los límites establecidos en la Constitución Española. Es cierto que estos momentos el estado español sufre una crisis política, incluso antes de la llegada de la pandemia, con el conflicto generado por continuos desacuerdos entre las partes y por la falta de diálogo visualizado, sobre todo con la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Los sistemas, desde una perspectiva general, tienen múltiples similitudes entre ellos, en lo respectivo a la estructura de las administraciones y la jerarquía de los ordenamientos, tanto para todo el Estado como para lo referente a las competencias autonómicas. En el caso de la constitución, que data del 1978, puede apreciarse la necesidad de modernización de esta, como se hizo en Alemania en el 2006. La necesidad de apreciar las necesidades de la sociedad actual y modificar la ley fundamental, en este momento, en España, puede decirse que se trata de una situación impensable.

Más allá del ámbito legislativo, los dos sistemas tienen antecedentes diferentes, tanto en el ámbito ideológico como en las bases para la estructura de toma de decisiones y transferencia de competencias.

## **b. Posibilidad de aplicación del sistema alemán en el Estado y las reformas necesarias**

De acuerdo con el estudio realizado por expertos doctores en diferentes ámbitos del derecho de la Universidad de Barcelona, existe la necesidad de replantear el funcionamiento del estado, con el fin de agilizar el funcionamiento de este y dotar de una confianza mayor en el sistema a la ciudadanía. Estos estudian la posibilidad de la aplicación de un sistema similar al alemán, adecuando sus técnicas y soluciones instrumentales a las necesidades y características de la sociedad.

Por su parte, el momento en el que la Constitución vigente se aprobó implicaba la existencia de una sociedad posterior a una larga dictadura, en la que no se regulaba de forma muy explícita el modelo territorial, sino que el desarrollo de autogobierno ha sido resuelto de forma práctica. Estos expertos plantean 5 cuestiones en las que una reforma constitucional sería necesario para que sistema implique mayor autonomía y poder de decisión de las Comunidades Autónomas. Estos son la función del estatuto de autonomía, la plena constitucionalización del reparto de competencias, la participación autonómica en las decisiones e instituciones del Estado, los instrumentos y órganos de colaboración y la constitucionalización de los elementos esenciales del modelo de financiación autonómica.

El estatuto de autonomía del País Vasco tiene consideración en el territorio como fuente superior del ordenamiento autonómico y Ley Orgánica de Estado. Esto ha creado una situación problemática en relación con las leyes básicas del estado. Para la resolución de estos se toma en consideración el principio de competencia, ya que el estado traspasa determinadas competencias al País Vasco, como puede ser la competencia respecto a la regulación de la educación, sanidad u otros aspectos, de acuerdo con los derechos históricos que posee el País Vasco.

Por otro lado, es evidente que la norma institucional básica de una Comunidad Autónoma no puede ser una ley orgánica más. Así pues, se podría considerar el nombramiento de tales estatutos de autonomía como constituciones de tales territorios, siempre subordinados a la Constitución estatal. Este cambio supondría la necesidad de

recoger las competencias transferidas al País Vasco en la Constitución, dejando que las cuestiones internas del País Vasco se resuelvan en este, incluyéndose, además de la organización territorial e institucional, el reconocimiento de los derechos y rasgos que identifican a la comunidad.

Además, uno de los mayores problemas del posible solapamiento competencial entre el País Vasco y el Estado se basa en la falta de formalización de tales competencias, sobre todo en lo correspondiente a las competencias compartidas. Estas competencias compartidas implican la creación de sus bases por el Estado, mientras que el desarrollo de tales bases se deriva al País Vasco. La posibilidad de abordar los conflictos competenciales, podría plantearse la necesidad de participación del País Vasco en la determinación de tales bases para el posterior desarrollo en la comunidad. Esto implicaría una reducción significativa de la conflictividad, ya que el contenido de tales bases estaría acordado y los aspectos comunes estarían recogidos. Podría considerarse esta la mayor diferencia entre el sistema español y el alemán.

Hoy en día, estas decisiones estatales no contemplan la participación de la Comunidad Autónoma en ellas, sobre todo en lo que respecta a las relaciones entre el Estado y el País Vasco. La inexistencia de alguna herramienta para tratar de solucionar estos conflictos provoca que todos estos se deriven al Tribunal Constitucional. Este órgano, al decidir, crea precedente para posteriores actuaciones en las decisiones y reparto de competencias. Las técnicas para la relación entre las instituciones se encuentran ligeramente reguladas, y crean una inseguridad jurídica, reduciendo la eficacia de las decisiones, por lo que un desarrollo detallado y pormenorizado de estas podría ser la base de una normativa eficaz.

Hoy en día, las Comunidades Autónomas no tienen poder para participar en las decisiones del Estado. Así pues, la creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas (1994) y la posterior propuesta de reforma en el Gobierno de Zapatero (2004) fueron un intento fallido de mejorar la eficacia del sistema de competencias y los posibles conflictos que puedan crearse en el momento de tomar una decisión que afecta a la autonomía.



## **V. Conclusiones**

Tras analizar las diferencias entre los dos sistemas y la posibilidad de la aplicación de los principales aspectos de este en el sistema de autonomías de España. Los expertos de la Universidad de Barcelona que han realizado un pequeño estudio sobre la posible reforma del sistema con referencia al sistema alemán, exponen la ineficacia del sistema competencial actual y la posibilidad de mejora de este.

Se trataría de realizar un análisis sobre la aplicabilidad o la optimización de recursos en lo referente a los conflictos creados entre el Estado central y el País Vasco, recogido en la Constitución del Gobierno Central, con las competencias y los órganos encargados de ellas, así como los encargados de solucionar cualquier confusión o conflicto que se hayan creado. Cabe destacar, en este caso, la considerable disminución de los conflictos institucionales. Asimismo, el reparto de estas competencias deberá ser recogido en la Constitución del Estado, de igual forma que el órgano encargado de resolver tales conflictos.

En resumen, el sistema de reparto territorial en Alemania y España es muy similar, junto con el funcionamiento de las instituciones de esto, aunque el reparto de competencias y la eficacia de las instituciones es diferente. Deberá, en caso de que esta circunstancia se de, tenerse en cuenta las diferencias sociales y culturales que se presentan entre los países y tomarlos en consideración para el desarrollo de estos

## **VI. Reflexión personal**

Puede considerarse que la característica esencial del derecho es su adecuación a las necesidades que la sociedad tiene en cada momento. Se presume que este principio siempre irá con retraso respecto de esas necesidades ya que, hasta que estas puedan ser identificadas y la solución para estas sea viable. Así pues, se han realizado varios estudios y análisis de cómo solventar estos problemas que surgen en el ámbito institucional, ninguno llegando a cuajar en los planes de las élites políticas.

Por otro lado, es cierto que, históricamente, el País Vasco ha estado buscando una autonomía mayor respecto al Estado, incluso algunos movimientos independentistas han estado reclamando la independencia de la Comunidad. Se han propuesto desde el País Vasco diferentes planes y proyectos desde las instituciones, en las que se plantea una reforma de los principios competenciales y la necesidad de recoger estos en una norma para evitar conflictos.

Bien es cierto que estos conflictos de competencias crean un sistema más ineficiente y la falta de un reparto formal de competencias puede crear la duplicación de determinadas instituciones u órganos. Ha sido el Tribunal Constitucional el que, mediante sentencias, ha decidido quien tiene la competencia respecto a posibles desacuerdos que puedan derivar de la falta de una norma en la que se determine el reparto de competencias, al igual que las instituciones y los órganos encargados de ellas.

En mi opinión, el concepto del poder se ha quedado obsoleto respecto al funcionamiento de sociedad de hoy en día. La necesidad del Estado de centralizar sus poderes se puede apreciar como la necesidad de este de demostrar su supremacía respecto a las autonomías, pareciendo que no se tiene en cuenta las necesidades de la sociedad y la necesidad de eficacia de las instituciones y órganos para la sociedad que, aunque parece que no es así, es quién compone el estado. Se debería tener en cuenta, en estas circunstancias, a las personas que componen la sociedad que crea el Estado. Por lo tanto, el modelo debería adecuarse a las nuevas condiciones, pudiendo ser este fácilmente reformado y formalizado.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

Boix Palop, A. (2019). Reforma Constitucional Posible frente a la reforma constitucional necesaria en España. *El cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 80, pp. 44-67

Constitución Española. Boletín Oficial del Estado, 29 de diciembre de 1978, núm. 311, pp. 29313 a 29424 Cita en texto: (CE 1978)

Gobierno vasco. (2018, febrero). *Informe sobre actualización de las transferencias pendientes a la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Recuperado de [https://opendata.euskadi.eus/catalogo/contenidos/tramita\\_informe/in\\_actu\\_2017/es\\_def/index.shtml](https://opendata.euskadi.eus/catalogo/contenidos/tramita_informe/in_actu_2017/es_def/index.shtml)

“Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía Para el País Vasco”.BOE, núm. 306, de 22 de diciembre de 1979.

Martín y Perez de Nanclares, JM. “Las competencias de los Länder y el derecho comunitario derivado ante el tribunal constitucional alemán”.  
Comentario a la sentencia del Bundesverfassungsgericht de 22 de marzo de 1995

Muñoz Machado. “Ideas para una reforma en la constitución”. Catedráticos de la Universidad de Barcelona. 2017

Del Castillo Vera, P. Referéndum del Estatuto del Autonomía en el País Vasco. *Revista del Departamento de Derecho Político*, Núm. 5, invierno 1979-1980, pp. 201-211

Planagumá, M. (2013, 9 diciembre). El Federalismo alemán, ¿un modelo de equilibrio territorial? Recuperado 20 de mayo de 2019, de <https://www.unitedexplanations.org/2013/12/09/el-senado-aleman-organo-legislativo-mas-influyente-europa/>