

# **EL CUMPLIMIENTO DEL ESTATUTO DE GERNIKA DE 1979**

1979ko Gernikako Estatutua betetzea

Compliance with the Statute of Autonomy  
of the Basque Country of 1979

Santiago LARRAZABAL BASAÑEZ  
Universidad de Deusto

Fecha de recepción / Jasotze-data: 15 de mayo de 2019

Fecha de evaluación / Ebaluazio-data: 3 de junio de 2019

Fecha de aceptación / Onartze-data: 5 de julio de 2019

El trabajo estudia la evolución del traspaso de competencias del Estado a la Comunidad Autónoma de Euskadi en cumplimiento del Estatuto de Autonomía para el País Vasco desde su aprobación en 1979 hasta hoy. Se realizan algunas consideraciones sobre el contexto jurídico-político del proceso de cumplimiento del Estatuto en sus 39 años de vigencia; un recorrido cronológico de dicho proceso y se enumeran y analizan brevemente las transferencias pendientes a día de hoy.

Palabras clave: Estatuto de Autonomía para el País Vasco de 1979. Estatuto de Gernika. Cumplimiento. Transferencias.



Euskal Autonomia Erkidegoko Estatutua betez Estatuak Euskal Autonomia Erkidegoari egindako eskumen-transferentziaren eboluzioa aztertzen du, 1979an onartu zenetik gaur arte. Estatutua indarrean izan den 39 urteetako betetze-prozesuaren testuinguru juridiko-politikoari buruzko gogoeta batzuk egiten dira, aipatu prozesuaren ibilbide kronologikoa egiten da eta gaur egun transferitzeko dauden eskumenak zerrendatzen eta laburki aztertzen dira.

Giltza hitzak: 1979ko Euskal Autonomia Erkidegoko Estatutua. Gernikako Estatutua. Betetzea. Transferentziak.



This work studies the evolution of the transfer of powers from the State to the Basque Autonomous Community in compliance with the Statute of Autonomy of the Basque Country from the time of its approval in 1979 to today. Some considerations are made about the legal/political context of the process of compliance with the Statute over the course of its 39-year life; a chronological look at said process is provided, and the pending power transfers as of today are listed and briefly analysed.

Key-words: Statute of Autonomy of the Basque Country of 1979. Statute of Gernika. Compliance. Transfers.

## SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. REFLEXIONES ACERCA DE QUÉ SE HA CUMPLIDO DEL ESTATUTO DE GERNIKA, DE CÓMO SE HA CUMPLIDO Y DE LO QUE FALTA POR CUMPLIR. 1. Algunas consideraciones personales sobre el contexto jurídico-político del proceso de cumplimiento/incumplimiento del Estatuto de Gernika. 2. El proceso de cumplimiento/incumplimiento del Estatuto de Gernika desde su entrada en vigor hasta hoy. 3. Enumeración y breve análisis de las transferencias pendientes a día de hoy. 3.1. Desarrollo Económico e Infraestructuras. 3.2. Agricultura, ganadería, pesca y alimentación. 3.3. Empleo y políticas sociales. 3.4. Medio ambiente. 3.5. Hacienda y Economía. 3.6. Educación. 3.7. Salud. 3.8. Turismo. 3.9. Cultura y Política Lingüística. 3.10. Seguridad. 3.11. Trabajo y Justicia. III. A MODO DE CONCLUSIÓN. IV. BIBLIOGRAFÍA.

### I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

El denominado Estatuto de Gernika de 1979<sup>2</sup>, derivado de la Constitución Española de 1978, es decir, el actual Estatuto de Autonomía vasco, lleva vigente desde hace 39 años y, a diferencia de lo que ha ocurrido con los demás Estatutos de Autonomía del Estado español, aún no ha sufrido ninguna reforma en su texto desde su aprobación. Hubo un intento de reforma del mismo en 2004<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Este texto trae causa de la Ponencia titulada: «El cumplimiento del Estatuto de Gernika de 1979», que pronuncié el 29 de noviembre de 2018 en el marco del XVI Simposio de Derecho Histórico y Autonómico de los Territorios de Vasconia sobre la reforma del autogobierno en la Comunidad Autónoma Vasca, organizado por la Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia (FEDHAV) en Bilbao, los días 29-30 de noviembre de 2018.

<sup>2</sup> Aprobado por Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco, publicado en el Boletín Oficial del Estado, nº 306, de 22 de diciembre de 1979 y en el Boletín Oficial del Consejo General del País Vasco (órgano preautonómico vasco), nº 32, de 12 de enero de 1980.

<sup>3</sup> En efecto, siguiendo el procedimiento previsto en los artículos 147.3,151 y 152 de la Constitución Española de 1978 y en el artículo 46 del Estatuto de Gernika, la Propuesta de Reforma de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi (comúnmente conocido como «Plan Ibarretxe», en referencia al entonces Lehendakari Juan José Ibarretxe, principal impulsor del mismo), fue aprobada por el Parlamento Vasco el 30 de diciembre de 2004. El resultado de la votación final fue el siguiente: se emitieron 74 votos, 39 votos a favor y 35 votos en contra.

que, aunque fue aprobado en el Parlamento Vasco, «naufragó» en las Cortes Generales españolas<sup>4</sup> y cuando escribo estas líneas, está en marcha un nuevo intento de reforma a través de la Ponencia para la actualización del Autogobierno constituida en esta XI Legislatura del Parlamento Vasco<sup>5</sup>, que ha aprobado por mayoría, pero con notables divergencias entre los distintos grupos parlamentarios representados en la Cámara Vasca, unas Bases para la actualización del Autogobierno Vasco, a través de una reforma del Estatuto de Autonomía de Gernika, encomendando además a un grupo de cinco expertos designados por los grupos parlamentarios de la Cámara, que elabore un texto articulado partiendo de dichas Bases.

En relación con el futuro del autogobierno vasco, están abiertos dos escenarios distintos que, en mi opinión, no son contradictorios sino compatibles entre sí, en los que se puede «actuar» simultánea o sucesivamente y que hay que diferenciar claramente: un primer escenario, el que se refiere a cómo completar el cumplimiento del actualmente vigente Estatuto, y un segundo escenario relativo a la actualización del «estatus» vasco de autogobierno, modificando el actual Estatuto de Gernika.

Apuntados someramente los dos escenarios posibles, quiero dejar claro desde ahora que es del primer escenario y no del segundo, del que trata este trabajo: es decir, el que se refiere al binomio «cumplimiento/incumplimiento» del Estatuto de Gernika. El trabajo pretende explorar de una manera sumaria, qué se ha transferido, en qué situación se encuentra lo transferido y qué falta por transferir para que se complete el Estatuto de Gernika<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> El debate de totalidad sobre la toma en consideración de la Propuesta de nuevo Estatuto político de la Comunidad de Euskadi, una Proposición de Ley Orgánica de reforma del Estatuto de Gernika remitida por el Parlamento Vasco, tuvo lugar en el Pleno del Congreso de los Diputados de 1 de febrero de 2005. Como la votación de totalidad fue desfavorable (313 votos en contra, 29 a favor y 2 abstenciones), se entendió rechazada.

<sup>5</sup> También durante la X Legislatura (a partir de marzo de 2014) se constituyó en el Parlamento Vasco una Ponencia de autogobierno con el mismo fin, aunque su labor no acabó de cristalizar en una iniciativa concreta de reforma del Estatuto de Gernika.

<sup>6</sup> En palabras de Adrián Celaya: «lo primero que ha de lograr el movimiento estatutario es completar el Estatuto, una tarea que sería muy bueno ir definiendo, explorando los campos en los que aún quedan materias por transferir o se ha suscitado ya el litigio sobre el sentido y el alcance del texto del Estatuto. Hay una necesaria lucha política en la que los partidos vascos deberían esforzarse y que consiste especialmente en conseguir que el régimen autonómico vasco alcance su plenitud. Una vez alcanzado este desarrollo pleno, será el momento de analizar si efectivamente, el Estatuto satisface la necesidad de autogobierno que Euskadi necesita para su total desenvolvimiento humano y cultural», (CELAYA IBARRA, A., Significado y posibilidades del Estatuto Vasco, *Revista Internacional de los Estudios Vascos*, 33-1 (1988), pp. 79-80.

## II. REFLEXIONES ACERCA DE QUÉ SE HA CUMPLIDO DEL ESTATUTO DE GERNIKA, DE CÓMO SE HA CUMPLIDO Y DE LO QUE FALTA POR CUMPLIR

### 1. Algunas consideraciones personales sobre el contexto jurídico-político del proceso de cumplimiento/incumplimiento del Estatuto de Gernika

Es una opinión ampliamente compartida que el Estatuto de Gernika de 1979, que pertenece a la denominada «primera generación de Estatutos de Autonomía» (fue el primero que se aprobó) se ha quedado un tanto «desfasado» en el contexto jurídico-político de hoy en comparación con otros Estatutos de Autonomía de los denominados «de segunda generación» (que comienza con el Estatuto catalán de 2006 y se extiende hasta hoy). Pero, a pesar de ello y de los problemas que subsisten para completarlo aún hoy y después de haber transcurrido casi cuarenta años desde su aprobación, creo que es de justicia reconocer el gran papel que ha jugado en el contexto histórico en el que surgió, en lo que respecta a la consolidación del marco jurídico-político del autogobierno vasco, caracterizado por un amplio nivel de autonomía y considero que es preciso también valorar adecuadamente el «hito» que supuso en su momento.<sup>7</sup>

Sin embargo, dicho esto, creo que también hay que decir que desde el impulso inicial al mismo, desde que se produjeron las primeras transferencias por parte del Estado para dar cumplimiento al Estatuto, comenzaron también las resistencias a completarlo, porque siempre ha habido una notable desconfianza por parte de algunos estamentos políticos, jurídicos, doctrinales y burocráticos<sup>8</sup> del Estado central hacia el proceso de transferencias a las Comunidades Autónomas, sobre todo a algunas de ellas (a Catalunya y Euskadi, por ejemplo), por temor a vaciar de competencias el Estado central, por arriba (por la Unión Europea) y por abajo (por las Comunidades Autónomas) y a que el proceso «se fuera de las manos». Y eso se pudo ver claramente ya desde principios de los años ochenta con la aprobación del Proyecto de Ley Orgánica de Armonización

---

<sup>7</sup> Como escribió Adrián CELAYA: «[...] conviene recordar que si a algunos el Estatuto les parece corto no es menos cierto que, incluso después de la Constitución, hubiera sido difícil, predecir una autonomía tan amplia como la que el Estatuto concede, cuando arrancábamos de un Estado fuertemente centralizado y uniformista [...] De momento hay que constatar que el Estatuto nos hizo avanzar de la nada del Estado centralista a una amplia autonomía, similar e incluso superior a la de algunos Estados federales europeos», CELAYA IBARRA, A., Significado y posibilidades del Estatuto Vasco, *op. cit.*, pp. 75 y 78.

<sup>8</sup> Sobre esta cuestión resulta de interés el artículo de Alejandro NIETO, La Administración y la burocracia del Estado en la década de los ochenta», *Revista Vasca de administración Pública*, 13 (1985), pp. 171-191.

del Proceso Autonómico –la conocida como LOAPA–, utilizando el mecanismo previsto en el art. 150.3 de la Constitución, que, afortunadamente, fue «frenado» inmediatamente por el Tribunal Constitucional de entonces<sup>9</sup>.

En mi opinión, incluso en los Pactos Autonómicos de 1992, acordados entre el PSOE y el PP, por los que se ampliaron las competencias de las Comunidades Autónomas que habían seguido la vía del artículo 143 de la Constitución para equipararlas a las de las Comunidades Autónomas que habían seguido la vía del artículo 151 de la Carta Magna, se puede apreciar una clara intención de «reconducir» el proceso autonómico, «diluyendo» al mismo tiempo la posición de las nacionalidades históricas, en lo que se ha denominado de forma gráfica «el café para todos», que en el caso de las nacionalidades históricas ha resultado a la postre, un «café bastante aguado», por seguir con el símil gastronómico<sup>10</sup>.

Y esas tendencias centrípetas han seguido presentes de una manera u otra durante todos estos años en contraposición a otras tendencias centrífugas provenientes, también hay que decirlo, sobre todo de Euskadi y de Catalunya. Es en este contexto en el que hay que situar el fracaso del «denominado Plan Ibarretxe» para reformar el Estatuto de Gernika en 2004 y la declaración de inconstitucionalidad de la conocida Ley de consulta aprobada por el Parlamento Vasco en 2008<sup>11</sup>. Y creo que también es difícil negar que esas tendencias centrífugas han tenido mucho que ver con lo que ha ocurrido con el Estatuto catalán de 2006 y con la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio, que «resolvió» el recurso de inconstitucionalidad presentado contra el mismo.

---

<sup>9</sup> El texto nunca llegó a entrar en vigor pues fue inmediatamente objeto de un recurso previo de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional por parte los Gobiernos y Parlamentos vasco y catalán. El Tribunal Constitucional al resolver dicho recurso, propinó a dicho proyecto una sonora «bofetada», en su Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, al anular una gran parte de su articulado y dejar claro que no podía ser calificada ni de Ley Orgánica, ni tampoco de Ley de Armonización, por lo que la «famosa» LOAPA se quedó en una capitidismínuida Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico. Una sugerente reflexión acerca de cómo el espíritu armonizador que inspiraba la LOAPA sigue vivo en gran medida en nuestros días, es la ofrecida por René Javier SANTAMARÍA ARINAS en su texto «Del ruido de sables a la algarabía de los mercados: la LOAPA vista desde las atípicas armonizaciones de hoy», *Iura Vasconiae*, 12 (2015), pp. 155-183.

<sup>10</sup> Resulta también muy sugerente la visión personal que del desarrollo del proceso autonómico ha ofrecido José Luis MEILÁN GIL en su libro *El itinerario desviado del Estado Autonómico y su futuro*, La Coruña: Bubock editorial, 2014, pp. 110 y ss.

<sup>11</sup> También «naufragó», en este caso en el Tribunal Constitucional, la Ley del Parlamento Vasco 9/2008, de 27 de junio, de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política. Con «inusual celeridad», el Tribunal Constitucional la declaró inconstitucional en su STC 103/2008, de 11 de septiembre.

En todo caso, si aprendemos de la historia y, vista la grave crisis constitucional desatada con el conflicto catalán a partir del «procés», parece conveniente que en el proceso de profundización en el autogobierno vasco todos rememos en la misma dirección, construyendo a partir de lo que hay, sin denostar el actual modelo como totalmente inservible, por muy decepcionados que podamos estar con su evolución, porque prescindir totalmente de lo logrado hasta ahora y despreciarlo sin más para dar un salto en el vacío, no parece una actitud muy prudente<sup>12</sup>.

Sin poder obviar el contexto histórico en el que nos encontramos, en medio de una crisis constitucional y del modelo territorial a la que no se ve una salida fácil a corto plazo, y en la que no resulta sencillo serenar los ánimos y reflexionar con calma sobre todos estos asuntos, incluyendo el relativo a la modificación del Estatuto de Gernika, intentaré realizar algunas reflexiones acerca del objeto concreto de este estudio, es decir, acerca del cumplimiento del Estatuto de Gernika de 1979, antes de entrar en el análisis concreto de lo que se ha cumplido, de cómo se ha cumplido y de lo que falta por cumplir.

Y empezaré diciendo que en todo proceso de cesión de poder efectivo y de traspaso de competencias, quien tiene el poder se resiste a desprenderse de él, lo cual es algo fácil de comprender, porque está en la misma naturaleza humana. Como escribió Adrián CELAYA: «la arraigada tradición centralista da lugar a que el Estado, asentado sobre una fuerte burocracia central, se aferre a los viejos poderes, por lo que el simple desarrollo y puesta en marcha de los Estatutos encuentra gran resistencia. El texto del Estatuto tiene que esperar un desarrollo lento y difícil en la esfera de las transferencias»<sup>13</sup>. Una vez más, el profesor CELAYA tenía razón y a los hechos me remito: casi cuarenta años después de aprobado el Estatuto de Gernika, sigue sin completarse por parte del Estado la transferencia de todas las competencias previstas en él.

Cualquier proceso de transferencias supone una negociación política y jurídica compleja y en cualquier negociación, como en las recetas de «cocina» que nos legaron nuestros antepasados, hay algunos ingredientes que no deberían faltar: por ejemplo, buena voluntad de las partes, una «atmósfera» favorable al acuerdo, mucha paciencia y una no pequeña dosis de lealtad mutua<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Sobre estos asuntos, escribía Adrián Celaya: «Por supuesto, el camino estatutario para la reforma es el único que entiendo aconsejable, ya que prescindir de todo lo logrado para empezar un nuevo camino, sería como abrir ante nosotros un auténtico abismo» (CELAYA IBARRA, A., *Significado y posibilidades...*, op. cit., p. 80).

<sup>13</sup> CELAYA IBARRA, A., *Significado y posibilidades...*, op. cit., p. 74.

<sup>14</sup> Como ya dijo el Tribunal Constitucional en su Sentencia 209/1990, de 20 de diciembre, en este caso referida a Galicia, siendo ponente de la misma el entonces Presidente del Tribunal, el llorado pro-

En el caso del proceso de transferencias y de cumplimiento del Estatuto de Gernika y apelando a la benevolencia y comprensión del lector, me voy a tomar la libertad de enunciarlo con un lenguaje menos políticamente correcto del habitual en sede académica, pero más gráfico y directo: en este largo y, por desgracia, aún inacabado proceso, pueden observarse algunas reservas y desconfianzas desde ambos lados de la mesa negociadora que –hipotéticamente claro está– podrían responder a una dialéctica parecida a ésta:

De un lado, el temor a que el proceso de cesión de competencias esté permanente abierto, vaya fortaleciendo cada vez más las instituciones de la Comunidad Autónoma y al final ésta tenga la tentación de aprovechar sus importantes competencias y recursos, para «intentar algo unilateral», en claro desafío a la legalidad constitucional y a la propia integridad territorial del Estado, visto lo ocurrido en Catalunya.

---

fesor Francisco Tomás y Valiente : «Los anteriores razonamientos, insertos en una reiterada doctrina de este Tribunal no resuelven, ni pueden resolver, el problema en el retraso del traspaso de servicios, sino que más bien ponen de manifiesto la existencia de una situación altamente insatisfactoria en orden a la construcción y consolidación del Estado de las Autonomías configurado por nuestra Constitución, cuyo acabado diseño no se alcanzará mientras el Gobierno de la Nación no haya transferido a las Comunidades Autónomas (en este caso a Galicia) los medios personales y materiales necesarios para el ejercicio de competencias estatutariamente asumidas por aquéllas. Es cierto que los correspondientes Reales Decretos tienen como presupuesto necesario los oportunos acuerdos adoptados en el seno de las Comisiones Mixtas, órganos de composición paritaria. También lo es que cuando en reuniones de la Comisión o no se alcanzan acuerdos o se plasman éstos en términos tan poco claros como los concernientes al caso que nos ocupa [antes resumido en el antecedente 1 c) de esta Sentencia] es difícil determinar a quién debe atribuirse el fracaso de la negociación. Pero todas estas cautelosas consideraciones no bastan para ocultar un hecho: Mientras no se hayan transferido los medios personales y materiales necesarios e imprescindibles para el ejercicio de una competencia estatutariamente asumida por una Comunidad, en este caso Galicia, el ejercicio de aquélla competencia corresponderá todavía al Estado, pero es indudable que tal ejercicio debe reputarse anómalo porque es provisional, y lo provisional no puede seguir siéndolo indefinidamente. Por consiguiente cualquier retraso en el cumplimiento de las transferencias implicaría una prolongación indebida de aquella provisionalidad y un obstáculo grave a la plena efectividad del reparto de competencias. La lealtad constitucional obliga a todos, y en el campo que nos ocupa es el Gobierno, máximo responsable de la finalización efectiva del reparto de competencias, quien debe extremar el celo por llegar a acuerdos en la Comisión Mixta con Galicia, merced a los cuales puedan dictarse los correspondientes y obligados Reales Decretos de transferencias» (F.J. 4º).

Y en este mismo sentido, la STC 208/1999, de 11 de noviembre, en su Fundamento Jurídico nº 8, que citaba esta misma Sentencia y decía así: «El Estado de las Autonomías configurado por nuestra Constitución no alcanzará, en esta materia, su diseño acabado en tanto el orden de competencias que se desprende de la Constitución y los Estatutos no alcance plena realización. Del hecho de que no se acuerde la nulidad inmediata de aquellos preceptos de la Ley que se declaran inconstitucionales se infiere la persistencia de una situación anómala, en la que las competencias controvertidas pueden seguir siendo ejercitadas por el Estado. Esa situación es, desde luego, provisional y, por supuesto, debe acabar cuanto antes. «La lealtad constitucional obliga a todos» (STC 209/1990, fundamento jurídico 4º), y en este caso especialmente al Estado, a ponerle fin en el plazo más breve posible». Esta misma doctrina ha sido reiterada en la STC 95/2016, de 12 de mayo, también su Fundamento Jurídico nº 8.



Y del otro lado, desconfianzas y reproches acerca de la voluntad real del Estado de traspasar las competencias que todavía faltan, aprovechando la posición de superioridad clara del Estado central en relación con las Comunidades Autónomas en el diseño del ordenamiento constitucional de 1978; la superioridad que le ha otorgado el Tribunal Constitucional a través de su doctrina, sobre todo en los últimos tiempos<sup>15</sup>, y el temor a que el Estado central ceda a la tentación de recuperar «por la puerta de atrás», competencias que fueron reconocidas en su día a las Comunidades Autónomas en sus Estatutos.

Veamos algunos ejemplos de esto, en relación con el caso vasco:

a) Si el Estatuto de Gernika es un pacto político y jurídico entre las instituciones vascas y las del Estado, aprobado por las instituciones vascas, por las instituciones del Estado central y refrendado por la ciudadanía vasca, parece claro que, como todo pacto, debe ser cumplido en su integridad. En todo caso, además de un pacto político, se trata nada menos que de la norma institucional básica de la Comunidad de Euskadi, utilizando la terminología jurídica del art. 147.1 de la Constitución, que afirma que «dentro de los términos de la presente Constitución, los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico». Y es que, además de norma institucional básica de la Comunidad de Euskadi, se trata también de una Ley Orgánica española que lleva sin cumplirse en su totalidad casi 40 años, lo que resulta bastante difícil de

---

<sup>15</sup> En este sentido, destaca la tesis de Carles VIVER PI i SUNYER: en su opinión, el desarrollo del Estado autonómico español durante estos años, ha permitido a las Comunidades Autónomas disfrutar de una amplia autonomía, pero de baja calidad, hasta el extremo de que, en algunos casos, los rasgos característicos de la autonomía política han quedado difuminados, pareciéndose más a una autonomía administrativa que a una auténtica autonomía política. Y ello por varias razones: por la escasa capacidad reconocida a las Comunidades Autónomas para adoptar políticas propias en determinados ámbitos, que les garantizasen una posibilidad real de transformación de la realidad social, económica o política de acuerdo con sus propias opciones políticas; por la falta de mecanismos eficaces de participación de las Comunidades Autónomas en las instituciones y en la determinación de políticas estatales, sin que se les reconozca una competencia general en materia de ejecución, de modo que en sus respectivos territorios pudieran convertirse en «la Administración no única, pero sí ordinaria» y por la escasa garantía constitucional de la autonomía de las Comunidades Autónomas, que se ha ido debilitando por la falta de determinación de las normas que establecen los criterios de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, quedando así «al amparo de las coyunturales mayorías parlamentarias y aseguradas por un Tribunal Constitucional encargado de resolver los conflictos de competencia de acuerdo con lo establecido en las normas constitucionales y estatutarias». Cfr. AJA FERNÁNDEZ, E. y VIVER PI i SUNYER, C., Valoración de 25 años de autonomía, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 69 (2003), pp. 69-113; VIVER PI i SUNYER, C., «Finalmente, una amplia autonomía de baja calidad», *Diario El País*, 6 de septiembre de 2003; VIVER PI i SUNYER, C., La reforma de los Estatutos de Autonomía, en VIVER PI i SUNYER, C., BALAGUER CALLEJÓN, F. y TAJADURA TEJADA, J., *La reforma de los Estatutos de Autonomía. Con especial referencia al caso de Cataluña*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005.

explicar y no es de extrañar, por tanto, que haya quien piense que todo esto se aproxima bastante a una «tomadura de pelo».

b) También hay que referirse a la posición que ocupa el Tribunal Constitucional español a la hora de resolver los conflictos competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Es cierto, y también hay que reconocerlo, que el Tribunal Constitucional no tiene un cometido fácil en este ámbito<sup>16</sup>, pero siempre he pensado que desde el punto de vista del diseño constitucional, resulta un tanto defectuoso que en un órgano tan importante como el Tribunal Constitucional, que tiene que hacer de fiel de la balanza en este tipo de conflictos que, como es normal, se suscitan entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sólo tengan representación «real» los tres poderes del Estado Central, pero no las Comunidades Autónomas. Así no es nada fácil ser «neutral». Y sí, ya sabemos que, a pesar de estar diseñado constitucionalmente así, se hizo un esfuerzo por dar entrada de algún modo a las Comunidades Autónomas en la elección de parte de sus miembros, cambiando la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en 2007, de tal manera que los cuatro miembros del Tribunal elegidos por el Senado, lo fuesen a propuesta de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> CRUZ VILLALÓN, P., La dificultad del TC como garante de la autonomía territorial. *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, 19 (2009), pp. 101-111.

<sup>17</sup> Esta novedad se introdujo a través de la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, con la incorporación de un nuevo párrafo segundo al art. 16.1 de la Ley Orgánica. El Proyecto de Ley del Gobierno no la preveía y fue incluida para acompañar el texto a la reforma del Estatuto de Cataluña de 2006, puesto que el art. 180 del Estatuto de Cataluña ya preveía la participación de la Generalitat en los procesos de designación de los magistrados del Tribunal Constitucional y de los miembros del Consejo General del Poder Judicial, en los términos que dispongan las leyes o, en su caso, el ordenamiento parlamentario. Este artículo fue declarado constitucional por el Tribunal Constitucional si se interpreta conforme a los términos establecidos por el fundamento jurídico nº 11 de la STC 31/2010, de 28 de junio y el fundamento jurídico 8º de la STC 137/2010, de 16 de diciembre. También se preveía algo similar, aunque redactado en forma más genérica, por ejemplo, en el art. 224 del Estatuto de Andalucía, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo o en el art. 89.4, del Estatuto de Autonomía de Aragón (reformado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril).

La Ley Orgánica 6/2007 fue recurrida ante el Tribunal Constitucional por el Partido Popular porque entendía que desapoderaba al Senado de sus funciones constitucionales de elegir cuatro magistrados del Tribunal Constitucional, lo que fue rechazado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 49/2008, de 9 abril (fundamentos jurídicos 6º y ss.), en un caso en el Pleno sólo estuvo compuesto por ocho magistrados (dadas la agitada tramitación de la misma, con la abstención de la Presidenta y del Vicepresidente, varias recusaciones, y fue dictada con una mayoría de cinco a tres, pues cuenta con tres votos particulares discrepantes).

Todo ello dio lugar a la reforma del Reglamento del Senado, que fue modificado el 21 de noviembre de 2007, para incorporar al mismo un nuevo apartado 7 al art. 184, que también fue recurrido ante el Tribunal Constitucional por el Grupo Popular en el Senado, si bien el recurso fue desestimado por el Tribunal Constitucional en Sentencia 101/2008, de 24 de julio.

Pero también sabemos que aunque aparezca denominado así en la Constitución de 1978, el Senado tal y como está regulado hoy en día, no funciona realmente como una Cámara de representación territorial, que la decisión final acerca de los cuatro candidatos elegidos para formar parte del Tribunal Constitucional la adopta el Pleno del Senado y que el Pleno no está necesariamente vinculado por las candidaturas presentadas desde los Parlamentos de las Comunidades Autónomas.

Y aunque no esté relacionado directamente con el diseño constitucional del Tribunal Constitucional, no puedo dejar de referirme a lo que ha ocurrido en los últimos tiempos con algunas decisiones del mismo, que ciertamente ha conocido tiempos mejores, decisiones que están en la mente de todos, demasiado «politizadas» incluso para un Tribunal que como el Tribunal Constitucional, nunca está totalmente a salvo de ser utilizado políticamente y cuya labor arbitral, también lo sabemos, no es nada fácil.

c) la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (en este caso, la de Euskadi), se ha visto muy condicionada por la incorporación a la Unión Europea, que se produjo después de la entrada en vigor del Estatuto Vasco, y en el proceso de profundización en la Unión, el Estado español ha ido cediendo parcelas de soberanía a las instituciones europeas que afectan directa e indirectamente a las competencias de las Comunidades Autónomas, sin que éstas hayan tenido mucho que decir en el proceso, dado que el interlocutor con la Unión Europea es el propio Estado central y también hay que evitar que la pertenencia del Reino de España a la Unión Europea se convierta en una excusa para que el Estado «recupere» por la puerta de atrás, competencias que en el derecho interno corresponden a las Comunidades Autónomas<sup>18</sup>.

d) resulta difícilmente aceptable desde Euskadi que el Estado español lleve casi cuarenta años sin cumplir totalmente una Ley Orgánica suya como lo es el Estatuto de Autonomía de Gernika, alegando discrepancias técnicas y razones de oportunidad política. Puedo entender que el traspaso de algunas de ellas no es fácil de «sustanciarse», como se dice ahora, por sus repercusiones políticas, económicas y jurídicas, y que puede haber discrepancias en el alcance de dichas competencias, como veremos más adelante, pero en todo caso, en un Estado de Derecho las leyes en vigor deben cumplirse sin condiciones previas<sup>19</sup>, y resulta un tanto «humillante» que –si se me permite la expresión– para obtener final-

<sup>18</sup> ÁLVAREZ GARCÍA, V., La recentralización de competencias en España por imperativo del Derecho Europeo, *Revista General de Derecho Constitucional*, 18 (abril 2014).

<sup>19</sup> JÁUREGUI BERECIARTU, G., El Estatuto de Gernika de 1978: una mirada retrospectiva, *Iura Vasconiae*, 12 (2015), pp. 25 y ss.

mente el traspaso de algunas competencias pendientes que el Estado debería haber realizado para cumplir su propia ley, se obligue a determinadas fuerzas políticas vascas a negociar con el Gobierno de turno el traspaso a «cuentagotas» de algunas de ellas a cambio de apoyos puntuales en determinadas leyes vitales para la supervivencia del Gobierno central de turno, por ejemplo, las presupuestarias, y que encima se pretenda dar la imagen de que tales fuerzas políticas «arrancan esas competencias casi a la fuerza», sometiendo a las instituciones del Estado a una especie de «chantaje»<sup>20</sup>.

e) y finalmente, también resulta difícil de aceptar que, sobre todo en los últimos tiempos, el Estado central esté intentando «recentralizar»<sup>21</sup> competencias a través del uso abusivo de las cláusulas horizontales<sup>22</sup> y de una interpretación de la normativa básica<sup>23</sup> que, en la práctica, vacía muchas veces de contenido las

---

<sup>20</sup> Sin embargo, el profesor LÓPEZ BASAGUREN tiene una visión diferente sobre este asunto, cuando escribe: «[...] en el debate sobre las transferencias pendientes hay mucho de representación política, de impostura. En este debate, algunas fuerzas políticas de algunas CA han tratado de dar la imagen de que una gran parte de las competencias de la CA estaba pendiente de transferencia; lo que no es verdad. En esta batalla por la imagen de la falta de materialización de la autonomía era vital dar una apariencia de que era mucho lo que faltaba por cumplir, lo que se conseguía, de forma visual, haciendo referencia a un número muy elevado de competencias atribuidas a la CA en su EA y cuya titularidad sigue sin reconocerse en la práctica a aquella. Y quien no la reconoce no es otro que el Gobierno, es decir, «el Estado». Con ello, el discurso nacionalista estaba ya completo: el Estado incumple sus propias leyes (el EA). Los nacionalistas vascos añadirán un corolario: si el Estado no cumple con sus propias leyes, no es posible confiar en sus compromisos, el sistema autonómico no ofrece garantías de cumplimiento, por lo que es necesario establecer un modelo diferente, que satisfaga la voluntad del País Vasco y que ofrezca garantías de su cumplimiento. Pero esta será una segunda etapa». (Cfr. LÓPEZ BASAGUREN, A., «Transformazioni dello Stato autonomistico e riforma dello Statuto del Paese Basco: tra rottura ed «accomodamento» a convenienza, en GAMBINO, S. (ed.), *Regionalismo e Statuti. Le riforme in Spagna e in Italia*, Milano: Giuffrè, 2008. También aparece publicado en la Revista electrónica federalismi.it. Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), Año VI, nº 18 (24/09/2008). El texto en castellano, titulado «Transformaciones del Estado Autonómico y reforma del Estatuto del País Vasco: entre ruptura y «acomodación» conveniente», puede consultarse en <http://dirittoestoria.it/7/Contributi/Lopez-Basaguren-Estado-Autonomico-reforma-Estatuto-Pais-Vasco-htm>, p. 10. (Última consulta, 25 de octubre de 2018).

<sup>21</sup> CASTELLS ARTECHE, J. M., La nueva recentralización: la especificidad vasca, *Revista Vasca de Administración Pública*, 99-100 (2014), pp. 943-978.

<sup>22</sup> Véanse algunos pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre estos asuntos, por ejemplo en las STC 33/3014, de 27 de febrero (art. 149.1 CE), 34/2013, de 10 de julio, 193/2013, de 21 de noviembre, 219/2013, de 19 de diciembre, 5/2014, de 16 de enero, 74/2014, de 8 de mayo (art. 149.1.13 CE); 99/2012, de 8 de mayo, 130/2013, de 4 de junio (149.1.18 CE).

<sup>23</sup> En este mismo sentido, insiste también el profesor VIVER en la fragmentación de las materias atribuidas a la competencia de las Comunidades Autónomas, a la utilización que ha hecho el Estado central de los «títulos horizontales» (entre otros, el relativo a la ordenación general de la economía) y al problema de la extensión del concepto de bases que llegan en ocasiones a vaciar las competencias de desarrollo legislativo y ejecución de las Comunidades Autónomas, pues «[...] en su seno cabe prácticamente cualquier contenido que quiera darle el Estado... y lo que es peor... el Tribunal Constitucional

competencias autonómicas en materia de legislación de desarrollo y de ejecución, realizando una armonización encubierta del modelo territorial, inmiscuyéndose en ocasiones con descaro en las competencias de las Comunidades Autónomas, y provocando una gran inseguridad jurídica acerca de lo que ha de entenderse por «básico», pues a veces parece que la normativa básica puede ser cualquier cosa que diga la legislación del Estado que lo es, «estirándose» o «encogiéndose» el concepto de lo «básico» (más bien «estirándose» en casi todos los casos) en favor del Estado central y en detrimento de las Comunidades Autónomas, con la complacencia en algunos casos, de la mayoría de los miembros del Tribunal Constitucional, sobre todo en estos últimos tiempos<sup>24</sup>. Y lo mismo puede decirse

---

carece de un parámetro constitucional jurídicamente seguro para rechazar, salvo en supuestos extremos, las decisiones adoptadas por el legislador estatal. Así, el modelo de distribución de competencias se desconstitucionaliza y queda a merced de los poderes constituidos». Cfr. AJA FERNÁNDEZ, E. y VIVER PI i SUNYER, C., Valoración de 25 años de autonomía, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 69 (2003), pp. 69-113; VIVER PI i SUNYER, C., «Finalmente, una amplia autonomía de baja calidad», *Diario El País*, 6 de septiembre de 2003; VIGER PI i SUNYER, C., La reforma de los Estatutos de Autonomía, en VIVER PI i SUNYER, C.; BALAGUER CALLEJÓN, F. y TAJADURA TEJADA, J. *La reforma de los Estatutos de Autonomía. Con especial referencia al caso de Cataluña*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005.

<sup>24</sup> Por ejemplo, sin ánimo de ser exhaustivo y en relación con los artículos 149.1.1 (competencia del Estado en la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales), y 149.1.13 (bases y coordinación de la planificación de la actividad económica). Así y acerca de la unidad de mercado y hasta dónde llega la potestad del Estado en la regulación de la política económica general, pueden consultarse las SSTC 29/1986, de 20 de febrero, 95/1986, de 10 de julio y 152/1988, de 20 de julio y últimamente las SSTC 79/2017, de 22 de junio, 110/2017, de 24 de octubre; 111/2017, de 24 de octubre, y 119/2017, de 31 de octubre. Sobre la ordenación general en la actividad económica, y en concreto, en materia de comercio, pueden consultarse también las SSTC 225/1993, 8 de julio, 227/1993, de 9 de julio, 77/2004, de 29 de abril, 88/2010, de 15 de noviembre, 140/2011, de 14 de septiembre, 26/2012, de 1 de marzo, 143/2012, de 2 de julio, 156/2015, de 9 de julio, 18/2016, de 4 de febrero; 37/2016, de 3 de marzo, 55/2016, de 17 de marzo, 59/2016, de 17 de marzo, 119/2016, de 23 de junio, 195/2016, de 16 de noviembre, 211/2016, de 15 de diciembre, 214/2016, de 15 de diciembre.

También ha admitido que el Estado pueda imponer mecanismos de intervención administrativa en materias como aprovechamientos forestales (STC 49/2013, de 28 de febrero) o protección de costas (STC 57/2016, de 17 de marzo), donde las competencias de desarrollo de la normativa básica del Estado es competencia de las Comunidades Autónomas.

Asimismo, resultan conocidas también algunas sentencias del del Tribunal Constitucional acerca de que, en determinadas condiciones es constitucionalmente admisible la aprobación de normas básicas de rango reglamentario (desde la STC 77/1985, de 27 de junio, pasando por las recientes SSTC relativas a la educación y, en concreto, a la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa –LOMCE– 14/2018, de 20 de febrero; 49/2018, de 10 de mayo; 53/2018, de 24 de mayo). E incluso, con riesgo para la seguridad jurídica, el Tribunal ha desarrollado una «curiosa» teoría sobre la prevalencia de la legislación estatal y del desplazamiento de la Ley autonómica por Tribunales ordinarios en el caso de que sobrevengan bases estatales (SSTC 20/2016, de 1 de diciembre y 102/2016, de 25 de mayo).

a partir de la crisis económica, con la «recentralización» realizada a partir de técnicas conectadas con los principios de estabilidad económica y sostenibilidad financiera.

Así que, sin perjuicio de congratularnos por la ya conseguido, no estaría mal que recordásemos estas cosas a la hora de culminar lo que falta por conseguir y que al realizar la exégesis del Estatuto de Gernika, nos dejásemos guiar por el espíritu de concordia que animó a sus redactores.<sup>25</sup>

## 2. El proceso de cumplimiento/incumplimiento del Estatuto de Gernika desde su entrada en vigor hasta hoy

Una vez expuestas algunas consideraciones personales sobre el contexto jurídico-político del proceso de cumplimiento o incumplimiento (según se mire), del Estatuto de Gernika, me corresponde ahora analizar de manera sumaria el proceso desde sus orígenes hasta hoy.

Tras una primera fase en la que tuvo lugar el traspaso de competencias más importantes, porque se partía de cero y había que poner en marcha el sistema previsto en el Estatuto Vasco (sobre todo entre 1980 y 1987), empezaron a notarse las diferencias de criterio entre las instituciones del Gobierno Central y las instituciones vascas acerca del contenido, valoración y plazos para las competencias pendientes de traspasos. Dada la limitada extensión de este trabajo, no es posible referirme exhaustivamente a los traspasos realizados, sino realizar una aproximación general a los mismos y en su caso, una valoración del proceso de transferencias y de cumplimiento del Estatuto de Gernika<sup>26</sup>.

Ya durante los años 1992-1993, durante la IV Legislatura del Parlamento Vasco, se trabajó en Comisión sobre un «Informe sobre el desarrollo estatutario», conocido como «Informe Zubia», por el autor del mismo, Joseba Zubia, Consejero de Presidencia, Régimen Jurídico y Desarrollo Autónomo del Gobierno

---

<sup>25</sup> En palabras de Adrián CELAYA IBARRA: «después de aprobado, el Estatuto ha sido sometido a diversidad de interpretaciones que, con frecuencia, vienen buscando aplicaciones restrictivas que menguan la autonomía. Es función de la lucha política la de lograr una hermenéutica que se ajuste al espíritu en el que el Estatuto fue aprobado [...] Hay que tratar de que la lectura ingenua del Estatuto que guió el referéndum en Euskadi no se vea desnaturalizada por razonamientos retorcidos, que incluso pueden dejar sin efecto ni valor parte del texto plebiscitado» CELAYA IBARRA, A., *Ibidem*, p. 79.

<sup>26</sup> Sobre este tema pueden consultarse: CONDE ÁLVAREZ, B., *El Estatuto de Gernika a examen*, 2017. El texto aparece en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6275517.pdf> (última consulta, 24 de octubre de 2018); Cfr. LÓPEZ BASAGUREN, A., *Transformaciones del Estado autonómico y reforma del Estatuto Vasco*, op. cit., p. 10 y ss.; VIRGALA FORURIA, E., ¿Cumplimiento o superación del Estatuto?, *Cuadernos de Alzate: Revista Vasca de la cultura y las ideas*, 25 (2001), pp. 173-182.

Vasco, bajo la presidencia del entonces Lehendakari José Antonio Ardanza y que se ha convertido en un Informe de referencia a la hora de estudiar el proceso de cumplimiento del Estatuto de Gernika. Este Informe, elaborado en enero de 1992, fue remitido al Parlamento Vasco el 31 de enero de ese mismo año y fue adoptado como documento de trabajo por la Ponencia constituida para el estudio del desarrollo estatutario. Finalmente, fue aprobado por el Pleno del Parlamento Vasco el 1 de julio de 1993<sup>27</sup>. En él aparecían 54 traspasos pendientes de realizar (correspondientes a 12 áreas distintas relativas a las competencias previstas en el Estatuto de Gernika) en la fecha de realización del informe.

El propio Consejero Zubia ha comentado que este Informe fue diseñado inicialmente para consumo interno porque los distintos responsables ministeriales del Gobierno Central se referían entonces a «flecós» pendientes de traspaso y lo que el Gobierno Vasco quería demostrar era que no eran solamente flecos sino cuestiones pendientes de traspasar a la Comunidad Autónoma Vasca, y así se identificaron nada menos que 54 materias pendientes, muchas de ellas de suma importancia y no simplemente «flecós». De hecho, el propio Joseba Zubia se ha lamentado en más de una ocasión de que todos los traspasos que se han realizado durante todos estos años lo han sido por necesidades del Gobierno Central.

Por su parte, en sendas reuniones de las Comisiones mixtas de Transferencias del Gobierno Vasco y del Gobierno del Estado, se fueron acordando nuevas transferencias: en 1994, las relativas a recursos y aprovechamientos hidráulicos; enseñanzas superiores de la Marina Civil; sociedades anónimas laborales; enseñanzas náutico-deportivas y subacuático-deportivas; instalaciones radiactivas de 2ª y 3ª categoría; estiba y desestiba en puertos no calificados de interés general; Colegios profesionales, medios de comunicación social y defensa contra fraudes y calidad agroalimentaria.

El siguiente Informe sobre el estado de las transferencias es el denominado «Informe sobre prioridades de negociación sobre las transferencias pendientes», realizado por el Gobierno Vasco en 1995, ya en la V Legislatura, que fue valorado positivamente por el Pleno del Parlamento Vasco el 20 de octubre de 1995<sup>28</sup>. En él se recogían los nueve traspasos efectuados desde que había sido aprobado el Informe Zubía y se señalaban los que aún quedaban pendientes, sobre todo en materia de trabajo y seguridad social, infraestructuras, sector económico-financiero, justicia, educación, industrias, etc.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> *Boletín Oficial del Parlamento Vasco*, IVª Legislatura, nº 94, de 9 de julio de 1993, p. 6072 y ss.

<sup>28</sup> *Boletín Oficial del Parlamento Vasco*, Vª legislatura, nº 40, de 17 de octubre de 1995, p. 1860 y ss.

<sup>29</sup> Por su parte, el profesor LÓPEZ BASAGUREN ha realizado algunas observaciones sobre el debate general acerca de las transferencias pendientes, con una especial atención al caso vasco: «[...] Por

En 1996, se transfirieron los medios materiales y personales de la Administración de Justicia y se ampliaron también los medios en materia de agricultura, asistencia sanitaria del Instituto Social de la Marina, medio ambiente y vertidos y enseñanza.

En 1998, se transfirió la asistencia de servicios sociales del Instituto Social de la Marina y lo relativo a los mediadores de seguros y en 1999, se transfirieron algunas competencias en materia de carreteras (Autopista A-68 Bilbao-Behebia).

En 2001 se actualizó el Informe de Prioridades<sup>30</sup>: se habían asumido 9 nuevas transferencias, quedando todavía pendientes de transferencia los títulos competenciales relativos a 37 materias, entre las que destacan: la transferencia en materia de régimen económico de la Seguridad Social e INEM; puertos y aeropuertos; ferrocarriles; autopistas en régimen de concesión; crédito, banca, seguros y crédito oficial; régimen minero-energético (hidrocarburos); investigación científica y técnica y, por último, centros penitenciarios.<sup>31</sup>

---

una parte, nuestro sistema carece de instrumentos directos de control sobre la correcta realización de las transferencias, cuya materialización se realiza a través de comisiones mixtas entre la administración del Estado y la de la CA. Pero el problema carece de la dimensión y de las connotaciones que se han sostenido por quienes han puesto el acento en la existencia de numerosas transferencias pendientes de realizar y lo han presentado como la expresión del incumplimiento por parte de los órganos centrales del Estado de la atribución de competencias a las CA realizadas por los EA. En primer lugar, en la práctica totalidad de los casos denunciados se trata de aspectos puntuales dentro de una materia. Así se explica que, por parte de quienes ponen el acento en el incumplimiento, se sostenga un número de transferencias pendientes tan elevado como el que se ha indicado [...] E, igualmente, que el número de transferencias pendientes a que se hace referencia no tenga correspondencia alguna con el número de títulos de competencia contenidos en el respectivo EA. Se utiliza un número llamativamente elevado de transferencias pendientes ocultando la magnitud relativa de lo que se afirma. Pero, sobre todo, se trata, en la mayor parte de los casos, de interpretaciones de parte, interesadas, que están muy lejos de ser indiscutibles. Al contrario; se trata de interpretaciones sobre el alcance de la competencia atribuida a la CA por el EA que son muy dudosas y que son objeto de controversia interpretativa con los representantes de la administración del Estado. Por ello tiene importancia tener en cuenta la reclamación –como se ha visto en el caso del Parlamento Vasco– de una pretensión de interpretación auténtica por parte de los representantes de la CA sobre la delimitación de las competencias establecidas en los EA, que debe ser aceptada, sin discusión, por los representantes de la Administración Central. (Cfr. LÓPEZ BASAGUREN, A., Transformaciones del Estado autonómico y reforma del Estatuto Vasco, *op. cit.*, pp. 10-11).

<sup>30</sup> El texto del Informe de la Vicepresidencia del Gobierno Vasco sobre Prioridades de negociación de las transferencias pendientes elaborado en 1995 y aprobado actualizado en 2001, puede consultarse en [www.eaj-pnb.eu/documentos/documentos/758.doc](http://www.eaj-pnb.eu/documentos/documentos/758.doc) (última consulta, 29 de octubre de 2018).

<sup>31</sup> Para todo este período entre 1978 y 2006, resulta de gran interés la obra en 7 volúmenes de TAMAYO SALABERRIA, V., *Autogobierno de Vasconia. Desarrollo y crisis (1978-2006)*. Documentos, Bilbao: Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia (FEDHAV), Diputación Foral de Bizkaia, 2007.



Posteriormente, en 2009, tuvieron lugar las transferencias en investigación y desarrollo científico y técnico e innovación y la provisión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia. En 2010, y en materia de políticas activas de empleo, se transfirieron la ejecución de la legislación laboral en el ámbito del empleo, del trabajo y la formación profesional que realiza el Servicio Público de Empleo Estatal y competencias del Instituto Social de la Marina, en materia educativa, de empleo y formación profesional para el empleo.

La última gran remesa de competencias transferidas tuvo lugar en 2011 en relación con los maestros de instituciones penitenciarias, profesorado de religión, homologación y convalidación de títulos y estudios extranjeros en enseñanzas no universitarias, función pública inspectora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, sanidad penitenciaria, ejecución de la legislación sobre propiedad intelectual, gestión de archivos de titularidad estatal, enseñanzas náutico-pesqueras, náutico-deportivas y subacuático-deportivas, expedientes de regulación de empleo, transporte marítimo, medios patrimoniales y personales de la función pública inspectora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y algunas competencias en materia de turismo.

En la X Legislatura, la Ponencia del Parlamento Vasco para la actualización del autogobierno de Euskadi, solicitó al Gobierno Vasco un Informe sobre los efectos negativos del incumplimiento del Estatuto de Gernika<sup>32</sup>. Este Informe lleva fecha de 9 de septiembre de 2015, y en él se aborda una panorámica general del estado de la situación del autogobierno vasco; se estudia lo que se denomina la Constitución territorial, a partir de la doctrina del Tribunal Constitucional y sobre todo, de la STC 31/2010, relativa al Estatuto catalán; se realiza un examen de tono claramente pesimista sobre la situación del Estado Autónó-

---

<sup>32</sup> Este Informe puede consultarse en: [https://www.irekia.euskadi.eus/uploads/attachments/6888/1-EFECTOS\\_NEGATIVOS\\_INCUMPLIMIENTO\\_ESTATUTO\\_\(CAST\).pdf?1442404501](https://www.irekia.euskadi.eus/uploads/attachments/6888/1-EFECTOS_NEGATIVOS_INCUMPLIMIENTO_ESTATUTO_(CAST).pdf?1442404501) (última consulta, 29 de octubre de 2018). Este Informe era uno de los solicitados:

1. Informe sobre los efectos negativos del incumplimiento del Estatuto de Gernika.
2. Informe sobre las relaciones entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Estado español.
3. Informe sobre el estatus del euskera.
4. Informe sobre las relaciones de Araba, Gipuzkoa y Bizkaia con los demás territorios de Euskal Herria.
5. Informe sobre las relaciones del Gobierno Vasco con las organizaciones del resto de Euskal Herria.
6. Informe sobre el Concierto Económico.
7. Informe sobre el coste de la infinidad de Ayuntamientos.
8. Informe sobre la viabilidad de un sistema propio de Seguridad Social.

mico durante el período 2011-2015, (al que se califica como de regresión autonómica), analizando distintos aspectos tanto desde el punto de vista normativo como jurisprudencial y su impacto en el autogobierno como, por ejemplo, la estabilidad presupuestaria, los títulos transversales y el alcance de la normativa básica, la normativa europea como justificación del alcance de competencias estatales, la supraterritorialidad, las relaciones internacionales y la acción exterior, las políticas activas de empleo, los sistemas de comunicaciones unitarios (telecomunicaciones y ferrocarriles), las bases sobre medio ambiente, las bases sobre el régimen energético y minero y finalmente, se realiza en este Informe una valoración sobre los efectos económicos del incumplimiento estatutario.

Por su parte, un detallado y actualizado estudio sobre este tema, incluyendo sus referencias normativas, se encuentra recogido en el Informe realizado por el Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno sobre actualización de las transferencias pendientes a la Comunidad Autónoma del País Vasco, aprobado por el Gobierno Vasco el 19 de septiembre de 2017<sup>33</sup>, a petición de la Ponencia del Parlamento Vasco para la actualización del autogobierno de Euskadi y remitido a su vez al Parlamento Vasco.

Como recoge este Informe, entre 1994 y 2011, año en que se ha producido la última transferencia a la Comunidad de Euskadi, es decir, en estos 18 años, se han realizado 35 trasposos, y hay que decir reconocer que en todo este tiempo,

«[...] se ha producido la materialización de trasposos en materias de gran importancia y, en algunos casos, dotados de una singularidad derivada del texto estatutario y de la implicación del régimen del Concierto Económico en la valoración económica de aquellos. Baste citar en este sentido, el traspaso de medios materiales y económicos al servicio de la Administración de Justicia, la transferencia parcial de las autopistas en régimen de concesión, el traspaso de funciones en materia de investigación y desarrollo científico y técnico e innovación, o más recientemente el traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ejecución de la legislación laboral en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional para el empleo, que realiza el Servicio Público de Empleo Estatal así como el relativo a la Función Pública Inspector de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social»<sup>34</sup>.

Además, incluye seis nuevas propuestas de trasposos surgidas tras la actualización de las fichas del Informe Zubía, que suponen una ampliación de trasposos de competencias a materias que ya fueron traspasadas parcialmente en el pasado y que responden a necesidades derivadas de su necesaria actualización

<sup>33</sup> <http://www.legebiltzarra.eus/irud/11/00/006259.pdf> (última consulta, 29 de octubre de 2018).

<sup>34</sup> Informe sobre actualización de las transferencias pendientes a la Comunidad Autónoma del País Vasco, 2017, p. 17.

tras el paso del tiempo (funciones de control e inspección en relación con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, asignación de ISBN e ISSN en materia de publicaciones), junto con otras que responden a nuevas realidades (seguro escolar, acogimiento y atención de los inmigrantes, ordenación y gestión del litoral y ejecución de la legislación sobre productos farmacéuticos). En el Informe, estas seis nuevas propuestas de traspaso, se integran en el listado de transferencias pendientes y se describen en las 37 fichas que aparecen en el mismo.

Finalmente, el Informe incluye el listado actualizado de las transferencias pendientes, agrupado en 11 áreas distintas, en las que agrupa esas 37 fichas referidas a materias concretas y que califica como «un referente de mínimos que no puede impedir que sean requeridos otros traspasos añadidos o de diferente contenido»<sup>35</sup>. A ellas me referiré en el próximo apartado de este trabajo.

### **3. Enumeración y breve análisis de las transferencias pendientes a día de hoy**

La cifra mágica de las 37 competencias que se reclaman como pendientes de traspaso, se ha convertido en una especie de «mantra» en el debate político acerca del Estatuto de Gernika, pero un análisis detallado de cada una de ellas, requiere algunas puntualizaciones. Como veremos enseguida, las transferencias reclamadas en él son de diferente contenido y de muy distinta complejidad, algunas fácilmente traspasables si hay voluntad de ello y otras mucho más complejas, dadas las distintas y heterogéneas materias que se incluyen en las distintas fichas. En algunos casos resulta casi escandaloso que no se hayan transferido ya y en otros, las interpretaciones de las dos partes (el Estado y el Gobierno Vasco) acerca de su «transferibilidad» y de las vías para hacerla posible, son muy divergentes; en otros casos, la falta de transferencia se debe a motivos de oportunidad política e incluso a dificultades surgidas de la legislación del Estado posterior al Estatuto y de la interpretación que de ella ha hecho el Tribunal Constitucional.

No hay que olvidar tampoco que no se trata solamente de transferir o atribuir competencias sin más, sino de asegurar también una financiación adecuada de las mismas, porque transferir competencias (y por tanto responsabilidades) sin una adecuada financiación para las mismas, tampoco es «jugar limpio». Y en el caso vasco, la adecuada financiación de los traspasos competenciales está directamente relacionada con el sistema de Concierto Económico y, por ello,

---

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 17.

debe seguirse el cauce previsto en el art. 58 de la Ley de Concierto y en el art. 11 de la vigente Ley del Cupo<sup>36</sup>.

Así que cuando abordemos este tema debemos ser cuidadosos, prudentes y honestos. El debate político puede ser a veces muy vivo e incluso apasionado a este respecto, porque se mueve en sus propios escenarios, tiene sus propios «tiempos» y atiende a sus propios criterios, pero no se debe prescindir de un análisis detenido y detallado de la materia, si no queremos caer en simplicidades de un lado y de otro, que ayudan bien poco a la resolución de buena fe del pro-

---

<sup>36</sup> En efecto, tal y como establece el art. 58.º uno de la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco:

«Si durante el período de vigencia anual del cupo, fijado con arreglo a la normativa precedente, la Comunidad Autónoma del País Vasco asumiese competencias cuyo coste anual a nivel estatal hubiese sido incluido dentro de las cargas del Estado que sirvieron de base para la determinación de la cuantía provisional del cupo, se procederá a reducir dicho coste anual proporcionalmente a la parte del año en que el País Vasco hubiera asumido tales competencias y, en consecuencia, el cupo en la cuantía que proceda. La citada reducción proporcional tendrá en cuenta la periodicidad real de los gastos corrientes, así como el efectivo grado de realización de las inversiones del Estado».

Y como corolario a la misma, el art. 11 de la Ley 11/2017, de 28 de diciembre, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2017-2021:

Uno. Si durante cualquiera de los años del quinquenio, la Comunidad Autónoma del País Vasco asumiese nuevas competencias cuyo coste anual a nivel estatal hubiese sido incluido dentro de las cargas del Estado que se computaron para la determinación del cupo del año base del quinquenio recogido en el artículo 8, se procederá a calcular el coste total anual a nivel estatal asociado al traspaso en el ejercicio en que éste se produzca, según se deduzca de los Presupuestos Generales del Estado para el referido ejercicio.

En el supuesto de que la efectividad del nuevo traspaso no coincidiese con el 1 de enero del ejercicio, se procederá a prorratear el coste total anual a nivel estatal asociado al traspaso en dicho ejercicio proporcionalmente a la parte del año en que el País Vasco hubiera asumido tales competencias, con efectos exclusivos para la determinación del cupo del ejercicio en que se produzca el traspaso.

La citada reducción proporcional tendrá en cuenta la periodicidad real de los gastos corrientes, así como el efectivo grado de realización de las inversiones del Estado.

Dos. En el caso de producirse la circunstancia señalada en el apartado anterior, se procederá a minorar el cupo líquido del año base del quinquenio en el importe que resulte de aplicar al coste total anual a nivel estatal en el ejercicio en que se produzca el traspaso, dividido por el índice de actualización regulado en el artículo 10, el índice de imputación regulado en el artículo 7.

El cupo líquido del año base del quinquenio, así revisado, será el que se utilice para la determinación del cupo del ejercicio en que se produce el traspaso y de los ejercicios posteriores.

Tres. El mecanismo descrito se aplicará de manera inversa en el caso de que la Comunidad Autónoma del País Vasco dejase de ejercer competencias que tuviera asumidas.

Cuatro. Si durante cualquiera de los años del quinquenio, el Estado se reservara o asumiera nuevos compromisos de financiación derivados de medidas legislativas, de interés general o de acuerdos interinstitucionales, sobre materias cuya ejecución corresponda a las Comunidades Autónomas, se reunirá la Comisión Mixta del Concierto Económico para analizar y determinar la participación financiera que, en su caso, corresponda al País Vasco.

blema, objetivo que al menos «a priori», gran parte de las instituciones públicas, fuerzas políticas, económicas, sociales, etc. y la mayoría de los ciudadanos defendemos.

Aun siendo consciente de que las cosas pueden cambiar rápidamente y de que por mor de nuevos acuerdos y traspasos, este estudio puede quedar rápidamente obsoleto, (ojalá que así sea si ello supone el traspaso de lo que debe ser traspasado)<sup>37</sup>, creo que hay que saber de qué estamos hablando exactamente

---

<sup>37</sup> De hecho, el lunes 26 de noviembre de 2018, tras siete años sin hacerlo, se reunió –precisamente en Bilbao, la primera vez que se reunía en Euskadi– la Comisión Mixta de Transferencias Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco para proceder a la transferencia a Euskadi de un tramo de 6 kms. de la autopista AP-1 (Burgos-Armiñón) a su paso por el territorio alavés (entre Armiñón y el límite con la Provincia de Burgos), y de dos líneas de ferrocarril que discurren en territorio vizcaíno, entre Alonsotegi y Barakaldo y entre Bilbao y Basauri).

El traspaso en materia de carreteras, en lo relativo a la autopista AP-1, se ha sustanciado con la publicación simultánea de sendos Decretos en el Boletín Oficial del Estado y en el Boletín Oficial del País Vasco. El Boletín Oficial del Estado publicó en su nº 293, correspondiente al 5 de diciembre de 2018, los Reales Decretos 1411/2018, de 3 de diciembre, por el que se modifica el Catálogo de la Red de Carreteras del Estado y 1414/2018, de 3 de diciembre, de ampliación de funciones y servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco por el Real Decreto 2769/1980, de 26 de septiembre, en materia de carreteras. Por su parte, el Boletín Oficial del País Vasco, publicó en su nº 234, de 5 de diciembre de 2018, el Decreto 174/2018, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco, sobre ampliación de funciones y servicios traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco por el Real Decreto 2769/1980, de 26 de septiembre, en materia de carreteras.

Así mismo, en materia de ferrocarriles, el traspaso se ha producido por Real Decreto 1434/2018, de 7 de diciembre, de traspaso a la Comunidad Autónoma del País Vasco de las funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de ferrocarriles y transporte ferroviario en relación con las líneas ferroviarias Basurto Hospital-Ariz e Irauregi-Lutxana-Barakaldo, que aparece publicado en el Boletín Oficial del Estado nº 301, del viernes 14 de diciembre de 2018, junto con la Resolución de 10 de diciembre de 2018, de la Secretaría General de Infraestructuras, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de diciembre de 2018, por el que se traspasan a la Comunidad Autónoma del País Vasco las líneas ferroviarias Basurto Hospital-Ariz e Irauregi-Lutxana-Barakaldo. Por su parte, el traspaso de esta competencia se publica simultáneamente en el Boletín Oficial del País Vasco, nº 240, del viernes 14 de diciembre de 2018, a través del Decreto 178/2018, de 11 de diciembre, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco sobre traspaso de las funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de ferrocarriles y transporte ferroviario en relación con las líneas ferroviarias Basurto Hospital-Ariz e Irauregi-Lutxana-Barakaldo.

Posteriormente, el martes 16 de abril de 2019, se reunió de nuevo la Comisión Mixta de Transferencias Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco, en esta ocasión por videoconferencia, para proceder a la transferencia a Euskadi de la titularidad del tramo de la autopista AP-68 Bilbao-Zaragoza que discurre por territorio de la Comunidad Autónoma Vasca. Dicha transferencia se ha sustanciado mediante el Real Decreto 314/2019, de 26 de abril, de ampliación de funciones y servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco por el Real Decreto 2769/1980, de 26 de septiembre, en materia de carreteras, complementado por el Real Decreto 299/2019, de 26 de abril, por el que se modifica el Catálogo de la Red de Carreteras del Estado, publicados ambos en el Boletín

cuando hablamos de traspasos pendientes. Este trabajo está actualizado el 15 de mayo de 2019 y es por tanto, tributario de la situación en esa fecha. Hagamos entonces un breve repaso de cómo están las cosas a día de hoy, siguiendo el contenido y la metodología del muy trabajado y exhaustivo Informe realizado por el Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno sobre actualización de las transferencias pendientes a la Comunidad Autónoma del País Vasco, aprobado por el Gobierno Vasco el 19 de septiembre de 2017, que es sin duda, el análisis más completo del que a día de hoy disponemos. Analizaremos brevemente las materias contenidas en las mencionadas 37 fichas, repartidas en once áreas.

### 3.1. Desarrollo Económico e Infraestructuras

En el Área 1, denominada «Desarrollo Económico e Infraestructuras», se incluyen 9 materias:

1ª) Autopistas en régimen de concesión: afortunadamente y a día de hoy, tal y como se acaba de comentar, ya ha sido transferida a la Comunidad Autónoma Vasca, la titularidad del tramo de los seis kilómetros de la Autopista AP-1 que discurren por territorio alavés (entre Armiñón y el límite con la Provincia de Burgos), que se ha producido en 2018 y del tramo de la autopista AP-68 (Bilbao-Zaragoza) que discurre por la Comunidad Autónoma Vasca, que ha tenido lugar en 2019, lo que completa la inicial transferencia de la Autopista A-8 (Bilbao-Behobia), que se produjo en 1999, dado que la competencia en materia de carreteras y caminos es una tradicional competencia de las instituciones forales vascas. Por tanto, esta primera materia de las nueve relativas al Área 1 del Informe, ya estaría traspasada en su integridad.

2ª) Aeropuertos de interés general: si bien son competencia exclusiva del Estado los aeropuertos de interés general (art. 149.1.20 de la Constitución), también se prevé en el Estatuto de Gernika la competencia de Euskadi en ejecución de la legislación de aeropuertos de interés general cuando el Estado no se reserve su gestión directa (art. 12.8 del Estatuto). Lo que se pide aquí es la transferencia de los servicios de asistencia en tierra y la administración y explotación de las instalaciones en los aeropuertos de Bilbao, Foronda y Hondarribia, gestionados

---

Oficial del Estado, nº 108, del lunes 6 de mayo de 2019. Por su parte, simultáneamente, el Boletín Oficial del País Vasco publicó en su nº 83, del lunes 6 de mayo de 2019, el Decreto 71/2019, de 30 de abril, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco, sobre ampliación de funciones y servicios traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco por el Real Decreto 2769/1980, de 26 de septiembre, en materia de carreteras.

directamente por el Estado a través de AENA, teniendo en cuenta que incluso el Tribunal Constitucional ha reconocido que la prestación de los servicios de tierra puede ejercitarse por la Comunidad Autónoma. También cabrían otras fórmulas para que la participación de la gestión de la CAPV pueda mejorarse a través de otras vías (participación en sociedades filiales de AENA, posibles encomiendas de gestión, concesiones, convenios o consorcios).

3<sup>a</sup>) Puertos de interés general: es decir, el Puerto de Bilbao y el Puerto de Pasaia. Como ocurre en materia de aeropuertos, los puertos de interés general son competencia exclusiva del Estado, si bien el Estatuto de Gernika prevé que es competencia vasca la ejecución de la legislación del Estado cuando éste no se reserve su gestión directa. En estos momentos, la gestión de estos puertos se lleva a cabo directamente por las Autoridades Portuarias de Bilbao y Pasaia, que dependen del Ministerio de Fomento a través del organismo público Puertos del Estado. La única competencia de las autoridades autonómicas es el nombramiento de los Presidentes de las Autoridades Portuarias por parte del Gobierno Vasco. Lo que se solicitaría es, previa modificación de la legislación estatal, las funciones ejecutivas en ambos puertos.

4<sup>a</sup>) Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas: El CEDEX es un organismo público de gran importancia que se ocupa de la ingeniería civil, la edificación y el medio ambiente, y es un centro público de referencia en I+D+i en materia de obras públicas y medio ambiente: se solicita su traspaso, como ampliación al traspaso de 2009 en materia de investigación y desarrollo científico y técnico e innovación.

5<sup>a</sup>) Ferrocarriles: en este caso, lo que se pide es que se transfieran las funciones y servicios que ejerce el Estado sobre las infraestructuras ferroviarias que discurran dentro de la Comunidad Autónoma Vasca (líneas y tramos) siempre que esos tramos no formen parte de una infraestructura ferroviaria considerada de interés general por el Estado. También se solicitan las funciones y servicios del Estado en la prestación de servicios ferroviarios sobre la Red de Ferrocarriles de Interés General que discurra por territorio vasco. En lo relativo a esta materia, se han traspasado a Cataluña en 2009 y 2010 las funciones del Estado correspondientes al servicio de transporte de viajeros por ferrocarril de cercanías y a los servicios ferroviarios regionales de transporte de viajeros sobre la red de ancho ibérico de la red ferroviaria de interés general, pero como advierte el Informe, no se han traspasado los medios (que siguen en manos de RENFE), sino las funciones administrativas que se ejercen sobre los prestadores de servicios. En este sentido, en 2018 se han transferido a Euskadi dos líneas de ferrocarril: entre Bilbao y Basauri (Basurto Hospital- Ariz) y entre Alonsotegi y Barakaldo (Irauregi-Lutxana-Barakaldo), en cumplimiento de la Sentencia del Tribunal Constitucional 124/2016, de 23 de junio.

6ª) Transporte por carretera: se solicita la ordenación, coordinación, inspección y control del transporte por carretera que discurre íntegramente por Euskadi y también los que sin discurrir íntegramente por ella, tengan su origen o destino en ella, así como lo relativo a las reclamaciones derivadas del incumplimiento del contrato de transporte y de la aplicación de tarifas. La justificación para la competencia en materia de transportes por carretera, tiene una clara raíz foral y fue reconocida por la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio de delegación de facultades a las CCAA (modificada por la Ley Orgánica 5/2013, de 4 de julio), que establece en su Disposición Adicional la vía específica para el traspaso a las instituciones vascas, que debería producirse siguiendo la vía del Convenio Foral (cuyo precedente inmediato es el Convenio Foral con Álava de 1950), vía que quedó recogida en el acuerdo de la Comisión de Transferencias de junio de 2011 y que aún no se ha completado.

7ª) Salvamento marítimo: operaciones de búsqueda y salvamento de vidas y buques en las aguas territoriales del Estado español correspondientes al litoral vasco. Aquí las cosas deberían ser más sencillas. El Estatuto de Gernika prevé esta competencia como de ejecución de la legislación del Estado en salvamento marítimo (art. 12.10) y la propia Ley del Estado reconoce esa competencia en el artículo 264.5 del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. Así que es difícil de entender por qué no se produce este traspaso.

8ª) Administración institucional: apoyo a las Pymes y programas de innovación tecnológica. Básicamente se trata de la financiación de proyectos de innovación tecnológica. Aquí hay que decir que el antiguo organismo autónomo denominado IMPI, cuyas funciones desempeña ahora la Dirección General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa, fue transferido a todas las Comunidades Autónomas excepto a la CAPV. Por lo menos, en este aspecto, parece clara la necesidad de la transferencia y por conexión, parece también razonable que se reclamen otros aspectos económico-financieros en este tipo de materias (en relación con las funciones realizadas por la Empresa Nacional de Innovación, la Compañía Española de Reafianzamiento y el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía).

9ª) Hidrocarburos: aquí se solicita la ampliación de servicios y funciones ya traspasados en 1981. La Comunidad Autónoma Vasca ya tramita y otorga las autorizaciones de exploración y permisos de investigación sobre hidrocarburos que se desarrollan íntegramente en Euskadi, pero no en materia de explotación, que corresponde actualmente al Estado, según el artículo 3 de la Ley 34/1988, de 7 de octubre. Ello supondría la necesidad de modificar esta Ley básica del Estado, para poder dar un cumplimiento adecuado a lo previsto en los arts. 10.11



y 11.2.c) del Estatuto de Gernika, pues una vez más, la ley básica estatal choca con el desarrollo de lo previsto en el Estatuto de Gernika.

### **3.2. Agricultura, ganadería, pesca y alimentación**

En el Área 2, bajo la rúbrica «Agricultura, ganadería, pesca y alimentación», se incluyen las siguientes materias:

10ª) Organización y orientación del mercado de productos de la pesca y cultivos marinos: se pide una actualización y ampliación de lo transferido en 1982. En el Informe Zubia se reclamaban las funciones del entonces existente Organismo Autónomo (Fondo de Organización y Regulación del Mercado de Productos de la Pesca y Cultivos Marítimos –FROM–) en relación con la mejora de las estructuras y regímenes de comercialización pesqueros. Dado que el FROM ha desaparecido y sus funciones han sido asumidas directamente por la Dirección General de Ordenación Pesquera y Acuicultura del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, y la gran importancia de la normativa de la Unión europea en este ámbito, se pide una readecuación de las transferencias realizadas en 1982.

11ª) Inspección pesquera: la Comunidad Autónoma Vasca tiene transferida desde 1981 la inspección pesquera en aguas interiores, pero lo que se pide es asumir esa misma función también en las aguas territoriales adyacentes al litoral vasco en relación con la pesca marítima, para aprovechar mejor los recursos de la inspección que viene siendo realizada sobre aguas interiores.

12ª) Seguros agrarios: se solicita el traspaso de funciones y servicios que el Estado desarrolla a través de la Entidad Estatal de Seguros Agrarios (ENESA) y del Ministerio de Agricultura, porque se entiende que debe ser la Comunidad Autónoma de Euskadi, en el marco de sus competencias en materia de agricultura, quien se haga cargo de las funciones públicas derivadas de la misma en los casos en los que el punto de conexión (riesgo asegurado), se encuentre en Euskadi.

### **3.3. Empleo y políticas sociales**

En el Área 3, bajo el título «Empleo y Políticas Sociales», se incluyen dos materias:

13ª) Prestaciones por desempleo: Euskadi, desde 2011, ya desempeña las funciones de intermediación laboral y de gestión de las políticas activas de empleo a través de LANBIDE, pero lo que solicita es el traspaso de la gestión del sistema de protección económica frente al desempleo, es decir, de las políticas pasivas, fundamentándolo en la competencia vasca sobre la ejecución de la le-

gislación básica del Estado en materia de Seguridad Social y no en la gestión del régimen económico de la misma, según lo previsto en el art. 18.2. a) del Estatuto de Gernika, para lograr una política de empleo y una atención del servicio público de empleo más congruente.

14ª) Inmigración: dado que la situación en relación con la inmigración es muy distinta hoy en día a la que se planteaba cuando se aprobó el Estatuto, se trataría de asumir todas las acciones administrativas no directamente vinculadas a la competencia exclusiva del Estado en materia de extranjería (control de fronteras, entrada, residencia, trabajo y régimen sancionador de los extranjeros), como por ejemplo, el acogimiento y atención socio-sanitaria y orientación de inmigrantes, políticas de integración, y ejecución de la legislación laboral en materia de autorizaciones de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Euskadi, incluidas la inspección y la sanción, fundamentado todo ello en los títulos competenciales del Estatuto de Gernika en sanidad, bienestar social, desarrollo comunitario y trabajo. Hay que recordar que estas funciones ya han sido transferidas a Cataluña, en virtud de su competencia en inmigración, derivada del art. 138 de su Estatuto de 2006.

### 3.4. Medio ambiente

En el Área 4, bajo la rúbrica de «Medio Ambiente», destaca una materia concreta:

15ª) Ordenación y gestión del litoral: lo que se solicita es la gestión del dominio público marítimo-terrestre que incluiría, por ejemplo, la ordenación y gestión del litoral, la gestión y otorgamiento de autorizaciones de usos de temporada en playas y mar territorial, la gestión y autorización de actividades en las que concurren circunstancias especiales de intensidad, peligrosidad o rentabilidad, las autorizaciones de ocupación del dominio público marítimo-terrestre con instalaciones desmontables o con bienes muebles y la gestión de las concesiones demaniales, amparándose en la competencia vasca en materia de ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda (art. 10.31 del Estatuto de Gernika, que tiene una redacción más genérica, que es la que corresponde a su época histórica, frente a los nuevos Estatutos de Autonomía de segunda generación, obviamente, más actualizados), y teniendo en cuenta además que algunas de estas funciones ya han sido transferidas a Cataluña y a Andalucía entre 2007 y 2011 (si bien es cierto que sus nuevos Estatutos de 2006, ya actualizados, se refieren específicamente a competencias en gestión de títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre, sobre todo en el ámbito del otorgamiento de autorizaciones y concesiones, etc.).

### 3.5. Hacienda y Economía

En el Área 5, bajo la rúbrica de «Hacienda y Economía», destacan las siguientes materias:

16<sup>a</sup>) Crédito y Banca: Dadas las novedades acaecidas en esta materia, provenientes de la normativa europea, que ha cambiado totalmente la supervisión bancaria y que ha provocado la modificación de la normativa estatal, y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que reconoce a las Comunidades Autónomas competencias en materia de supervisión de entidades de crédito, aunque también reconoce al Estado la competencia para dictar la normativa básica para dictar los puntos de conexión que delimiten el alcance de las competencias autonómicas en dicha materia, hay que constatar que dicha configuración se ha llevado a cabo con las cajas de ahorros y las cooperativas de crédito, pero no con otras entidades financieras como los bancos. Se trata de dar pleno contenido al art. 11.2. a) del Estatuto, pero se trata de una cuestión debatida acerca de si se puede ir más allá de la supervisión de Cajas de Ahorros y Cooperativas de Crédito.

17<sup>a</sup>) Seguros: Si bien la Comunidad Autónoma Vasca tiene competencias exclusivas en materia de cooperativas y mutualidades no integradas en la Seguridad Social, conforme a lo establecido por la legislación mercantil y el desarrollo legislativo y ejecución de las bases estatales en materia de seguros privados, y las funciones ejecutivas en este ámbito (autorización, control y supervisión), los términos en los que se ha redactado la legislación mercantil y las bases estatales, impiden en la práctica desarrollar las previsiones estatutarias de modo pleno (arts. 10.23, 10.25 y 11.2.a), lo que obligaría a modificar la legislación del Estado para permitir el pleno ejercicio de esas competencias autonómicas, considerando como punto de conexión el domicilio legal de las entidades aseguradoras y que la Comunidad Autónoma ejercite las funciones que ahora desarrolla el Estado en lo que concierne a la supervisión de las entidades aseguradoras y reaseguradoras que se encuentren en su ámbito competencial. Y el asunto no es fácil, porque el Tribunal Constitucional ha declarado que la normativa básica estatal en este ámbito (sobre todo en lo que se refiere a los puntos de conexión) es constitucional, aunque no lo ha hecho de forma unánime, pues hay varios votos particulares que sostienen una interpretación distinta, más favorable a las competencias autonómicas.

18<sup>a</sup>) Sector público del Estado: la idea es que se arbitren los mecanismos oportunos para que las instituciones vascas participen en los órganos de administración y gestión de las empresas públicas y entes del Estado, en concreto en la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales –SEPI– (al igual que en el Informe Zubia, se hacía referencia a su antecesor, el antiguo Instituto Nacional

de Industria –INI–), o de las empresas integrantes de la misma cuya gestión de negocios esté radicada en Euskadi.

19ª) Crédito oficial: se trataría de la posibilidad de crear y dotar económicamente Instituciones de Crédito Oficial por parte de la Comunidad Autónoma, en términos similares a los del Instituto de Crédito Oficial del Estado (ICO), que es una entidad de crédito (es decir, un banco público) y una Agencia Financiera del Estado.

20ª) Mercado de Valores: en este ámbito, la normativa de la Unión Europea ha introducido profundos cambios en la normativa vigente, y tras las reformas legislativas para trasponer las directivas comunitarias en materia de mercado de valores, se ha ido restringiendo el campo de juego de la Comunidad Autónoma Vasca. Lo que se propone es que la Comunidad Autónoma Vasca pueda ejercer funciones que con carácter general ejerce la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) respecto a centros de contratación situados en Euskadi y respecto a productos que coticen solo en la Bolsa de Bilbao y las funciones de supervisión, inspección y sanción sobre la sociedad rectora de la Bolsa de Bilbao y respecto de operaciones sobre valores admitidos a negociación únicamente en la misma.

### 3.6. Educación

En el Área 6, relativa a «Educación», se analiza una única materia:

21ª) Expedición, homologación y convalidación de títulos y estudios extranjeros en enseñanzas universitarias: en este campo, la competencia de la Comunidad Autónoma Vasca en materia de educación es integral, y de raíz foral, tal y como recoge el art. 16 del Estatuto de Gernika, que establece que es competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio del artículo 27 de la Constitución y Leyes Orgánicas que lo desarrollen, de las facultades que atribuye al Estado el artículo 149.1.30ª de la misma y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía. En sendos Decretos de 1980 y 2011 se regulaba el traspaso de estas funciones en enseñanzas no universitarias, y no tiene ningún sentido que se no estén traspasadas todavía estas funciones en el ámbito universitario.

### 3.7. Salud

En el área 7ª, bajo la rúbrica genérica de «Salud», se alude a dos materias:

22<sup>a</sup>) Ejecución de la legislación del Estado sobre productos farmacéuticos: la competencia de las instituciones vascas está amparada en los arts. 10.15, 18.1 y 18.3 del Estatuto de Gernika. El propio Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, reconoce las competencias de ejecución de las CCAA sobre la legislación farmacéutica (por ejemplo, autorización de mensajes publicitarios para difusión limitada a la Comunidad Autónoma, control de la promoción dirigida a profesionales sanitarios, verificación de controles de los laboratorios farmacéuticos, inspección, control de calidad de los medicamentos, potestad sancionadora, etc. La cuestión parece clara si tenemos en cuenta que el Estado ya ha traspasado estas funciones a trece Comunidades Autónomas.

23<sup>a</sup>) Seguro escolar: lo que se solicita es la gestión del régimen económico del Seguro Escolar y de las funciones y servicios correspondientes a la acción protectora sanitaria derivada del Seguro escolar. Aquí hay que distinguir entre la transferencia de las prestaciones de asistencia sanitaria, que ha sido realizada ya para varias CCAA entre 2006 y 2010 y que no plantea problemas, y las prestaciones económicas, es decir, la parte relativa a Seguridad Social, que el Estado no quiere transferir pues entiende que constituyen prestaciones contributivas del sistema que no pueden ser traspasadas sin romper el principio de caja única de la Seguridad Social, lo que nos conduce a la discusión del «tótem» de la «ruptura de la Caja única», que analizaremos más adelante. Sin embargo, el Gobierno Vasco entiende que el art. 18 y la Disposición Transitoria 5<sup>a</sup> del Estatuto de Gernika, en relación con la gestión del régimen económico de la Seguridad Social, amparan el traspaso del seguro escolar completo, y no sólo en lo que se refiere a las prestaciones en materia de asistencia sanitaria.

### 3.8. Turismo

En el área 8, bajo el título de «Turismo»:

24<sup>a</sup>) Paradores de turismo: los paradores quedaron fuera de la transferencia realizada en 2011. Para darle sentido completo a la competencia del art. 10.36 del Estatuto, se trataría del traspaso de la titularidad de los dos «Paradores» existentes en Euskadi (Hondarribia y Argómaniz) o bien alternativamente, de que la Comunidad Autónoma pueda participar en la empresa pública estatal que gestiona los Paradores de Turismo, en los términos que establezca la legislación estatal, tal y como se prevé en el art. 171 del Estatuto catalán y de acuerdo con la interpretación que del mismo ha hecho el Tribunal Constitucional en el FJ 107 de su Sentencia STC 31/2010, de 28 de junio, sobre dicho Estatuto.

### 3.9. Cultura y Política Lingüística

En el Área 9, en el ámbito de la Cultura y Política Lingüística:

25<sup>a</sup>) Fondo de protección a la cinematografía: se trataría de transferir dicho fondo, que quedó pendiente de transferir<sup>38</sup> en el traspaso de competencias en esta materia en 1981, según establece el art. 3.7 del Anexo del Real Decreto 44/1981, de 23 de marzo, de traspasos en materia de cultura.

26<sup>a</sup>) Asignación de ISBN y ISSN: se trataría de traspasar a Euskadi las mismas funciones esta materia que han sido transferidas a Cataluña en 2007, como ampliación a los servicios traspasados a Euskadi en 1980, en relación con la competencia para asignar el ISBN e ISSN, estableciendo como punto de conexión los editores y autores domiciliados en Euskadi y las obras en euskera.

### 3.10. Seguridad

En el Área 10, relativa a «Seguridad», se estudian cuatro materias concretas:

27<sup>a</sup>) Meteorología: en este ámbito, existe una distinta visión del tema por parte del Estado y por parte de la Comunidad Autónoma Vasca. Actualmente, existen tanto la Agencia Estatal de Meteorología (AEMET) como la Agencia Vasca de Meteorología (EUSKALMET). La Comunidad Autónoma del País Vasco considera que el Estado debería traspasar sus infraestructuras meteorológicas en Euskadi o en su defecto, valorar financieramente las cargas que asume Euskadi al prestar estos servicios, dotándose ambas Administraciones de instrumentos de colaboración para el ejercicio de sus competencias. Sin embargo, el Estado central se niega al traspaso de sus instalaciones porque entiende que la competencia sobre meteorología es concurrente y que el servicio de meteorología estatal (ex. art. 149.1.20) es un servicio también necesario para el ejercicio por el Estado de otras competencias (Fuerzas Armadas, navegación aérea, investigación); insiste en ejercer sus competencias en meteorología mediante sus propios medios en Euskadi, sin perjuicio de que la CAPV haga lo mismo con los suyos, y tiene a su favor la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Es decir, que para que el traspaso fuera posible, el Estado debería cambiar su forma de entender el ejercicio de esta competencia (y admitir que sea la CAPV quien preste los servicios a través de todas las infraestructuras radicadas en Euskadi, traspasando

---

<sup>38</sup> La fórmula exacta decía «lo relativo a la recaudación y aplicación del Fondo de Protección a la Cinematografía, será objeto de posteriores estudios y acuerdo entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Administración del Estado».

a la CAPV las de titularidad estatal sitas en ella, comprometiéndose Euskadi a facilitarle toda la información que el Estado preciso para el ejercicio de la competencia), lo cual no se prevé fácil.

28ª) Expedición de permisos de circulación y matriculación de vehículos: la Administración Vasca considera esta transferencia, como ampliación necesaria a las facultades que en materia de seguridad vial asumió la CAPV en 1983, para completar las funciones que el art. 17 del Estatuto de Gernika le atribuye. Esta competencia es ejercida actualmente por el Ministerio del Interior, pero está directamente relacionada con la competencia foral tradicional de policía y seguridad, y tiene lógica teniendo en cuenta la competencia de las instituciones vascas relativa a tráfico y seguridad vial.

29ª) Servicios privados de seguridad: lo que se reclama aquí tiene sobre todo naturaleza financiera, y se pretende que permita incorporar el régimen de financiación propio de la CAPV en cuanto a las funciones y servicios asumidos en esta materia, tras la reordenación de funciones provocada por la Ley 5/2014, de 4 de abril del Estado y el Decreto 20/2014, de 21 de octubre, de la Comunidad Autónoma Vasca.

30ª) Régimen electoral municipal: aquí tenemos un conflicto serio entre lo que dice el Estatuto de Gernika y la regulación actual de una Ley Orgánica posterior al mismo (la Ley Orgánica 5/1985 de régimen electoral general –LOREG–), que impide el cumplimiento de lo establecido en el Estatuto de Gernika. El art. 37.3. e) del Estatuto afirma que es competencia exclusiva de los Territorios Históricos Vascos el régimen electoral municipal. Sin embargo, la LOREG establece un régimen electoral municipal uniforme para todos los municipios españoles, como parte del régimen electoral general en su Título III y en su Disposición Adicional Primera, apartado cuarto, cuando establece que el contenido de dicho Título III no puede ser modificado ni sustituido por la legislación de las CCAA.

Estamos por tanto ante una clara antinomia: el art. 37.3.e) del Estatuto forma parte del «núcleo intangible de la foralidad», especialmente protegido por la Disposición Adicional Primera de la Constitución, como así se ha reconocido en jurisprudencia constante por parte del Tribunal Constitucional. La LOREG, que regula el régimen electoral general, deja margen para las especialidades propias en las elecciones autonómicas y forales vascas, pero no para las elecciones municipales vascas. Es urgente buscar una salida para las elecciones municipales, pues actualmente la LOREG, que es una Ley Orgánica del Estado, está contradiciendo directamente y vaciando de contenido un Estatuto de Autonomía e impidiendo además que se cumpla el mismo, lo que resulta claramente inconstitucional, pues el Tribunal Constitucional ha dejado claro que las normas

estatales (aunque sean reguladas por Leyes Orgánicas) no pueden modificar los Estatutos de autonomía en las materias que éstos deben regular.

### 3.11. Trabajo y Justicia

El último Área del Informe, la 11<sup>a</sup> es la relativa a Trabajo y Justicia y comprende siete materias, a saber:

31<sup>a</sup>) Sistema penitenciario: lo que se pide es la transferencia de la organización, régimen y funcionamiento de los centros penitenciarios radicados en Euskadi. Como ya sabemos, esta es una de las transferencias más polémicas y no por su cobertura jurídica en el Estatuto de Gernika, que es evidente, sino por razones políticas que tienen que ver directamente con la política de seguridad y antiterrorista. Los títulos competenciales están claros: art. 10.14 del Estatuto de Gernika (competencia exclusiva en materia de organización, régimen y funcionamiento de las instituciones de establecimiento y protección y tutela de menores, penitenciarios y de reinserción social, conforme a la legislación general en materia civil, penal y penitenciaria) y art. 12.1. (competencia de ejecución de la legislación penitenciaria del Estado). El precedente catalán también es claro, en 1983 y 1986 se traspasaron a la Generalitat las funciones de dirección, organización e inspección de las Instituciones Penitenciarias de cualquier tipo radicados en territorio catalán, incluido el personal de Instituciones Penitenciarias, lo que resulta confirmado por el artículo 168 del Estatuto catalán vigente. En el caso vasco, solo se han producido traspasos en materia de sanidad penitenciaria y personal docente de instituciones penitenciarias, mientras que lo que se ha solicitado en varias ocasiones tanto por el Gobierno como por el Parlamento Vasco es que la CAPV asuma la organización de centros penitenciarios y los centros de inserción social radicados en Euskadi, que actualmente dependen del Estado.

32<sup>a</sup>) Inspección de Trabajo y Seguridad Social: lo que se pide es completar el traspaso realizado a Euskadi en 2011 en materia de función pública inspectora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el ámbito territorial y material de sus competencias. El problema es que actualmente no se incluyen las facultades de control, inspección y sanción en relación con el régimen económico de la Seguridad Social, y estas deberían vincularse a las funciones a transferir en relación con el Instituto Nacional de la Seguridad Social, el Instituto Social de la Marina y la gestión del régimen económico de la Seguridad Social.

33<sup>a</sup>) Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS): este es otro de los puntos polémicos. Lo que se pide es la transferencia del reconocimiento y control del derecho a las prestaciones económicas del Sistema de la Seguridad Social en su modalidad contributiva (sin perjuicio de las competencias del SPPE



en prestaciones por desempleo y del Instituto Social de la Marina en relación con el régimen especial de los trabajadores del mar); el reconocimiento y control de las prestaciones familiares de modalidad no contributiva y el control y tutela de las Entidades Colaboradoras en la gestión de las contingencias. Todo ello está directamente relacionado con cómo se cumple el Estatuto en lo previsto en los artículos relativos a esta materia como son el art. 18.2<sup>39</sup> y la Disposición Transitoria Quinta<sup>40</sup>.

34<sup>a</sup>) Instituto Social de la marina: En consonancia con lo anterior, se solicita el ejercicio de la función de gestión, administración y reconocimiento del derecho a las prestaciones del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar, incluyendo las potestades inspectora y sancionatoria.

35<sup>a</sup>) Gestión del régimen económico de la Seguridad Social: en la petición de estas transferencias, como dice el Informe, «el desarrollo de las competencias asumidas en el Estatuto de Autonomía en el área de referencia pasa por ser uno de los retos pendientes más trascendentales para lograr el impulso y profundización del autogobierno. Tal empeño deben a su vez enderezarse con la voluntad de atender y respetar los principios de solidaridad, cohesión territorial e igualdad básica del ciudadano»<sup>41</sup>. Este es el espíritu que debe reinar en la negociación de la transferencia de estas materias en cumplimiento del Estatuto de Gernika, una negociación que no va a ser nada fácil<sup>42</sup>.

Efectivamente, en aplicación de los arts. 18.2, 18.4 y de la Disposición Transitoria Quinta del Estatuto, se pide el traspaso de la gestión del régimen económico de la Seguridad Social en el ámbito de la CAPV, dentro de su carácter unitario y del respeto al principio de solidaridad, mediante la subrogación de las instituciones vascas en la posición que ocupa actualmente la Tesorería General de la Seguridad Social (esto es, sin romper el tótem de los principios de solidaridad financiera y de «Caja única»). La clave está en cómo llevarla a cabo.

---

<sup>39</sup> «En materia de Seguridad Social corresponderá al País Vasco: a) El desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, salvo las normas que configuran el régimen económico de la misma; b) La gestión del régimen económico de la Seguridad Social».

<sup>40</sup> «La Comisión Mixta de Transferencias que se crea para la aplicación de este Estatuto establecerá los oportunos convenios, mediante los cuales la Comunidad Autónoma asumirá la gestión del régimen económico de la Seguridad Social, dentro de su carácter unitario y del respeto al principio de solidaridad, según los procedimientos, plazos y compromisos que, para una ordenada gestión, se contengan en tales convenios».

<sup>41</sup> Informe..., *op. cit.*, p. 153.

<sup>42</sup> A ese respecto pueden consultarse las SSTC 27/1983, de 20 de abril; 124/1989, de 7 de julio; 195/1996, de 28 de noviembre; 51/2006, de 16 de febrero; 139/2016, de 21 de julio; 33/2017, de 1 de marzo y 64/2017, de 25 de mayo.

36ª) Fondo de Garantía Salarial (FOGASA): este Organismo Autónomo, adscrito al Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, se encarga de la gestión del servicio público de protección de los créditos laborales a favor de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia o concurso del empleador. Se pide su traspaso a la CAPV, en virtud de las competencias asumidas en materia laboral en el Estatuto de Gernika (art. 12.2), ya que se entiende que esta función tiene una clara naturaleza jurídica laboral y no de Seguridad Social, aunque actualmente y por razones operativas, la recaudación de sus cuotas se realiza por la Tesorería General de la Seguridad Social junto con la de las cuotas de la Seguridad Social.

37ª) Centro de Investigación y Asistencia Técnica (CIAT): en el marco de la Seguridad e Higiene en el Trabajo, se trataría de culminar el traspaso de 1985 en materia de los Gabinetes Provinciales del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT), traspasando también el antiguo CIAT situado en territorio de la CAPV (concretamente en Barakaldo, Bizkaia). Sin embargo, aquí se ha producido una dificultad técnica añadida, pues sin alterar sus normas organizativas, se ha producido una mutación orgánica en el INSHT, pues ahora estos centros ahora ya no se denominan como lo habían hecho siempre «CIAT» con unidades territoriales en Madrid, Barcelona, Sevilla y Bilbao (Barakaldo), sino Centros Nacionales, entre ellos el de Bilbao (sito en el municipio de Barakaldo), por lo que han alterado su naturaleza jurídica, pues ya no son considerados órganos territoriales del INSHT, sino como órganos centrales del mismo, y en el caso del de Bilbao, se denomina ahora «Centro Nacional de Verificación de Maquinaria de Bilbao», lo que dificulta su traspaso.

### III. A MODO DE CONCLUSIÓN

En relación con el futuro del autogobierno vasco, están abiertos dos escenarios distintos que, en mi opinión, no son contradictorios sino compatibles entre sí, en los que se puede «actuar» simultánea o sucesivamente y que hay que diferenciar claramente: a) un primer escenario, que se refiere a cómo completar el cumplimiento del actualmente vigente Estatuto de Autonomía de Gernika, que es al que me refiero en este trabajo y b) un segundo escenario, relativo a la actualización del «estatus» vasco de autogobierno, modificando el Estatuto de Gernika.

A pesar de los problemas que subsisten para completarlo aún hoy, y después de haber transcurrido casi cuarenta años desde su aprobación, creo que es de justicia reconocer el gran papel que el Estatuto de Gernika ha jugado en el contexto histórico en el que surgió, en lo que respecta a la consolidación del marco jurídico-político del autogobierno vasco, caracterizado por un amplio ni-

vel de autonomía. Dicho esto, también tengo que decir, sin embargo, que pese al impulso inicial al mismo y ya desde que se produjeron las primeras transferencias por parte del Estado para dar cumplimiento al Estatuto, comenzaron también las resistencias a completarlo, porque siempre ha habido una notable desconfianza por parte de algunos estamentos políticos, jurídicos, doctrinales y burocráticos del Estado central hacia el proceso de transferencias a las Comunidades Autónomas (sobre todo a Euskadi y a Catalunya) por temor a vaciar de competencias del Estado central, por arriba (por la Unión Europea) y por abajo (por las Comunidades Autónomas) y a que el proceso «se fuera de las manos». Y eso se pudo ver claramente ya desde principios de los años ochenta con el Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA) que, afortunadamente, fue desautorizado por el Tribunal Constitucional, o con el proceso denominado de «café para todos», a partir de los Pactos Autonómicos de 1992, que ha ido «diluyendo» la posición de las nacionalidades históricas.

Esas tendencias centrípetas han seguido presentes de una manera u otra durante todos estos años en contraposición a otras tendencias centrífugas provenientes, también hay que decirlo, sobre todo de Euskadi y de Cataluña. También en este contexto hay que situar el fracaso del «denominado Plan Ibarretxe» de 2004 para reformar el Estatuto de Gernika (tras su derrota en el Congreso de los Diputados) y la declaración de inconstitucionalidad de la conocida «Ley de consulta» aprobada por el Parlamento Vasco en 2008 (y declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional dos meses y medio más tarde). Y creo que también es difícil negar que esas tendencias centrífugas han tenido mucho que ver con lo que ha ocurrido con el Estatuto catalán de 2006 y con la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio, que «resolvió» el recurso de inconstitucionalidad presentado contra el mismo.

En todo proceso de cesión de poder efectivo y de traspaso de competencias, quien tiene el poder se resiste a desprenderse de él; dicho proceso siempre supone una negociación política y jurídica compleja, y en cualquier negociación, hacen falta buena voluntad, una «atmósfera» favorable al acuerdo; mucha paciencia y cierta dosis de lealtad mutua. Pero si el Estatuto de Gernika es un pacto político y jurídico entre las instituciones vascas y las del Estado, aprobado por las instituciones vascas, las instituciones del Estado central y refrendado por la ciudadanía vasca, parece evidente que, como todo pacto, debe ser cumplido en su integridad. Además de un pacto político, se trata nada menos que de la norma institucional básica de la Comunidad de Euskadi, y además una Ley Orgánica española que lleva sin cumplirse en su totalidad casi 40 años, lo que resulta difícil de entender.

Llegados a este punto, también hay que hacer referencia a la posición del Tribunal Constitucional, en el que no siempre es fácil hacer valer con

eficacia una visión de la interpretación de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía diferente a la que se tiene desde el Estado Central, por el propio diseño constitucional del Tribunal y sobre todo en estos últimos tiempos donde el propio Tribunal no ha sido ajeno a un preocupante proceso de «politización».

Asimismo, hay que hacer referencia a que la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas se ha visto muy condicionada por la incorporación a la Unión Europea, que se produjo después de la entrada en vigor del Estatuto Vasco, y en el proceso de profundización en la Unión, el Estado español ha ido cediendo parcelas de soberanía a las instituciones europeas que afectan directa e indirectamente a las competencias de las Comunidades Autónomas, sin que éstas hayan tenido mucho que decir en el proceso, dado que el interlocutor con la Unión Europea es el propio Estado central. Y también hay que evitar que la pertenencia del Reino de España a la Unión Europea se convierta en una excusa para que el Estado «recupere» por la puerta de atrás, competencias que en el derecho interno corresponden a las Comunidades Autónomas.

Pero en todo caso, resulta difícilmente aceptable desde la óptica vasca, que el Estado español lleve casi cuarenta años sin cumplir totalmente su propia Ley Orgánica, alegando no sólo discrepancias técnicas sino también razones de oportunidad política. Se puede entender que el traspaso de algunas de ellas no sea fácil de «sustanciarse», por sus repercusiones políticas, económicas y jurídicas, y que puede haber discrepancias en el alcance de dichas competencias, pero en un Estado de Derecho que se precie de serlo, las leyes en vigor deben cumplirse sin condiciones previas, y resulta un tanto «humillante» que, si se me permite la expresión, para obtener finalmente el traspaso de algunas competencias pendientes que el Estado debería haber realizado para cumplir su propia ley, se obligue a determinadas fuerzas políticas vascas a negociar con el Gobierno de turno el traspaso a «cuentagotas» de algunas de ellas a cambio de apoyos puntuales en determinadas leyes vitales para la supervivencia del Gobierno de turno, por ejemplo, las presupuestarias, y que encima se pretenda dar la imagen de que tales fuerzas políticas «arrancan su traspaso a la fuerza», poco menos que sometiendo a las instituciones del Estado a una especie de «chantaje».

Y finalmente, también resulta difícil de aceptar que, sobre todo en los últimos tiempos, el Estado central esté intentando «recentralizar» competencias a través del uso abusivo de las cláusulas horizontales previstas en la Constitución y de una interpretación de la normativa básica, que en la práctica, vacía muchas veces de contenido las competencias autonómicas en materia de legislación de desarrollo y de ejecución, realizando una armonización encubierta del modelo territorial, inmiscuyéndose a veces con descaro en las competencias de las Comunidades Autónomas a favor del Estado, y provocando una gran inseguridad jurídica acerca de lo que ha de entenderse por «básico». Y lo mismo puede decir-

se a partir de la crisis económica, con la «recentralización» realizada a partir de técnicas conectadas con los principios de estabilidad económica y sostenibilidad financiera.

En el proceso histórico de cumplimiento del Estatuto y en el cronograma del traspaso de competencias, podemos distinguir varios períodos: tras una primera fase en la que tuvo lugar el traspaso de competencias más importantes, porque se partía de cero y había que poner en marcha el sistema previsto en el Estatuto Vasco (sobre todo entre 1980 y 1987), empezaron a notarse las diferencias de criterio entre las instituciones del Gobierno Central y las instituciones vascas acerca del contenido, valoración y plazos para las competencias pendientes de traspasos. Ya durante los años 1992-1993, durante la IV Legislatura del Parlamento Vasco, se trabajó en Comisión sobre un «Informe sobre el desarrollo estatutario», conocido como «Informe Zubia». En él aparecían 54 traspasos pendientes de realizar. Por su parte, en 1994 se realizaron transferencias en otras nueve materias.

El siguiente Informe sobre el estado de las transferencias es el denominado «Informe sobre prioridades de negociación sobre las transferencias pendientes», realizado por el Gobierno Vasco en 1995. En este Informe se recogían los nueve traspasos efectuados desde que había sido aprobado el Informe Zubía y se señalaban los que aún quedaban pendientes. Posteriormente, en 1996, se transfirieron los medios materiales y personales de la Administración de Justicia y se ampliaron también los medios en materia de agricultura, asistencia sanitaria del Instituto Social de la Marina, medio ambiente y vertidos y enseñanza. En 1998, se transfirió la asistencia de servicios sociales del Instituto Social de la Marina y lo relativo a los mediadores de seguros y en 1999, se transfirieron algunas competencias en materia de carreteras.

En 2001 se actualizó el Informe de Prioridades, quedando todavía pendientes de transferencia los títulos competenciales relativos a muy relevantes materias, entre las que destacaban: la transferencias en materia de régimen económico de la Seguridad Social e INEM; puertos y aeropuertos; ferrocarriles; autopistas en régimen de concesión; crédito, banca, seguros y crédito oficial; régimen minero-energético (hidrocarburos); investigación científica y técnica y, por último, centros penitenciarios.

Posteriormente, en 2009, tuvieron lugar las transferencias en investigación y desarrollo científico y técnico e innovación y en relación con la provisión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia. En 2010, y en materia de políticas activas de empleo, se transfirieron la ejecución de la legislación laboral en el ámbito del empleo, del trabajo y la formación profesional que realiza el Servicio Público de Empleo Estatal y

competencias del Instituto Social de la Marina, en materia educativa, de empleo y formación profesional para el empleo.

La última gran remesa de competencias transferidas hasta las que se han producido en 2018-2019, tuvo lugar en 2011, a cambio de apoyo presupuestario al Gobierno del Presidente Rodríguez Zapatero, en relación con los maestros de instituciones penitenciarias, profesorado de religión, homologación y convalidación de títulos y estudios extranjeros en enseñanzas no universitarias, función pública inspectora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, sanidad penitenciaria, ejecución de la legislación sobre propiedad intelectual, gestión de archivos de titularidad estatal, enseñanzas náutico-pesqueras, náutico-deportivas y subacuático-deportivas, expedientes de regulación de empleo, transporte marítimo, medios patrimoniales y personales de la función pública inspectora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y algunas competencias en materia de turismo.

En la X Legislatura, la Ponencia del Parlamento Vasco para la actualización del autogobierno de Euskadi, solicitó al Gobierno Vasco varios Informes, y entre ellos, en lo que a esta materia se refiere, un Informe sobre los efectos negativos del incumplimiento del Estatuto de Gernika, que fue realizado el 9 de septiembre de 2015.

Finalmente, en esta XI Legislatura del Parlamento Vasco, el último Informe realizado hasta ahora es el realizado por el Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno sobre actualización de las transferencias pendientes a la Comunidad Autónoma del País Vasco, aprobado por el Gobierno Vasco el 19 de septiembre de 2017, a petición de la Ponencia del Parlamento Vasco para la actualización del autogobierno de Euskadi. Este exhaustivo Informe incluye el listado actualizado de las transferencias pendientes, dividido en 11 áreas distintas, en las que agrupa 37 fichas referidas a materias concretas y que califica como «un referente de mínimos».

Es en la metodología de este informe en la que me he basado para hacer un somero estudio de los traspasos pendientes. Como he intentado demostrar, existen algunas materias que no deberían ser difíciles de traspasar si hay buena voluntad por ambas partes (por ejemplo, transporte por carretera, fondo de protección a la cinematografía, salvamento marítimo, ejecución de la legislación del Estado sobre productos farmacéuticos, ISBN u ordenación y gestión del litoral marítimo).

Otras son más complicadas: algunas porque exigen la modificación de las leyes del Estado (por ejemplo, en materia de puertos y para ello el Estado tiene que estar de acuerdo en modificarlas en el sentido pretendido por las instituciones vascas), o porque la cesión de competencias a la Unión Europea ha compli-

cado las cosas en relación a cómo estaban cuando se aprobó el Estatuto (supervisión bancaria, seguros, regulación bursátil), o porque a pesar de que el tenor literal del Estatuto es claro, inciden en temas muy polémicos (como las políticas pasivas de empleo, el régimen económico de la Seguridad Social), o fuertemente influidos por consideraciones políticas, por ejemplo, en materia de seguridad y antiterrorista (sistema penitenciario) o porque plantean formas muy distintas de entender cómo ejercitarlas por parte del Gobierno Central o de las instituciones vascas (meteorología). En algún caso, hay incumplimientos flagrantes del Estatuto, dificultados por la rigidez del legislador orgánico español (régimen electoral municipal) y también hay materias que tienen en este momento una gran importancia – mucho mayor que en la época en que se aprobó el Estatuto– y que se proyectan sobre ámbitos pluridisciplinarios (inmigración).

Finalmente, hay que tener en cuenta que el proceso supone no sólo la transferencia de las competencias pendientes, sino también su adecuada financiación, según lo previsto en las Leyes de Concierto Económico y de Cupo.

En estos últimos tiempos, se ha producido un tímido motivo de esperanza: de hecho, el 26 de noviembre de 2018, tras siete años sin hacerlo, se reunió –precisamente en Bilbao, la primera vez que se reunía en Euskadi– la Comisión Mixta de Transferencias para proceder a la transferencia a Euskadi de un tramo de 6 kms. de la autopista A1 a su paso por el territorio alavés (entre Armiñón y el límite con la Provincia de Burgos), y de dos líneas de ferrocarril que discurren en territorio vizcaíno, entre Alonsotegi y Barakaldo y entre Bilbao y Basauri) y el 16 de abril de 2019, se volvió a reunir para el traspaso de la autopista A-68 a su paso por el territorio de la Comunidad Autónoma Vasca. Aunque el traspaso de estas transferencias pueda parecer modesto si lo comparamos con lo falta por traspasar, esperemos que permita crear el clima adecuado para que se pueda entrar a negociar en serio el traspaso de otras materias de más relevancia.

Es de desear que, a pesar de que el actual contexto político no es el más adecuado para una negociación serena de las transferencias pendientes, las partes negociadoras, por sentido de Estado, sepan abstraerse de él y llegar a acuerdos que permitan cumplir en su totalidad un pacto político y jurídico esencial para Euskadi y también para España, después de transcurridos casi 40 años desde que se aprobó.

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

AJA FERNÁNDEZ, Eliseo / VIVER PI i SUNYER, Carles, Valoración de 25 años de autonomía, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 69 (2003), pp. 69-113.

- ÁLVAREZ GARCÍA, Vicente, La recentralización de competencias en España por imperativo del Derecho Europeo, *Revista General de Derecho Constitucional*, 18 (abril 2014).
- CASTELLS ARTECHE, José Manuel, La nueva recentralización: la especificidad vasca, *Revista Vasca de Administración Pública*, 99-100 (2014), pp. 943-978.
- CELAYA IBARRA, Adrián, Significado y posibilidades del Estatuto Vasco, *Revista Internacional de los Estudios Vascos*, 33-1 (1988), pp. 71-80.
- CONDE ÁLVAREZ, Begoña, El Estatuto de Gernika a examen, 2017. El texto aparece en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6275517.pdf> (última consulta, 24 de octubre de 2018).
- CRUZ VILLALÓN, Pedro, La dificultad del TC como garante de la autonomía territorial. *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, 19 (2009), pp. 101-111.
- Informe sobre el desarrollo estatutario* (Informe Zubia), Boletín Oficial del Parlamento Vasco, IV Legislatura, 94 (9 de julio de 1993), pp. 6072 y ss.
- Informe sobre prioridades de negociación sobre las transferencias pendientes*, Boletín Oficial del Parlamento Vasco, V Legislatura, 40 (17 de octubre de 1995), pp. 1860 y ss.
- Informe de la Vicepresidencia del Gobierno Vasco sobre prioridades de negociación de las transferencias pendientes*, elaborado en 1995 y actualizado en 2001.
- Informe sobre los efectos negativos del incumplimiento del Estatuto de Gernika* (9 de septiembre de 2015). [https://www.irekia.euskadi.eus/uploads/attachments/6888/1-EFECTOS\\_NEGATIVOS\\_INCUMPLIMIENTO\\_ESTATUTO\\_\(CAST\).pdf?1442404501](https://www.irekia.euskadi.eus/uploads/attachments/6888/1-EFECTOS_NEGATIVOS_INCUMPLIMIENTO_ESTATUTO_(CAST).pdf?1442404501) (última consulta, 29 de octubre de 2018).
- Informe realizado por el Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno sobre actualización de las transferencias pendientes a la Comunidad Autónoma del País Vasco*, aprobado por el Gobierno Vasco el 19 de septiembre de 2017. <http://www.legebiltzarra.eus/irud/11/00/006259.pdf> (última consulta, 29 de octubre de 2018).
- JÁUREGUI BERECIARTU, Gurutz, El Estatuto de Gernika de 1978: una mirada retrospectiva. *Iura Vasconiae*, 12 (2015), pp. 9-35.
- LÓPEZ BASAGUREN, Alberto, Transformazioni dello Stato autonomistico e riforma dello Statuto del Paese Basco: tra rotura ed «accomodamento» a convenienza. En GAMBINO, Silvio (ed.), *Regionalismo e Statuti. Le riforme in Spagna e in Italia*, Milano: Giuffrè, 2008. También aparece publicado en la



- Revista electrónica federalismi.it. *Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, www.federalismi.it, Año VI, nº 18 (24/09/2008).
- LÓPEZ BASAGUREN, Alberto, Transformaciones del Estado Autonómico y reforma del Estatuto del País Vasco: entre ruptura y «acomodación» conveniente, puede consultarse en <http://dirittoestoria.it/7/Contributi/Lopez-Basaguren-Estado-Autonomico-reforma-Estatuto-Pais-Vasco-htm>, p. 10. (Última consulta, 25 de octubre de 2018).
- MEILÁN GIL, José Luis, *El itinerario desviado del Estado Autonómico y su futuro*, La Coruña: Bubock editorial, 2014.
- NIETO, Alejandro, La Administración y la burocracia del Estado en la década de los ochenta, *Revista Vasca de Administración Pública*, 13 (1980), pp. 171-191.
- SANTAMARÍA ARINAS, René Javier, Del ruido de sables a la algarabía de los mercados: la LOAPA vista desde las atípicas armonizaciones de hoy, *Iura Vasconiae*, 12 (2015), pp. 155-183.
- TAMAYO SALABERRIA, Virginia, *Autogobierno de Vasconia. Desarrollo y crisis (1978-2006). Documentos*, Bilbao: Fundación Para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia; Diputación Foral de Bizkaia, 2007.
- VIRGALA FORURIA, Eduardo, *¿Cumplimiento o superación del Estatuto?*, *Cuadernos de Alzate: Revista Vasca de la cultura y las ideas*, 25 (2001), pp. 173-182.
- VIVER PI i SUNYER, Carles, Finalmente, una amplia autonomía de baja calidad, *Diario El País*, 6 de septiembre de 2003.
- VIVER PI i SUNYER, Carles, La reforma de los Estatutos de Autonomía. En VIVER PI i SUNYER, Carles, BALAGUER CALLEJÓN, Francisco y TAJADURA TEJADA, Javier, *La reforma de los Estatutos de Autonomía. Con especial referencia al caso de Cataluña*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005.