



País Vasco: el estudio de la precedencia en una arquitectura difícil.

**Helena González Ansa,
Universidad de Elche.**

ABSTRACT

Objeto de estudio: La precedencia en la Comunidad Autónoma del País Vasco en el marco de la regulación estatal. El ser y el fundamento de la precedencia. Resumen del tema: Se analiza la precedencia de las instituciones vascas en el marco de la competencia estatal para dictar la precedencia correspondiente al ordenamiento constitucional (RD 2099/83).

La Constitución de 1978 incorpora una Disposición Adicional 1ª fundamental para la organización de la Comunidad Autónoma del País Vasco, y por tanto para su precedencia. Por su parte, el artículo 21.2 RD 2099/83 hace una regulación de los parlamentos forales coincidente con diversas tesis de jurista encaminadas a equiparar el status foral con el autonómico.

El "derecho constitucional" comparado, Estado / Comunidad, sirve tanto para definir la propuesta de precedencia para el País Vasco como para sugerir nuevas ideas en torno a la norma estatal de precedencia.

El estudio trata de asentarse sobre una comprensión completa de todas las disposiciones del RD 2099/83, para lo cual es preciso abordar su artículo 3º, sobre la clasificación de los actos oficiales.

Metodología:

1. Consideración de la norma de precedencia como norma jurídica.
2. Fuentes: el Derecho constitucional, en primera instancia. Conjunto de normas jurídicas que organizan el poder político en una determinada estructura jurídico - institucional. Normas sobre la producción jurídica. Tratados de ius-publicistas.
3. Método: estudio de las relaciones entre ordenamientos jurídicos; estudio de la distribución de poderes y de la posición relativa entre los órganos.

Objetivos: Proponer una ordenación de precedencia para la Comunidad vasca. Identificar fundamentos generales de precedencia.



Palabras clave: Estrictamente jurídico; comunidad y su organización jurídico - política; constituciones; ordenamientos jurídicos; normatividad; normativismo.

PAÍS VASCO: EL ESTUDIO DE LA PRECEDENCIA EN UNA ARQUITECTURA DIFÍCIL.

Introducción.

Esta comunicación es un compendio de ideas de varios estudios realizados entre 2002 - 2003 para que formaran parte de un Proyecto de Fin de Carrera. Tratábamos en ellos cuestiones como la necesidad de independizar la precedencia, que es cosa jurídica, de la política; la clasificación de los actos oficiales y los actos generales como celebraciones de una identidad; el ambiguo modelo de Estado y la posición que las Comunidades Autónomas ocupan en él (Título VIII CE); el estudio de la precedencia en la Comunidad Autónoma a partir del Estatuto pero sin olvidar el marco de la Constitución; o la coincidencia de la aparición del RD 2099/83 con el fin de la primera etapa estatuyente (1979 - 1983) tras los Acuerdos políticos de 1981, entre otras cosas (González, 2003).

Dos circunstancias decidieron el enfoque de este trabajo. Una fue la oportunidad de conversar con Esteban Goikoetxea Larrea, hasta hace poco Jefe de Relaciones Sociales e Institucionales de Diputación Foral de Guipúzcoa, y sus comentarios en torno a la peculiaridad del Estatuto vasco, debida a la posición y tratamiento que los territorios históricos ostentan en él. La otra, la confrontación entre la Constitución y determinados usos profesionales y normas autonómicas de precedencia, y la idea resultante de que el ejercicio profesional debería ceñirse a lo estrictamente jurídico, empezando por el estudio de la Constitución. En consecuencia, todo se planteó desde la norma fundamental y desde el respeto a la competencia estatal para regular la precedencia correspondiente al ordenamiento constitucional.

La parte central de la comunicación se dedica al estudio de la precedencia de los territorios históricos, únicamente, y en los actos que celebren la Comunidad Autónoma vasca y el Estado en el territorio de ésta (arts. 12, 13 y 16 RD 2099/83). Para el primer caso, hubo que dejar atrás la analogía con el RD 2099/83, del todo insuficiente en el estudio de esa "arquitectura difícil", e intentar el análisis de las normas jurídicas que la configuran: fundamentalmente la Constitución, en su Disposición Adicional 1ª, y el Estatuto de



Autonomía, recurriendo en un par de ocasiones a la comparación Derecho constitucional / precedencia entre el Estado y la Comunidad; para el segundo, abordamos el artículo 21.2 RD 2099/83, que según creemos y argumentamos dedica el Estado no sólo a regular la precedencia del territorio foral de Navarra (explícitamente), sino también la de los territorios forales de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa (implícitamente). Incorporábamos también unos datos previos facilitados por los profesionales de protocolo de las Administraciones vascas, aunque tratando de encontrar su porqué: el orden que se emplea para las instituciones vascas es 1º Gobierno Vasco, 2º Parlamento Vasco, 3º Diputaciones Forales, 4º Juntas Generales; el Delegado del Gobierno precede inmediatamente a los Diputados Forales y Presidentes de las Juntas Generales, a quienes sigue el Alcalde.

Toda esta parte central, en la que hemos introducido algunas mejoras desde 2003, se enmarca en lo que pensamos que es el significado de los actos oficiales de carácter general y, como cierre de la exposición, en una especie de réditto metodológico en el que balbucea la idea de precedencia asociada a la de relaciones entre ordenamientos jurídicos.

I. LOS ACTOS GENERALES Y LA PRECEDENCIA. EL SER Y EL HABER.

Una de las cosas que están claras en el RD 2099/83 es que su objeto de regulación, su finalidad, son los actos de carácter general (art. 3.a), es decir, las "conmemoraciones o acontecimientos nacionales, de las autonomías, provinciales o locales". Sin embargo, el RD no se explica con claridad y deja en penumbra dos cuestiones tan importantes como la diferencia entre actos de carácter general y actos de carácter especial y quiénes son los sujetos o "titulares" de uno y otro tipo de actos¹.

1. Creemos que se ha pasado por alto cuál sea el ámbito de aplicación del RD, aunque la misma norma lo indica repetidas veces: Corona, Gobierno y Administración del Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales. Por otro lado, un reglamento del Gobierno tiene vedada la entrada en materias reservadas a la ley, y precisamente queda constitucionalmente reservada a la ley la potestad reglamentaria interna de cada órgano constitucional - Cortes Generales, Consejo General del Poder Judicial, Tribunal Constitucional -. Por estas razones creemos que el RD 2099/83, reglamento del Gobierno, no puede interferir en la potestad reglamentaria interna de los demás órganos constitucionales, y no puede por tanto clasificar sus actos. Cuando el artículo 3 RD se refiere a "actos de carácter especial", pensamos que sólo se refiere

Por su propio título, el RD queda asociado a "Estado" - ya solamente en el Preámbulo y en el Título preliminar el vocablo "Estado" aparece repetido doce veces - y, en tanto norma de precedencia, que por supuesto lo es, su estudio se ha abordado desde esa perspectiva: precedencia de instituciones y órganos de acuerdo con la organización del Estado. Ahora bien, también aparece por dos veces la idea de "Nación", una de ellas precisamente en el artículo 3.º, como acabamos de ver. Descendamos a la idea de "Nación", por ser lo que fundamenta y legitima a la organización estatal², y consideremos al RD 2099/83 desde esta perspectiva, atendiendo no ya a la precedencia, sino a lo que hemos señalado como su finalidad última: la definición y regulación de los actos de carácter general, entendidos como "conmemoraciones o acontecimientos nacionales, de las autonomías, provinciales o locales". Para ello nos servimos de un pequeño extracto del *Decreto de 10 de enero de 1958 por el que se declara el 12 de octubre fiesta nacional*, bajo el nombre de "Día de la Hispanidad", contrastándolo con el concepto de historicismo según lo trae Miguel Herrero de Miñón (1998). El pequeño extracto del Decreto mencionado dice así:

"Es anhelo tradicional del pueblo español el ver anual y solemnemente conmemorado el aniversario del Descubrimiento de América. (...).

Con los años, este sentimiento se difundió por toda la anchura de las tierras hispánicas. (...).

No sería justo limitar hoy la conmemoración del descubrimiento al recuerdo de un pasado incomparablemente grande y bello. (...).

Identificamos en el texto - y destacamos en cursiva - "las grandes categorías que, como señala Meinecke, caracterizan el historicismo" (Herrero de Miñón, 1998: 83), y que son "individualidad, evolución y afectividad": "individuali-

a los que puedan celebrar las instituciones del ámbito que señala el mismo RD 2099/83. En rigor, los actos que celebren Cortes Generales o Poder Judicial no son ni generales ni especiales. Esta es nuestra hipótesis

2. Art. 1.2 CE: "La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado". Art. 2 CE: "La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española...".



dades" (y nosotros situamos aquí: pueblo español) "decantadas a través de un proceso histórico" (recuerdo, pasado grande y bello) "y cargadas, en virtud de dicho proceso, de afectividad" (anhelo tradicional, sentimiento)" ³.

Los actos de carácter general aparecen así como la celebración de una individualidad, de una nacionalidad histórica, de una identidad: las individualidades son magnitudes intensivas cargadas de afectos, susceptibles de ser sentidas y no medidas. Se expresan simbólicamente. Su esencia no puede encontrarse en un complejo competencial, sino en su propia historicidad. Es el ser, que es intenso; los órganos, las competencias, el entramado organizativo, son magnitudes extensivas, susceptibles de ser medidas, y no sentidas. Es el haber, y es extenso. Lo nacional no pertenece al haber de la comunidad, sino a su ser; que no delimita las competencias de sus órganos ni la vigencia de sus normas, sino que integra su identidad⁴.

En los actos de carácter general y en su precedencia se da la síntesis del ser y de su haber, de la Nación como formación social y del Estado como estructura jurídico - política: el ser, o la identidad, simbolizado en sus celebraciones o actos de carácter general, cuyo protagonista es la comunidad⁵ ; y el haber, la organización estatal, expresado a través de la ordenación de sus instituciones y órganos⁶ .

Este es el contexto en el que vamos a estudiar la integración de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa en la precedencia estatal.

3. Nos hemos limitado a una pequeña muestra del Decreto, pero el texto completo está lleno de este tipo de referencias a la identidad, a la historia y al afecto.

4. Cfr. Herrero de Miñón (1998: 21 - 193).

5. Según esta concepción de los actos generales, y si es cierto, como hemos señalado antes, que el RD no determina que los actos celebrados en Cortes Generales sean de carácter especial, pensamos que el lugar por antonomasia para la celebración de lo que el artículo 3 RD define como "actos de carácter general" sea las Cortes Generales, pues en ellas descansa la representación del pueblo.

6. Siendo así fundamento del RD 2099/83 los artículos 1.2 y 2 CE, la unidad e indivisibilidad de la soberanía, que reside en el pueblo español - el ser, expresado en los actos de carácter general - del que emanan los poderes del Estado - el haber, expresado en la precedencia de instituciones y órganos - (arts. 1.2 y 2 CE). Por contraste, los actos especiales serían las celebraciones del haber.

II. EL ARTÍCULO 21 RD 2099/83. LA INTEGRACIÓN DE LO FORAL POR VÍA "ADICIONAL".

1. El Presidente de la Diputación Foral de Navarra tendrá la misma precedencia que los Presidentes de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas.

2. El Presidente del Parlamento Foral de Navarra tendrá la precedencia correspondiente a los Presidentes de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, y los parlamentarios forales, la propia de los miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

Parece incuestionable que este artículo 21 RD fue dictado pensando en todos los territorios forales, y no sólo en Navarra. Lo contrario significaría que Álava, Vizcaya y Guipúzcoa quedarán fuera de la ordenación estatal de precedencia, ya que sus instituciones - Diputaciones Forales y Juntas Generales - no figuran en la relación de precedencias.

Pero hay más razones para pensar que la precedencia de los territorios históricos vascos en el Estado se encomienda al artículo 21 RD. En primer lugar, creemos que el apartado 2 contendría una redundancia si se refiriera sólo a Navarra: parece que en el apartado 1 ha sido suficiente decir que "el Presidente de la Diputación Foral de Navarra tendrá la misma precedencia que los Presidentes de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas" para que la equiparación se entienda extensible a los Consejeros navarros, que se igualan así en precedencia a los Consejeros autonómicos. Sin embargo, en el apartado 2 ya no sería suficiente la sola alusión al Presidente del Parlamento, y habría que definir también la precedencia de los "parlamentarios forales", lo cual no es congruente con la actuación del legislador en el apartado 1. Creemos que el segundo inciso del apartado 2, sobre los parlamentarios forales, contiene un significado diferente al del primer inciso, sobre el Presidente del Parlamento navarro, porque "un legislador no hace nada inútil y por tanto el contenido de una disposición no puede ser la reiteración del contenido de otra". De modo que "cuando a una disposición se pueda atribuir dos o más significados, debe(n) rechazarse aquél (o aquéllos) que suponga(n) una mera repetición de lo establecido por otra disposición del ordenamiento" (Igartua, 1998: 253 - 254). En segundo lugar, el segundo inciso del apartado 2 se refiere a "los parlamentarios forales", en abstracto, pudiendo o quizás debiendo entenderse que la referencia incluye a todos los parlamentarios forales, y



no sólo a los navarros.

Pero, sobre todo, hay que reparar en que este artículo 21 RD viene como "norma adicional", como habitualmente dispone el legislador estatal cuando se trata de actuar en los territorios forales, en congruencia con la pauta de la Constitución (Disposición Adicional 1ª - en adelante DA 1ª CE -, en la que la Constitución manda la actualización de los derechos de los territorios forales, como enseguida veremos). "Un legislador racional traduce correctamente sus intenciones en los títulos de las leyes y en las divisiones (partes, capítulos, etc.) que introduce en los textos legales" (Igartua, 1998: 253). Lo que está haciendo el legislador es integrar lo foral - no sólo Navarra, sino también Álava, Vizcaya y Guipúzcoa - en la precedencia del Estado siguiendo la misma vía por la que lo foral se integra en el ordenamiento jurídico, es decir, a través de "norma adicional" (DA 1ª CE), siendo así el RD coherente con la institucionalización de los territorios forales no a partir del Título VIII CE, como las Comunidades Autónomas y la Administración Local, sino al amparo de la actualización de los regímenes forales mandatada en la DA 1ª CE y operada en el marco de la Constitución, de la LORARFNA⁷ y del Estatuto vasco⁸.

Con todo esto llegamos a dos conclusiones: primera, que para el RD 2099/83, los territorios históricos de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa tienen el status o el valor, y por tanto la precedencia, de lo autonómico - "los parlamentarios forales (tendrán) la (precedencia) propia de los miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas" (art. 21.2 RD) -; y segunda, que las fuentes de las que el legislador estatal se ha servido para decidir la precedencia de los territorios históricos en el artículo 21.2 RD tienen que ser las normas por las que se realiza la actualización de los regímenes forales, en cumplimiento de la DA 1ª CE, y que el status que el RD reconoce a los territorios históricos no es otro que el resultante de esa actualización, operada en el marco de la Constitución y del Estatuto de Autonomía vasco de 1979. Pero también aparece un problema. El Estado está fijando la precedencia de las instituciones forales en los actos generales que la Comunidad vasca organ-

7. Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, modificada por LO 1/2001, de 26 de marzo.

8. Porque "cada disposición legal" - en este caso el art. 21 RD - "no es una entidad aislada sino integrada (junto con las otras disposiciones) en una unidad mayor, a saber, el documento legislativo entero. Esto no es todo, ya que a su vez el documento legislativo se incardina en unidades más amplias, y así sucesivamente hasta abarcar el ordenamiento jurídico en su conjunto" (Igartua, 1998: 237).

ice, aunque ésta asumió en exclusiva la competencia en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno (art. 10.1 EA). Lógicamente, todo esto hace preguntarse qué le queda a la Comunidad Autónoma vasca por decir o decidir sobre su precedencia interna. No lo sabemos, y por esta razón vamos a estudiar separadamente cuál sería la precedencia de los territorios históricos en la Comunidad vasca, al margen del RD, y cuál la de los territorios históricos en el Estado como consecuencia del artículo 21.2 RD. Veremos dónde nos llevan las cosas, pero no hay que olvidar que en ambos casos la precedencia de los territorios históricos va a depender de la regulación constitucional y estatutaria sobre la actualización de los regímenes forales, cuyo estudio acometemos ahora, y que lógicamente debería llevar a una solución pareja, y pacífica, en los dos ámbitos.

III. TERRITORIOS HISTÓRICOS: LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIA.

La regulación constitucional.

El reconocimiento de los derechos históricos de los territorios forales se produce en la Disposición Adicional Primera de la Constitución (DA 1ª CE), en cuya virtud "la Constitución ampara y respeta los derechos de los territorios forales" (primer inciso), mandatándose a continuación "la actualización general de dicho régimen foral", que se llevará a cabo, "en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía" (segundo inciso).

La regulación estatutaria.

La actualización de los derechos históricos de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa operada en el Estatuto de Autonomía da lugar una configuración autonómica que difiere notablemente de la que resulta en las demás Comunidades Autónomas.

En primer lugar, el Estatuto procede al reconocimiento de la personalidad y régimen jurídico privativo de los tres territorios históricos dentro de la Comunidad Autónoma. Este es el principio general que rige la organización



interna del País Vasco, recogido en los dos primeros números del artículo 37⁹ (Castells, 1979: 78). Por un lado, vamos a tratar con cuatro ordenamientos jurídicos diferenciados - el de la Comunidad Autónoma y los forales de Álava, de Vizcaya y de Guipúzcoa -. Por otro, los territorios tienen una personalidad no sólo jurídica, sino política distinta de Euskadi (Herrero de Miñón, 1998: 199).

En segundo lugar, son los territorios históricos los que deciden su incorporación al proyecto estatutario (art. 2 EA). Son, por tanto, partes constitutivas o "sustanciales" (Razquin, 2000: 251) de la Comunidad.

En tercer lugar, cada provincia o territorio recupera sus instituciones históricas¹⁰ : las Juntas Generales, institución parlamentaria; y la Diputación Foral, gobierno derivado de aquélla. Estos son los órganos forales. El modelo organizativo de los Territorios Históricos responde al sistema parlamentario de gobierno.

En quinto lugar, quizás la mayor singularidad que presenta el Estatuto sea la incorporación de las instituciones de los territorios históricos como poderes del País Vasco, situándose a la misma altura y junto a Parlamento Vasco y Gobierno Vasco en el Título II EA.

En sexto lugar, de la letra estatutaria se desprende que la supremacía corresponde a las instituciones comunes, afirmándose explícitamente este extremo en la Exposición de Motivos de la Ley de Territorios Históricos (LTH)¹¹ .

9. Artículo 37 EA: 1. Los órganos forales de los Territorios Históricos se regirán por el régimen jurídico privativo de cada uno de ellos. 2. Lo dispuesto en el presente Estatuto no supondrá alteración de la naturaleza del régimen foral específico o de las competencias de los regímenes privativos de cada Territorio Histórico.

10. Artículo 3 EA: "Cada uno de los Territorios Históricos que integran el País Vasco podrá, en el seno del mismo, conservar, o en su caso, restablecer y actualizar su organización e instituciones privativas de autogobierno". Con este artículo conecta posteriormente el 37.3.a: "Los órganos forales tienen competencia exclusiva en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus propias instituciones".

11. Ley 27/1983, de 25 de Noviembre, de relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus Territorios Históricos, que señala: "Destaca la supremacía del Parlamento al reconocérsele como la única institución en el seno de la Comunidad autónoma con capacidad de aprobación de normas con rango de ley formal...".



Por último, la idea de lo confederal ha rondado siempre como modelo de la relación Comunidad Autónoma / territorios históricos. Si desde sus orígenes el PNV propugnó el modelo confederal en sus programas (Lamarca / Vírgala, 1991: 135), el Estatuto de 1979 procede a la actualización de la identidad foral histórica "a través de un doble proceso de integración y de preservación de personalidad de claros matices confederales" (Caño, 1997: 127).

Territorios históricos: el acercamiento al perfil de las Comunidades Autónomas uniprovinciales.

Desde el punto de vista organizativo los cuadros de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa, se corresponden perfectamente con los de una Comunidad Autónoma. En cuanto a su status, según Razquin (2000: 258 - 259), tras una primera etapa de conflictos provocados por el intento de aplicar a los territorios históricos la legislación sobre régimen local, diversas modificaciones legislativas operadas en los años 1998 y 1999 van a producir el "cierre de ciclo", que se salda al favor del reconocimiento del territorio foral y de su potencialidad política¹².

Entre ellas, las Leyes 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso - Administrativa, y 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 20/1992, de 16 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Según el análisis - bastante complejo - que el autor realiza de estas normas, se deduce que el único nivel comparativo de las Juntas Generales es el de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas (Razquin, 2000: 259 - 264).

Por tanto, el sistema de los territorios históricos se aleja del provincial y se acerca al de las Comunidades Autónomas. No hace falta señalar la coincidencia con el significado que hemos atribuido al artículo 21.2 RD.

Síntesis.

En resumen, el estudio de la precedencia en la Comunidad vasca se va a apoyar en los siguientes fundamentos: a) Existencia de un régimen diferenciado en la estructura de la Comunidad autónoma vasca. Estudiaremos la preceden-

12. Cfr. p. 258 - 259.



cia en el País Vasco considerando la existencia de cuatro personalidades políticas y cuatro ordenamientos jurídicos diferenciados: el autonómico y los tres forales. b) Por su incorporación al proyecto estatutario, los territorios históricos son parte "sustancial" de la Comunidad autónoma vasca. c) Por su situación entre los poderes del País Vasco, las instituciones forales pueden ser consideradas, por analogía con los órganos constitucionales de los sistemas estatales, órganos "estatuarios" de la Comunidad Autónoma¹³ (Lucas, 1991: 1200). A igual posición, la supremacía corresponde a las instituciones comunes, siendo así el autonómico ordenamiento hegemónico. d) Por el proceso de integración y por la preservación de su personalidad, los territorios históricos mantienen con la Comunidad una relación de tipo confederal. e) Los territorios históricos recuperan sus instituciones históricas (Diputaciones Forales y Juntas Generales) y el autogobierno foral. f) Asimismo, superan el nivel provincial y se acercan al sistema de las Comunidades autónomas uniprovinciales.

IV. CONSECUENCIAS DE LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIA EN LA PRECEDENCIA DE LOS TERRITORIOS HISTÓRICOS.

1. En primer lugar, por comparación con la organización estatal y su precedencia llegamos a la idea de que la Comunidad Autónoma vasca debe disponer una sola relación de precedencia.

El ordenamiento constitucional produce dos órdenes derivados, el estatal y el autonómico, que se relacionan en pie de igualdad ante la norma fundamental (Balaguer, 1999: 322) y en una modalidad de articulación ambigua que no encaja ni en lo federal ni en lo regional. Esta articulación se ha producido a partir de un importante proceso de descentralización, convirtiéndose España en un Estado funcionalmente federal, aunque no nominalmente (López Aguilar, 1999: 258). Precisamente la aparición del RD 2099/83 coincide con el final de la primera fase de este proceso (1979 - 1983), y tras la homogeneización de la arquitectura institucional en todas las Comunidades operada por los Acuerdos autonómicos de 1981. No se puede entender el RD sin atender a este proceso.

13. Aunque esta apreciación de Lucas Murillo de la Cueva se refiere al Lehendakari, que también figura entre los poderes del País Vasco, parece perfectamente aplicable a los órganos forales.

La conjugación de los principios de unidad y autonómico contenidos en el artículo 2 CE tienen en el RD 2099/83 un curioso retrato. El ambiguo modelo de Estado se traduce, según nuestra interpretación, en la determinación de dos listas de precedencia, una para los actos celebrados por las instituciones centrales en la capital, y otra para los que tengan lugar en las Comunidades Autónomas. Parece innegable que en el artículo 14 las instituciones autonómicas madrileñas ostentan la precedencia que sería propia de las instituciones provinciales, justo por encima del Ayuntamiento y por debajo de Instituto de España y Reales Academias. En este caso, lo autonómico figura con arreglo a su situación en el Título VIII de la Constitución, "de la organización territorial del Estado", junto a la Administración Local. Creemos que en estos artículos 10 y 14 lo que se representa es el principio de unidad, y que el único reconocimiento a la pluralidad se reduce a recoger a todos los Presidentes de las Comunidades Autónomas en el puesto 14 (art. 10).

Mientras tanto, los artículos 12 y 16, para los actos celebrados en las Comunidades, ofrecen la imagen de la diversidad, de la España funcionalmente federal. El Presidente y el Presidente de la Asamblea Legislativa de la Comunidad donde se celebra el acto llegan a ocupar, comparativamente, puestos mejores que los de sus homólogos alemanes y suizos en las normas de precedencia de aquellos países. Es en los artículos 12 y 16 RD donde se reconoce y expresa el carácter político de la autonomía regional. Pero ese carácter y su alcance se les reconoce a las Comunidades Autónomas sólo de una en una y sólo en sus respectivos ámbitos territoriales.

Suponemos que la ambigüedad del modelo de Estado depende de la consideración que la propia Constitución tenga de las Comunidades Autónomas. Y quizás en un proceso como el español, que parte de la unidad para permitir la pluralidad, lo sustancial va a ser la unidad. Esta idea parece concretarse en el artículo 137 CE: las Comunidades Autónomas, enmarcadas con la Administración Local en el Título VIII, "gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses". El concepto de autonomía se circunscribe así al ámbito de los intereses propios de cada Comunidad, y en paralelo, el reconocimiento precedencial a la autonomía política de las Comunidades se circunscribe también, única y exclusivamente, a su ámbito territorial: así se recoge en los artículos 12 y 16 RD 2099/83.

Se trata, en definitiva, de dos perspectivas diferentes que tienen su paralelo en el RD: por un lado, las instituciones centrales asumen y representan los



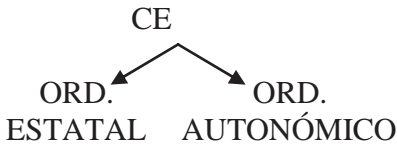
poderes generales, y desde esa perspectiva, en los actos que organicen se expresa la unidad y el interés general (arts. 10 y 14); por otro lado, las instituciones autonómicas representan sus intereses respectivos, y para su gestión asumen unos poderes particulares y una autonomía política que sólo tiene relevancia en su propio ámbito, y desde esa perspectiva, en los actos que celebren se expresa esa autonomía, pero únicamente ésta (arts. 12 y 16).

La articulación interna del País Vasco se basa en principios diferentes. El conjunto deriva de la existencia previa de unos sujetos, los territorios históricos, que se incorporan voluntariamente y conservan su personalidad dentro del todo en una relación de corte confederal. Se enmarcan junto a y a la altura de las instituciones comunes en el título II EA, y creemos que donde mejor se expresa esta relación es en la cotitularidad de los poderes, ocupando ambas instancias la misma posición en el Estatuto y presentándose así todas ellas como "órganos constitucionales". De tal manera que desde la perspectiva de las instituciones comunes, los poderes del País Vasco son Gobierno Vasco, Parlamento Vasco, Diputaciones Forales y Juntas Generales. Y desde la perspectiva de los territorios históricos los poderes del País Vasco son también Parlamento y Gobierno Vasco, y Juntas Generales y Diputación Foral del propio territorio histórico. Consecuentemente, la ordenación de precedencias será la misma cualquiera que sea el lugar de celebración del acto, cualquiera que sea la perspectiva, dentro del territorio de la Comunidad.

2. Suponemos que la inclusión de los territorios en el Título II EA, "de los poderes del País Vasco", deriva en primera instancia de su sustancialidad, pues ellos deciden su incorporación al proyecto estatutario siendo así partes constitutivas de la Comunidad, y en segunda instancia de la decisión de mantener y expresar el principio confederativo. Como consecuencia de todo ello - principalmente por ser los territorios partes sustanciales de la Comunidad - creemos que en una normativa de precedencia para los actos que celebre la Comunidad Autónoma deberán figurar las Diputaciones Forales y las Juntas Generales de todos los territorios históricos.

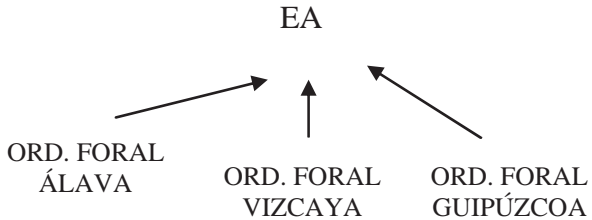
3. Hacemos una nueva comparación Estado / Comunidad vasca: en el Estado, el ordenamiento constitucional da lugar a dos órdenes derivados, el estatal y el autonómico, que se encuentran en pie de igualdad o en paridad ante aquél. La representación gráfica podría ser:

Si observamos el artículo 16 RD, es sugerente la posición del Consejo de



Gobierno de la Comunidad de Madrid, en el puesto 3, justo a continuación del Gobierno de la Nación (mediando el Cuerpo Diplomático), y pensamos que puede ser expresiva de esa paridad o igualdad entre el ordenamiento estatal y el autonómico.

En cambio, en la Comunidad vasca encontramos cuatro ordenamientos: los tres forales, y el autonómico, que ocupa un lugar hegemónico: En su calidad de portadoras de los poderes del País Vasco en su conjunto (Título II EA, "de los poderes del País Vasco"); pero sobre todo considerando al ordenamiento autonómico como hegemónico, con una supremacía expresamente declarada por la LTH, la precedencia de las instituciones vascas será: 1º Gobierno Vasco, 2º Parlamento Vasco, 3º Diputaciones Forales, 4º Juntas Generales¹⁴.



V. LA PRECEDENCIA DE LOS TERRITORIOS HISTÓRICOS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.

Determinamos la precedencia de las instituciones vascas con arreglo a lo dicho: la norma de la Comunidad vasca recogería a todas las instituciones de todos los territorios; y el orden de precedencia se determinaría considerando la hegemonía del ordenamiento autonómico. De modo que el orden fijado (1º Gobierno Vasco, 2º Parlamento Vasco, 3º Diputaciones Forales, 4º Juntas Generales), tiene tanto su razón como su desarrollo en la alternancia 1º ordenamiento autonómico / 2º ordenamientos forales por niveles análogos:

14. Tal es orden que dispone Goikoetxea (1987).



ORDENAMIENTOS	RANGO COLEGIADO	RANGO INDIVIDUAL	ORDENAMIENTOS
Autonómico.	1. Gobierno Vasco. 2. Mesa del Parlamento Vasco.	1. Lehendakari 2. Presidente del Parlamento Vasco.	Autonómico.
Foral.	3. Consejos de Diputados de los Territorios Históricos. 4. Mesas de las Juntas Generales de los Territorios Históricos.	3. Diputados Generales de los Territorios Históricos. 4. Presidentes de las Juntas Generales.	Foral.
Autonómico.	5. Presidencia del Gobierno Vasco. 6. Vicepresidencia del Gobierno Vasco. 7. Departamentos del Gobierno Vasco.	5. Vice Lehendakari. 6. Consejeros Gobierno Vasco. 7. Miembros de la Mesa del Parlamento Vasco. Autonómico.	Autonómico
Foral	8. Departamentos de las Diputaciones Forales.	8. Tenientes de Diputado General de los Territorios Históricos. 9. Diputados Forales de los Territorios Históricos. 10. Miembros de las Mesas de las Juntas Generales de los TT.HH.	Foral

		11. Secretarios Generales de Presidencia del Gobierno. 12. Secretarios Generales de Vicepresidencia del Gobierno. 13. Viceconsejeros. 14. Directores.	Autonómico
		15. Directores Generales	Foral

VI. LA PRECEDENCIA DE LOS TERRITORIOS HISTÓRICOS EN EL ESTADO.

Hemos dicho que el artículo 21.2 RD reconoce a los territorios históricos el status autonómico. Pero sólo las instituciones comunes pueden ocupar y ocupan los puestos que el RD asigna a las Comunidades Autónomas en los artículos 12 y 16. Es preciso determinar cuál va a ser esa posición que sitúe a los territorios históricos en el nivel autonómico pero sin ser la misma que ocupan las instituciones autonómicas.

El tope a partir del cual el nivel de lo autonómico deja de serlo para convertirse en local es el puesto 19, del Alcalde. Por tanto, Diputados Generales y Presidentes de las Juntas Generales deberían situarse antes de aquél, siendo la precedencia prevista en el artículo 12:

Y para las demás autoridades forales, el nivel autonómico se encontrará en el siguiente "marco" establecido por el RD (art. 12):

- 17. Presidente del Parlamento Vasco.
- 18. Delegado del Gobierno.
- 19. Alcalde.



La Constitución dice que el Delegado del Gobierno dirige la

- 30. Consejeros del Gobierno Vasco.
- 31. Miembros de la Mesa del Parlamento Vasco.
- 32. Presidente y Fiscal del Tribunal Superior de Justicia.

Administración del Estado "en el territorio de la Comunidad" (art. 154), y que el Tribunal Superior de Justicia "culmina la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma" (art. 152.1), habiendo subrayado el Tribunal Constitucional que la relación del Tribunal Constitucional con la Comunidad Autónoma "no es una relación orgánica, sino una relación territorial que deriva del lugar de su sede" (STC 25/1981). De un lado la razón de ser de estos órganos estatales es la Comunidad Autónoma: se crean por y para ella, y su posición precedencial va unida a la que en cada caso (art. 10 / art. 12 RD) se reconozca a la Comunidad Autónoma. Y de otro lado, su posición en el RD 2099/83 obedece al criterio del ámbito territorial donde tienen jurisdicción. Siendo así, las instituciones forales deben situarse inmediatamente a continuación ¹⁵.

De acuerdo con todo lo dicho, la precedencia en los actos oficiales de carácter general celebrados por Corona, Gobierno o Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma vasca, con asistencia de autoridades autonómicas y forales, quedaría como sigue.

RANGO INDIVIDUAL.	RANGO COLEGIADO.
1. Rey o Reina.	1. Gobierno de la Nación
...	2. Cuerpo Diplomático acreditado en España.
9. Presidente del Consejo General del Poder Judicial.	3. Gobierno Vasco.
10. Lehendakari	4. Mesa del Congreso de los Diputados.

15. Las instituciones de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa precederían al Delegado y al Tribunal, pero sólo a los que se crearan en, por y para cada uno de los tres territorios si éstos se constituyeran, como Navarra, en Comunidades Forales.

...	6. Tribunal Constitucional.
16. Jefe de la Oposición.	7. Consejo General del Poder Judicial
17. Presidente del Parlamento Vasco.	8. Tribunal Supremo de Justicia.
18. Delegado del Gobierno.	9. Parlamento Vasco
19. Diputado General.	10. Consejo de Estado.
20. Presidente de las Juntas Generales.	11. Tribunal de Cuentas.
21. Alcalde del municipio del lugar.	12. Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma.
...	13. Consejo de Diputados del Territorio Histórico.
31. Jefe del Cuarto Militar y Secretario General de la Casa de Su Majestad el Rey.	14. Juntas Generales del Territorio Histórico.
32. Vice Lehendakari.	15. Ayuntamiento.
33. Consejeros del Gobierno Vasco.	16. Presidencia del Gobierno.
34. Miembros de la Mesa del Parlamento Vasco.	17. Ministerios.
35. Presidente y Fiscal del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.	18. Consejerías del Gobierno Vasco.
36. Tenientes de Diputado General.	19. Departamentos de la Diputación Foral.
37. Diputados Forales.	20. Instituto de España y Reales Academias.
38. Miembros de la Mesa de Juntas Generales.	21. Audiencia provincial.
39. Subsecretarios y asimilados, según su orden.	22. Claustro Universitario.
...	
52. Representantes consulares extranjeros.	23. Representaciones consulares extranjeras.

Ambas propuestas, desde la Comunidad y desde el Estado, han coincidido. Los derechos históricos son eso, históricos. No los crea la Constitución, que



sólo los ampara y respeta y encarga su actualización. No los crea el Estatuto, que es donde se actualizan. Preexisten a la Constitución y al Estatuto, porque son históricos: estaban ya ahí. De modo que en la propia norma fundamental, que los ampara y manda su actualización, y en el Estatuto de Autonomía, en el que se opera, se ha configurado el marco en el que tanto el Estado y su RD 2099/83 como la Comunidad vasca y sus normas de precedencia quedan obligados¹⁶.

Nos preguntábamos qué quedaba a la Comunidad Autónoma vasca por decir o decidir sobre su precedencia interna. En este momento pensamos que, Estado y Comunidad, ambos pueden decir o decidir en la misma medida.

VII. PROPUESTA METODOLÓGICA.

Una idea de la precedencia.

Si tuviéramos que definir de la forma más sintética posible qué hemos hecho en este trabajo para tratar de hallar la precedencia en el País Vasco, diríamos que hemos estudiado las relaciones entre ordenamientos jurídicos. Por tanto, la precedencia sería la expresión, a través de la ordenación espacial de personas y símbolos, de las relaciones entre ordenamientos jurídicos.

Propuesta metodológica.

a. *Comprensión de la norma de precedencia.* Una comprensión plena de la norma de precedencia aconsejaría recurrir a materias extrajurídicas como la historia o la política (como los Acuerdos políticos de 1981). Éstas nos sirven para comprender la realidad extrajurídica que opera, no ya sobre la norma de precedencia, sino sobre el Derecho, pero no son el fundamento de la norma de precedencia, que siempre es jurídico.

b. *Fuentes.* La fuente es el Derecho constitucional. No puede ser otra puesto que la norma estatal de precedencia es su expresión. Nos servimos de man-

16. Porque "debe recalcar que éste es el marco en el que deben desenvolverse las leyes que han de desarrollar las previsiones constitucionales y estatutarias, de modo que cualquier norma de rango inferior debe respetar lo dispuesto en las normas superiores por el principio de jerarquía normativa que se predica de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía" (Razquin,2000: 252).

uales de Derecho, para la mejor comprensión posible de los textos legales.

c. Explicación de la norma de precedencia. Pensamos que la corriente que mejor venga a explicar globalmente la norma de precedencia estatal o autonómica será la que mejor explique la Constitución o el Estatuto. Los elementos constitutivos del concepto de institución suministrado por Hauriou (Caño, 1997: 138) aparecen uno tras otro en el Preámbulo y en el artículo 1º CE: elemento subjetivo y poder constituyente ("La Nación española"); proyecto y su finalismo ("proclama su voluntad de..."); decisión constituyente ("se constituye..." - art. 1 CE -); personificación jurídica del proyecto ("en un Estado social y democrático de Derecho"); elemento objetivo, normativo e institucional ("la siguiente Constitución"). Los mismos elementos se reproducen en el RD 2099/83 (ver su Preámbulo y compararlo con el de la Constitución), que al final resulta ser el retrato de la norma fundamental. El institucionismo ofrece la posibilidad de comprender la institución como fenómeno íntegro, con sus raíces sociales, y paralelamente el significado íntegro de su norma de precedencia.

Esto en cuanto a norma de precedencia global. En lo que se refiere a la técnica de ordenar instituciones, interesa como planteamiento el de S. Romano (Caño, 1997: 193 - 201). Para empezar, con su idea de que toda institución es ordenamiento y todo ordenamiento, institución, podemos esquematizar y simplificar el estudio de la precedencia atendiendo a la idea de ordenamiento jurídico: así, en vez de pensar en la precedencia relativa entre el Gobierno de la Nación y el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, pensaremos en la relación que se produce entre el ordenamiento estatal y el autonómico, lo cual esquematiza las cosas y nos puede indicar de una sola vez cuál pueda ser la situación relativa entre todas las instituciones de cada uno de los ordenamientos. El mismo Romano habla de los diferentes tipos de relaciones que se puedan dar entre ordenamientos, algunas de las cuales han aparecido en este estudio: de subordinación, igualdad, cooperación o superioridad. El tipo de relación dependerá del carácter originario o derivado de los ordenamientos, de los fines particulares o generales que persigan, de su carácter simple o complejo, perfecto o imperfecto, con o sin personalidad, de su dependencia o independencia, en definitiva de lo que Romano califica como "*título de relevancia*" (Caño, 1997: 198). Lo que requiere todo un estudio particular.

d. Producción de normas jurídicas de precedencia. Además de la obligada atención a que la norma de precedencia se produzca de acuerdo con los requi-



sitos formales y materiales previstos en las normas sobre la producción jurídica, para que sea válida y pueda integrarse en el ordenamiento, interesa adoptar la actitud metodológica más conveniente.

Hemos trabajado en todo momento desde la positividad, es decir, sobre la norma dada. La norma "fundamental" convierte en cosa jurídica toda la realidad previa y extrajurídica. No tenemos más que remitirnos a ella, a la norma dada - también a los principios y valores - y no a la realidad, para fijar la norma de precedencia mediante un proceso lógico. Creemos que es acertado identificar esta actitud metodológica con el normativismo y que si conseguimos aplicar bien este sistema podríamos favorecer la independencia de la disciplina y eludir la arbitrariedad y la influencia de intereses.

BIBLIOGRAFÍA.

- CAÑO MORENO, Javier (1997): *Teoría institucional del Estatuto Vasco*, Bilbao, Universidad de Deusto.
- CASTELLS ARTECHE, J.M. (1979): *Euskadi y el Estatuto de Autonomía*, San Sebastián, Erein.
- BALAGUER CALLEJÓN, Francisco (1999): *Derecho constitucional*, adrid, Tecnos.
- GOIKOETXEA LARREA, Esteban (1987): *Propuesta de Proyecto de Decreto de Precedencias Oficiales para Euskadi*, San Sebastián.
- GONZÁLEZ ANSA, Helena (2003): *Cuatro estudios sobre la precedencia oficial en el Estado*, San Sebastián.
- HERRERO DE MIÑÓN, Miguel (1998): *Derechos Históricos y Constitución*, Madrid, Taurus.
- IGARTUA SALAVERRÍA, Juan (1998): *Lecciones de Teoría del Derecho*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- LAMARCA ITURBE, Iñigo; y VÍRGALA FORURIA, Eduardo (1991): *Derecho Autonómico Vasco*, San Sebastián, Facultad de Derecho UPV.
- LÓPEZ AGUILAR, J.F. (1999): *Derecho constitucional*, Madrid, Tecnos.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Enrique (1991): "La figura del Lehendakari desde la perspectiva de diez años de autogobierno", en *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Oñati, HAEE / IVAP.
- RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María (2000): "Organización Foral y Hecho Diferencial", en *Estado Autonómico y Hecho Diferencial de Vasconia*, San Sebastián, IVAP / Eusko Ikaskuntza.