



Los Territorios Históricos Vascos y su producción normativa foral: unas realidades fronterizas en busca del mejor encaje en el sistema

Gonzalo Martínez Etxeberria

**LOS TERRITORIOS HISTÓRICOS
VASCOS Y SU PRODUCCIÓN
NORMATIVA FORAL: UNAS
REALIDADES FRONTERIZAS
EN BUSCA DEL MEJOR
ENCAJE EN EL SISTEMA**

Gonzalo Martínez Etxeberria

© **AD CONCORDIAM**

Diseño cubierta: El Cajón

ISBN: 978-84-697-7898-2

D.L.: BI-1902-2017

Maquetación e impresión: Impresión Tecnigraf, S.L.L.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN.....	9
ABREVIATURAS.....	11
EL PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN.....	15
1. LOS TERRITORIOS HISTÓRICOS VASCOS	17
1.1. Denominación	17
1.2. Naturaleza jurídica.....	19
1.3. Estructura institucional.....	22
1.3.1. Las Juntas Generales.....	22
1.3.1.1 Formación y Composición.....	23
1.3.1.2 Funciones	23
1.3.1.3 Organización interna.....	25
1.3.1.4 Los órganos directivos y de representación	25
1.3.1.5 Los órganos de funcionamiento	26
1.3.2. Las diputaciones forales.....	27
1.3.2.1. La Diputación Foral	27
1.3.2.2. El Diputado General.....	27
1.3.2.3. Los diputados forales	28
1.4. Competencias.....	28
1.4.1. Las características generales del sistema de distribución competencial ...	28
1.4.1.1. El reparto de competencias en el Estatuto de Gernika	30
1.4.1.2. El reparto de competencias en la LTH	32
1.4.2. Clases de competencias	37
1.4.2.1. Competencias exclusivas	37
1.4.2.2. Competencias de desarrollo y ejecución.....	38
1.4.2.3. Competencias de ejecución.....	39
2. LAS NORMAS FORALES VASCAS COMO PRODUCCIÓN NORMATIVA DE LOS TERRITORIOS HISTÓRICOS Y SUS PROBLEMAS DE ENCAJE EN EL TRADICIONAL SISTEMA ESPAÑOL DE FUENTES DEL DERECHO	41
2.1. La Constitución como fuente de fuentes del derecho en el ordenamiento jurí- dico español	41
2.2. Las normas con rango de ley en el ordenamiento jurídico español	41
2.3. Las normas reglamentarias en el ordenamiento jurídico español.....	44
2.4. Las NNFF vascas: consideraciones sobre su naturaleza jurídica y encaje dentro del sistema español de fuentes del derecho	48

3. EL CONTROL DE LAS NORMAS FORALES VASCAS: CUESTIONES DE LEGALIDAD Y COMPETENCIA.....	53
3.1. Las cuestiones de legalidad y la jurisdicción contencioso-administrativa.....	54
3.2. Las cuestiones de competencia y la Comisión Arbitral	59
3.2.1. Concepto	61
3.2.2. Antecedentes históricos y filosofía que inspira su creación.....	61
3.2.3. Una cuestión compleja: su naturaleza jurídica.....	62
3.2.4. Composición y funcionamiento	63
3.2.5. Funciones.....	64
4. POSIBLES SOLUCIONES A LOS PROBLEMAS DE ENCAJE Y CONTROL DE LA NORMATIVA FORAL VASCA Y ANÁLISIS DE SU SITUACIÓN ACTUAL EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL.....	73
4.1. Las propuestas institucionales consolidadas: La propuesta de las JJGG de Bizkaia: El “blindaje” de las NNFF fiscales. El inicio del recorrido hasta la situación actual	73
4.2. Otras propuestas institucionales planteadas: La propuesta de las JJGG alavesas: “El blindaje de las NNFF reguladoras del “núcleo intangible de la foralidad” y no sólo de las fiscales y la modificación de la LTH	76
4.3. La situación actual: El denominado “blindaje” de las NNFF fiscales vascas tras la aprobación de la LO 1/2010, de 19 de febrero.....	78
4.3.1. Planteamiento de la cuestión	78
4.3.2. El “blindaje” de las NNFF fiscales vascas llevado a cabo por la LO 1/2010 la LO 1/2010, de 19 de febrero	80
4.3.3. Un análisis personal de la situación de las normativa foral desde la aprobación de la LO 1/2010, de 19 de febrero hasta nuestros días.....	84
4.3.4. El blindaje del resto de NNFF vascas como realidad a analizar	86
4.4. Los conflictos en defensa de la autonomía local y foral	86
4.4.1. Los conflictos en defensa de la autonomía local.....	86
4.4.2. Los conflictos en defensa de la autonomía foral	91
4.5. Algunas propuestas doctrinales a considerar	92
4.6. Una consideración final	97
5. PROPUESTAS PARA LA CONSECUCCIÓN DE UNA SOLUCIÓN GLOBAL A LOS PROBLEMAS DERIVADOS DE LA CONFIGURACIÓN AUTONÓMICA DE EUSKADI	99
5.1. Las distintas orientaciones respecto a la reforma de la arquitectura institucional de Euskadi	100
5.1.1. Tendencias autonomistas centralizadoras	100
5.1.2 Tendencias autonomistas descentralizadoras: el fortalecimiento de los TTHH.....	103
5.1.3. La potenciación de la vía de actualización de los derechos históricos de la DA 1ª de la CE de 1978	105
5.2. Una propuesta personal.....	107

BIBLIOGRAFÍA	111
1. OBRAS Y REVISTAS.....	111
2. LEGISLACIÓN Y NORMATIVA (ORGANIZADA CRONOLÓGICAMENTE)	115
2.1. Estatal.....	115
2.2. Autonómica.....	116
2.3. Foral.....	116
2.4. Otros	117
2.4.1. Referencias normativas históricas (Anteriores a la CE de 1978)	117
3. JURISPRUDENCIA.....	117
3.1. Tribunal Constitucional	117
3.2. Tribunal Supremo	117
3.3. Tribunales Superiores de Justicia	117
3.4. Otros: Decisiones y resoluciones de la CA	117

PRESENTACIÓN

Tengo el honor de presentar un nuevo ejemplar dentro de la colección que, fruto de la colaboración entre la Diputación Foral de Bizkaia, la Universidad de Deusto y la Universidad del País Vasco (UPV-EHU), a través de la Asociación ad Concordiam, dedicamos a promover y difundir cuantas cuestiones tienen que ver con nuestro especial sistema de autogobierno.

El trabajo que hoy presentamos es un estudio jurídico con amplio recorrido histórico que abarca cuestiones muy relacionadas con la foralidad, entendida ésta como un estatuto jurídico que ha regulado y regula la convivencia social en Euskadi y en los Territorios Históricos que la integran, que ha existido, evolucionado y se ha venido desarrollando a lo largo de los siglos.

Esta compleja realidad foral, en la que el Doctor Gonzalo Martínez Etxebarria ha centrado el objeto de estudio e investigación, ha sufrido a lo largo de la historia numerosos cambios y alteraciones, cambios éstos que el autor ha analizado de forma amplia desde dos puntos de vista esenciales para su comprensión, como son el de la producción normativa foral de los TTHH, su regulación y consecuencias, y el de la organización institucional en la que se encuadran los TTHH y las instituciones productoras de dicha normativa foral que los integran, aportando de

AURKEZPENA

Bizkaiko Foru Aldundiaren, Deustuko Unibertsitatearen eta Euskal Herriko Unibertsitatearen arteko lankidetzari esker, Ad Concordiam erakundearen bitartez, gure autogobernu sistema bereziarekin zerikusia duten gai guztiak sustatu eta eza-gutzera emateko erabiltzen dugun bildumaren beste ale bat aurkezten dizuet atsegín handiz.

Gaur aurkezten dugun lana ibilbide historiko luzea duen azterlan juridiko bat da, foraltasunarekin lotu estua duten gaiak aztertzen dituena, Euskadin eta lurralde historikoetan elkarbizitza soziala arautu duen eta arautzen duen estatutu juridiko gisa ulertuta foraltasun hori, mendeetan zehar existitu, aldatu eta garatu dena.

Gonzalo Martínez Etxebarria dokto-reak aztertu eta ikertu duen foru erreali-tate konplexu honek aldaketa ugari izan ditu historian zehar, eta autoreak sakon aztertu ditu aldaketa horiek, ulertzeko funtsezkoak diren bi ikuspuntu aintzat hartuta: batetik, lurralde historikoek sortutako foru araudia, arauketa eta haren ondorioak, eta, bestetik, lurralde historikoek eta foru araudi hori sortu eta lurraldeetako parte diren erakundeek duten erakunde-antolamendua. Horrez gainera, hainbat proposamen erantsi ditu, Euska-

forma añadida una serie de propuestas que pretenden clarificar posibles soluciones que minimicen algunos de los problemas derivados de la especial configuración político-institucional de Euskadi.

El libro que se presenta analiza en definitiva, los elementos que inciden de forma decisiva en el mantenimiento de la foralidad en el actual marco constitucional y estatutario.

Trabajos de investigación como el presente constituyen un elemento más en la conservación, mantenimiento y actualización de la foralidad y de las instituciones que la garantizan.

D. José María Iruarrizaga Artaraz
Diputado Foral de Hacienda y Finanzas

diren eraketa politiko-instituzional bereziak eragindako zenbait arazo gutxitu ahal dituzten konponbideak argitzeko.

Laburbilduz, aurkezten dugun liburu honek oraingo konstituzio- eta estatutu-esparruan foraltasun mantentzeko eragin nabarmena duten elementuak aztertzen ditu.

Hau bezalako ikerketa-lanak beste elementu bat dira foraltasuna eta hura bermatzen duten erakundeak kontserbatu, mantendu eta eguneratzeko.

José María Iruarrizaga Artaraz jn.
Ogasun eta Finantzen foru diputatua

ABREVIATURAS

ANV: Acción Nacionalista Vasca

Art.: Artículo

ATC: Auto Tribunal Constitucional

AAVV: Autores varios

BOB: Boletín Oficial de Bizkaia

BOE: Boletín Oficial del Estado

BOG: Boletín Oficial de Gipuzkoa

BON: Boletín Oficial de Navarra

BOP: Boletín Oficial de la Provincia

BOPV: Boletín Oficial del País Vasco

BOTHA: Boletín Oficial del Territorio Histórico de Araba-Álava

CA: Comisión Arbitral

CAPV: Comunidad Autónoma del País Vasco

CAV: Comunidad Autónoma Vasca

CC: Código Civil

CCAA: Comunidades Autónomas

CE: Constitución española

CEAL: Carta Europea de la Autonomía Local

DA: Disposición Adicional

DCV: Democracia Cristiana Vasca

DF: Diputación Foral

DFB: Diputación Foral de Bizkaia

DFG: Diputación Foral de Gipuzkoa

DFTHA: Diputación Foral del Territorio Histórico de Araba-Álava

EAJ/PNV: Eusko Albedi Jeltzalea/Partido Nacionalista Vasco

EAPV: Estatuto de Autonomía del País Vasco

EHU/UPV: Euskal Herriko Unibertsitatea/Universidad del País Vasco
ESEI: Euskal Sozialistak Elkartzeko Indarra
EUDEL: Asociación de Municipios vascos.
FJ: Fundamento Jurídico
IRPF: Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
IS: Impuesto de Sociedades
IVAP: Instituto Vasco de Administraciones Públicas
RVAP: Revista Vasca de Administraciones públicas
JJGG: Juntas Generales
LCA: Ley Comisión Arbitral
LJCA: Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa
LRBRL: Ley Reguladora de Bases de Régimen Local
LRSAL: Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local
LTH: Ley de Territorios Históricos
LOPJ: Ley Orgánica del Poder Judicial
LOTG: Ley Orgánica del Tribunal Constitucional
NF: NF
NNFF: Normas Forales
p.: Página
Pág.: Página
PCE: Partido Comunista de Euskadi
PSOE: Partido Socialista Obrero Español
Pp.: Páginas
REDA: Revista Española de Derecho Administrativo
REDC: Revista Española de Derecho Constitucional
REDF: Revista Española de Derecho Financiero
RVAP: Revista Vasca de Administraciones Públicas
ss.: siguientes
STC: Sentencia del Tribunal Constitucional
STJCE: Sentencia del Tribunal de la Comunidad Europea
STS: Sentencia del Tribunal Supremo
STJUE: Sentencia del Tribunal de la Unión Europea
STSJPV: Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco
TTHH: Territorios Históricos
TC: Tribunal Constitucional
TEAF: Tribunal Económico Administrativo Foral
TJCE: Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea

TS: Tribunal Supremo

TSJPV: Tribunal Superior de Justicia del País Vasco

UD: Universidad de Deusto

UE: Unión Europea

UPNA: Universidad Pública de Navarra

EL PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

La foralidad entendida como un sistema jurídico que ha de regular la convivencia social en un territorio determinado, estableciendo una serie de normas, derechos y obligaciones, es una realidad que en el caso de los territorios que engloban la realidad actual de Euskadi (Araba- Álava, Bizkaia y Gipuzkoa) y Navarra ha existido desde hace ya mucho tiempo. Esta realidad ha sufrido a lo largo de la historia numerosos cambios en lo que a su configuración y naturaleza hace referencia, llegando hasta nuestros días bajo la fórmula de los derechos históricos constitucionalmente respetada y amparada en la DA 1ª de la CE de 1978, potencialmente actualizables en el marco constitucional y estatutario.

Establecida la premisa básica del amparo y el respeto de los derechos históricos este trabajo analiza la realidad de los TTHH (como una de las entidades titulares de esos dichos derechos, la otra serían las instituciones comunes de Euskadi) y las diferentes aportaciones doctrinales que distintos autores tienen respecto a la especial naturaleza jurídica de los mismos.

Analizados algunos de los elementos que configuran y caracterizan los TTHH, el estudio prosigue con un excursus sobre las fuentes del derecho del ordenamiento jurídico español y las NNFF vascas como producción normativa de los TTHH, para a continuación recoger el planteamiento legislativo-institucional y doctrinal de algunas posibles soluciones para mejorar el conflictivo encaje y el control de las NNFF en el ordenamiento jurídico español.

Finalmente, recojo una visión personal de los problemas estudiados y una posible solución a los mismos con el fin último de mejorar la realidad y el encaje de la normativa foral vasca en el marco constitucional y estatutario vigente.

Para concluir, y tras entender que los problemas de encaje de la normativa foral vasca son cuestiones importantes pero a la vez menores respecto de los problemas derivados de la configuración institucional actual de Euskadi, analizo las tendencias y propuestas de modernización del marco institucional vasco en el sistema constitucional español y apporto al debate mi propuesta personal.

1. LOS TERRITORIOS HISTÓRICOS

1.1. DENOMINACIÓN

La consolidación del término “Territorio Histórico”, como concepto que sirve para delimitar la realidad jurídica de los Territorios Forales de la CAPV (Araba-Álava, Bizkaia y Gipuzkoa) es una consolidación conceptual reciente o como dicen IBARRA ROBLES y ZURITA LAGUNA¹, el calificativo de “Territorio Histórico” *nace a la vida con ocasión del régimen preautonómico vasco*. Antes de quedar definitivamente consolidada en el actual texto estatutario y desde que en la década de los años 30 del siglo pasado comenzasen los trabajos previos para la consecución de un Estatuto de Autonomía, varias han sido las expresiones jurídicas utilizadas para aludir a la realidad que actualmente engloba el concepto de Territorio Histórico. Destacan a mi juicio las siguientes:

“**Provincia**”: La alusión a los actuales TTHH como provincias queda reflejada en el Anteproyecto de Estatuto Vasco aprobado por la Sociedad de Estudios Vascos el 31 de mayo de 1931, en este caso en concreto refiriéndose a los actuales TTHH vascos más Navarra². De igual manera esta expresión se recoge también en el texto general del Estatuto General del Estado Vasco aprobado por la Magna Asamblea de municipios vascos y conocido como

¹ IBARRA ROBLES, Juan Luis y ZURITA LAGUNA, Ángel, “La organización foral”, en la obra colectiva *Primeras Jornadas de estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, IVAP, Oñati, 1983, pp. 1304 y ss.

² Anteproyecto de Estatuto Vasco aprobado por la Sociedad de Estudios Vascos el día 31 de mayo de 1931, *El libro blanco del Gobierno Vasco*, Editorial Entrega, París, 1956. Esta es la referencia sobre la localización del texto que aportan en su obra TAMAYO SALABERRIA, Virginia y Carlos, *Fuentes documentales y normativas del Estatuto de Gernika*, Servicio de Publicaciones de la Diputación Foral de Álava, Vitoria-Gasteiz, 1981, pp. 21 y ss.

El Art.1º de dicho Anteproyecto dice así: Se declara que, el País Vasco, integrado por las actuales provincias de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya, constituye una entidad natural y jurídica con personalidad política propia y se le reconoce como tal el derecho a constituirse y regirse por sí mismo, como Estado Autónomo dentro de la totalidad del Estado General, con el que vivirá articulado conforme a las normas de la Ley de las relaciones concertada en el presente Estatuto.

el “Estatuto de Lizarra o Estatuto de Estella”³. También queda recogida la expresión provincia en el Proyecto de Estatuto del País Vasco redactado por las Comisiones Gestoras de las Diputaciones de Araba-Álava, Bizkaia, Gipuzkoa y Navarra de 21 de marzo de 1932⁴.

Finalmente, cabe señalar que tanto el Proyecto de Estatuto vasco del 6 de agosto de 1933⁵, así como el texto definitivo del Estatuto de Autonomía del 7 de octubre de 1936⁶ citan también el término “Provincia” identificando dicha realidad, con la realidad jurídico-política de lo que hoy son los TTHH vascos.

“Región histórica”: Este término queda recogido en el llamado “Compromiso autonómico”⁷ suscrito por algunos de los partidos de la época para referirse en este caso a los cuatro Territorios Forales.

“Entidad política histórica”: Es la terminología que utiliza el “Proyecto de Decreto-Ley de régimen transitorio preautonómico para el País vasco”⁸ aprobado en septiembre de 1977 por la Asamblea de parlamentarios vascos. Cabe indicar que en este Proyecto aparece también contenida por primera vez la alocución “Territorio Histórico”.

“Territorio Histórico”: El 4 de enero de 1978 se aprueba el Real Decreto-Ley⁹ por el que se aprueba el régimen preautonómico para el País Vasco y donde se recoge por

³ Texto general del Estatuto General del Estado Vasco aprobado por la Magna Asamblea de municipios vascos y conocido como el “Estatuto de Lizarra o Estatuto de Estella celebrada en Lizarra – Estella el día 14 de junio de 1931. Texto localizado en TAMAYO SALABERRIA, Virginia y Carlos. *op.cit.* 21 y ss.

Art.1º. Se declara que el País Vasco, integrado por las actuales provincias de Alava, Gipuzkoa, Nabarra y Bizkaia, constituye una entidad natural y jurídica con personalidad política propia y se le reconoce como tal el derecho a constituirse y regirse por sí mismo, como Estado Autónomo dentro de la totalidad del Estado General, con el que vivirá articulado conforme a las normas de la Ley de las relaciones concertada en el presente Estatuto.

⁴ Proyecto de Estatuto del País Vasco redactado por las Comisiones Gestoras de las Diputaciones de Araba, Bizkaia, Gipuzkoa y Navarra de 21 de marzo de 1932. TAMAYO SALABERRIA, Virginia y Carlos, *op. cit.* pp. 37 y ss

⁵ Proyecto de Estatuto del País Vasco aprobado en Vitoria, el día 6 de agosto de 1933, por las Comisiones Gestoras de las Diputaciones de Álava, Gipuzcoa y Vizcaya y por la Asamblea de las tres provincias plebiscitado el día 5 de noviembre de 1933. Diario de Sesiones de Cortes de la República española nº 13 apéndice 3 de 29 de diciembre de 1933. Localización en TAMAYO SALABERRIA, Virginia y Carlos, *op. cit.* 37 y ss

⁶ Ley sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco de 6 de octubre de 1936, publicada en la “Gaceta de Madrid”, Diario oficial de la República nº 281 de 7 de octubre, en TAMAYO SALABERRIA, Virginia y Carlos, *op. cit.* pp. 59 y ss.

⁷ El “Compromiso autonómico” suscrito por EAJ/PNV, ESEI, PCE, DCV y ANV en mayo de 1977 otorga en el punto 4º la denominación de “región histórica”. “sin perjuicio de la personalidad de cada región histórica...” en *Los territorios de la Comunidad Autónoma Vasca*, ARLUCEA RUIZ, Esteban, Elkargunea, Bilbao, 2000, p. 27.

⁸ Proyecto de Decreto - Ley de Régimen Transitorio preautonómico para el País Vasco, aprobado por la Asamblea de parlamentarios vascos el día 17 de setiembre de 1977, publicado en *Euskadi y Estatuto de Autonomía*, Ed. Erein. San Sebastian, 1978, pp.170 a 174, en TAMAYO SALABERRIA, Virginia y Carlos. *op. cit.*, pp. 75 - 76.

⁹ Real Decreto-Ley de 4 de enero de 1978 por el que se aprueba el régimen preautonómico para el País Vasco, publicado en el BOE nº5, de 6 de enero de 1978 y en el Boletín Oficial del Consejo General del País Vasco nº1, de 15 de mayo de 19, en TAMAYO SALABERRIA, Virginia y Carlos, *cp. cit.*, pp. 59 y ss.

primera vez el término “Territorio Histórico”. En opinión de ARLUCEA RUIZ, la evolución y cambio terminológico induce a pensar que el *significante no era tan trascendente una vez determinado de forma clara su significado (las cuatro provincias)*¹⁰.

A modo de conclusión, respecto a la evolución del término “Territorio Histórico”, cabe significar que éste, no queda recogido definitivamente como tal en el texto constitucional de 1978, en el cual se denomina a estos territorios, “*Territorios Forales*¹¹”. Será en el EAPV¹² y en la LTH¹³, cuando la locución “Territorio Histórico” aparezca mencionada en reiteradas ocasiones¹⁴, dando incluso el nombre a la Ley.

1.2. NATURALEZA JURÍDICA

La jurisprudencia constitucional en torno a la controvertida naturaleza jurídica de los TTHH, ha oscilado entre el reconocimiento de estos territorios como territorios provinciales y como territorios forales. En ese recorrido jurisprudencial, destaca a mi juicio, la STC 76/1988, de 26 de abril¹⁵, pues aporta importantes claves sobre la naturaleza jurídica de estos peculiares entes. Así, en esta sentencia se establece que *los TTHH son instituciones jurídicas de derecho público que se hallan situadas jerárquicamente entre las entidades locales municipales y las instituciones propias de las Comunidades Autónomas dentro del gran encaje territorial estatal que aparece perfectamente definido en la Constitución*. No obstante, a la hora de analizar estas instituciones, hay que tener en cuenta su naturaleza dual, pues son a la vez entidades locales (equiparándose al resto de instituciones administrativas de régimen provincial enmarcadas en la organización territorial de Estado) y entidades forales (titulares de derechos históricos y habilitadas constitucional y estatutariamente para la actuación de los mismos).

Muchos son los autores que han tratado sobre la naturaleza jurídica de los TTHH. Así, LUCAS VERDÚ afirma que *los Territorios Históricos son entidades sociales permanentes pues hincan sus raíces en la sociedad vasca, poseen una organización jurídica que se inspira en su pasado lejano; han sido apoyados por el Pueblo Vasco; representan la idea de la foralidad; disponen de medios materiales, humanos y económicos y cumplen la función de conservar, actualizar y mejorar los derechos históricos. Es decir, son, ni más ni menos, que reductos de la foralidad*¹⁶.

¹⁰ ARLUCEA RUIZ, Esteban, “*La descentralización política de la Comunidad Autónoma Vasca*”. Versión editora, Bilbao, 2000, pp. 69 a 77.

¹¹ Constitución española de 1978, aprobada en referéndum el 6 de diciembre de 1978 y publicada en el BOE, n.º 311.1, de 29 de diciembre. Valga de ejemplo el párrafo primero de la DA 1.º CE de 1978 en el que se dice: La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los Territorios Forales.

¹² Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía del País Vasco, publicado en el BOE, n.º 306, de 22 de diciembre de 1979.

¹³ 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, BOP n.º 182, de 10 de diciembre de 1983.

¹⁴ Valga de ejemplo en el caso del EAPV, el rótulo del Capítulo IV del propio Estatuto que se titula: “*De las instituciones de los Territorios Históricos*”.

¹⁵ STC 76/1988, de 26 de abril, publicada en el BOE n.º 125, de 25 de mayo de 1988.

¹⁶ LUCAS VERDÚ, Pablo, “Los derechos históricos como constitución sustancial del Pueblo vasco” en AAVV, *Congreso sobre los derechos históricos vascos.*, gobierno vasco, Vitoria, 1988, p.228.

En esa visión, LUCAS VERDÚ no deja pasar ninguno de los aspectos más importantes que configuran la naturaleza jurídica de los TTHH vascos. Así y respecto a la afirmación de que son *entidades sociales permanentes pues hincan sus raíces en la sociedad vasca*, estoy plenamente de acuerdo con el autor, tanto en el sentido de calificar a los TTHH como entidades sociales permanentes, como en el sentido de que éstas hincan sus raíces en la sociedad vasca, sociedad ésta que desde siglos atrás ha identificado las instituciones de los actuales TTHH (Diputación Foral y JJGG) como instituciones propias de pleno carácter foral.

En relación con la aseveración de que *han sido apoyados por el Pueblo Vasco*, es preciso indicar que los TTHH vascos en la actualidad, se ven legitimados tanto por la DA 1º CE de 1978, así como por el EAPV de 1979, refrendados ambos textos por la ciudadanía de la CAPV.

En relación con la idea de que *representan la idea de la foralidad*, no cabe duda de que los TTHH, son herederos de las reminiscencias de la foralidad tradicional en su vertiente pública, es decir, de lo que en su día fueron las instituciones públicas forales por excelencia, que no son otras que las diputaciones forales de cada uno de los territorios y las JJGG. Finalmente, y respecto a la idea de que *disponen de medios materiales, humanos y económicos y cumplen la función de conservar, actualizar y mejorar los derechos históricos*, resulta innegable, que para llevar a cabo esa labor y otras que legalmente tienen establecidas disponen de los medios y las competencias a los que el autor se refiere.

Por su parte, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ¹⁷ lleva a cabo una identificación, si bien con matices, de la naturaleza jurídica de los TTHH, con la naturaleza jurídica del resto de entes provinciales que completan la organización territorial del Estado español. Dice así, *resulta evidente que los territorios forales son provincias, con un perfil institucional peculiar ciertamente, pero provincias al fin y al cabo*". Esa peculiaridad a la que se refiere el autor, es en sí misma y a mi parecer tan importante, que determina la naturaleza jurídica del ente, con lo que ya no deben ser identificadas con meras provincias, pues son otra realidad distinta, particular, que como tal merecen un identificador distinto.

LEGUINA VILLA muy próximo a los planteamientos defendidos por FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, entiende los TTHH como *territorios de ámbito provincial que integran la Comunidad Autónoma*¹⁸ y en sentido contrario a lo expuesto por FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y LEGUINA VILLA aparecen otros autores como LARUMBE BIURRUN¹⁹, para quien los TTHH participan de una naturaleza dual, son de un lado instituciones locales y por otro y sin perder esta naturaleza, son entidades públicas autónomas de carácter político. Asimismo, ELICEGUI MENDIZABAL²⁰, adopta una postura ecléctica situando la naturaleza de los TTHH no como auténticas provincias y ni como CCAA uniprovinciales, aunque se

¹⁷ FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, Tomás Ramón, *Los derechos históricos de los territorios forales: Bases constitucionales y estatutarias de administración foral vasca*, Civitas/ Centro de estudios constitucionales, Madrid, 1985.

¹⁸ LEGUINA VILLA, Jesús, "Escritos sobre autonomías territoriales", Técnos, Madrid, 1984, p.213.

¹⁹ LARUMBE BIURRUN, Kepa, "Naturaleza jurídica dual de las Instituciones Forales de los Territorios Históricos", *Jornadas de estudio sobre la actualización de los derechos históricos*, 1986. p. 499 y ss.

²⁰ ELICEGUI MENDIZABAL, Luís, "Las instituciones forales" en *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Vol. III, Donostia - San Sebastián, 1991, p.1471

aproxima más en sus argumentos a estas últimas que a las primeras. Además RAZQUIN LIZARRAGA²¹, considera que los TTHH superan el nivel provincial, asimilándose consecuentemente más a una Comunidad Autónoma unipersonal que a una entidad local de carácter provincial.

Por su parte, CELAYA IBARRA²², entiende que el carácter de los TTHH *no priva de a los territorios vascos de su condición de legal de provincias en el sentido del art.141 CE y ello les garantiza una estructura orgánica y territorial y una cierta base de autogobierno; pero además los territorios vascos tienen, a diferencia de otras provincias, la garantía constitucional de que les han de ser respetados sus derechos históricos.*

Analizadas ya las opiniones doctrinales más significativas, creo conveniente aportar una expresión que en su momento utilizó HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN²³ para referirse a los TTHH, como es la expresión “*fragmentos de estado*”, lo que a mi juicio refleja una opinión doctrinal alejada de las convencionales identificaciones de los TTHH con entidades provinciales al uso, o con entidades a caballo entre entidades provinciales y forales.

HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN²⁴ entendiendo que es preciso buscar una categoría adecuada para explicar éste tipo de entidades histórico-políticas, constitucionalmente garantizadas y que ejercen potestades estatales y autonómicas, acaba calificándolas como *fragmentos de Estado*. Tal vez, esta acepción sea la que mejor clarifica la realidad de los TTHH, pues permite completar su significado de manera precisa²⁵.

Para completar todas estas visiones, CAÑO MORENO²⁶ aporta una definición completa de los TTHH como *entes territoriales públicos, dotados de organización, instituciones y régimen privativo de naturaleza política, con competencias propias de carácter normativo, de desarrollo y ejecución, con financiación propia y autonomía presupuestaria propias, añadiendo además que los Territorios Forales gozan de una garantía y protección constitucional expresas, a través de la Disposición Adicional Primera de la Constitución. Esta protección abarca tanto al sujeto político como al objeto, a los derechos históricos entendidos tanto como derechos subjetivos o reconocimiento de facultades constituyentes y decisorias, como en sentido objetivo o Régimen Foral integrado por Instituciones y derechos o competencias*

²¹ RAZQUIN LIZARRAGA, Martín, “Organización foral y hecho diferencial” en la obra colectiva dirigida por COELLO MARTÍN, Carlos, *El Estado Autonómico y Hecho diferencial de Vasconia*, Eusko Ikaskuntza/ Sociedad de Estudios Vascos, Donostia - San Sebastián, 2000.

²² CELAYA IBARRA, Adrián, “Derecho autonómico vasco”, Universidad de Deusto, Bilbao, 1992, p. 257.

²³ La expresión de *fragmentos de estado* utilizada por HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, Miguel, para referirse a la especial naturaleza jurídica de los TTHH, ha sido extraída de la obra de CASTELLS ARTECHE, José Manuel, *El Hecho Diferencial de Vasconia*, Cuadernos de Autogobierno, Donostia - San Sebastián, 2001, p.114.

²⁴ HERRERO Y RODRIGUEZ DE MIÑÓN, Miguel, “Territorios Históricos y Fragmentos de Estado”, *Revista Española de Derecho Constitucional* nº 14, mayo-agosto 1985, pp. 345 - 353.

²⁵ El hecho añadido de que quien califica de esta forma a los TTHH vascos sea HERRERO Y RODRIGUEZ DE MIÑÓN, no es una cuestión menor, pues como es sabido es uno de los conocidos como “padres de la Constitución”.

²⁶ CAÑO MORENO, Javier, *Derecho autonómico vasco*, Universidad de Deusto, 2007, pp. 185 - 189.

históricas o actuales. Esta protección es, a su vez, compatible con una actualización general del Régimen Foral que se realiza a través de los Estatutos y que, por calificarse de “general”, abarca tanto al sujeto como al objeto de los derechos históricos.

1.3. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL

Entre las características distintivas respecto del resto de provincias españolas de régimen común que definen la peculiaridad de los TTHH se encuentran entre otras la de su estructura o composición orgánica, sustentada en dos instituciones como las diputaciones forales y las JJGG. Esta dualidad orgánica es uno de los elementos que las diferencia del resto de entidades locales de carácter provincial (como son las provincias encuadradas en el régimen común, los Cabildos, los Consejos insulares) que configuran la realidad de la organización territorial del Estado, en las que únicamente aparece la Diputación (provincial en este caso) como órgano rector específico dentro de la estructura provincial.

Esta dualidad orgánica recoge una tradición histórica, que si bien en lo sustancial presenta similitudes entre los distintos TTHH vascos, ofrece también algunas diferencias que se mantuvieron vigentes hasta la aprobación de la CE de 1978, el EAPV de 1979 y la LTH, donde las estructuras de los diferentes TTHH vascos aparecen ya homologadas²⁷.

1.3.1. Las Juntas Generales

La actual configuración y forma de elección de los representantes populares encuentra su antecedente más cercano en el RD de 4 de enero de 1978²⁸ por el que se aprobó el régimen preautonómico para el País Vasco. Aprobadas ya la CE y el EAPV, en lo que a la organización de las JJGG se refiere, ésta se encuentra recogida en los diferentes reglamentos de organización de cada una de las tres JJGG²⁹ (similares a los reglamentos de organización de las cámaras parlamentarias autonómicas o del Estado), de cada uno de los tres TTHH (Territorios a su vez dotados cada uno de NNFF propias sobre su organización institucional)³⁰. Es común denominador en los tres TTHH la catalogación de las JJGG como los máximos órganos de representación y participación de los TTHH.

²⁷ Sobre los TTHH y la normativa que los regula, profundiza MARTÍNEZ DE ANTOÑANA BLANCO, Nieves y JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, en *Territorios Históricos. I. Normativa Institucional*, IVAP, Oñati, 1985.

²⁸ Real Decreto Ley 1/1978, de 4 de enero, por el que se aprueba el régimen preautonómico para el País Vasco, publicado en el BOE nº 5, de 6 de enero de 1978.

²⁹ En el caso del Territorio Histórico de Araba-Álava: NF de 20 de diciembre de 1984 del Reglamento de funcionamiento de las JJGG de Araba-Álava, publicado en el BOTHA nº 7, de 17 de enero de 1984.

En el caso del Territorio Histórico de Bizkaia: Reglamento de las Juntas Generales de Bizkaia, publicado en el BOB nº 126 de 3 de julio de 1995.

En el caso del Territorio Histórico de Gipuzkoa: Reglamento de las Juntas Generales de Gipuzkoa aprobado por el Pleno de las Juntas Generales en sesión celebrada el día 2 de julio de 2006 y publicado en el BOG nº 132, de 12 de julio de 2006.

³⁰ NF de 7 de marzo de 1983 sobre Organización Institucional del Territorio Histórico de Araba-Álava, publicada en el BOTHA nº 28, de 8 de marzo de 1983.

NF 3/1987 de 13 de febrero, sobre elección, organización, régimen y funcionamiento de las Instituciones Forales del Territorio Histórico de Bizkaia, publicado en el anexo al BOB nº 44, de 23 de febrero de 1987.

NF 6/2005, de 12 de julio, sobre organización institucional, gobierno y administración del Territorio Histórico de Gipuzkoa, publicada en el BOG nº 137, de 20 de julio de 2005.

1.3.1.1. Formación y Composición

En lo que al Territorio Histórico de Araba-Álava hace mención, las JJGG se componen de un máximo de 60 procuradores (así se llaman en este territorio a los representantes populares elegidos para representar a los electores en JJGG, elegidos mediante sufragio universal, directo, secreto y de representación proporcional³¹ por un periodo máximo de cuatro años). A efectos de elección de JJGG, el Territorio Histórico de Araba-Álava, se dividirá en circunscripciones electorales que aseguren una representación adecuada de todas las zonas del territorio³², identificadas éstas con las tradicionales cuadrillas alavesas (Añana, Ayala, Campezo, Laguardia, Vitoria-Gasteiz, Salvatierra y Zuia).

En el caso del Territorio Histórico de Bizkaia, las JJGG se componen de 51 apoderados elegidos por sufragio universal, libre, directo y secreto³³. Estos apoderados son elegidos en proporción a los sufragios obtenidos en cada una de las seis circunscripciones del Territorio (Arratia-Ibaialdea, Bilbao, Busturia-Markina, Durango, Encartaciones y Uribe), que eligen mayor o menor número de apoderados en función de su población³⁴.

Por último y en lo que al Territorio Histórico de Gipuzkoa hace referencia, un número no determinado de procuradores que se distribuyen en cuatro circunscripciones electorales (Bidasoa-Oiarzun, Deba-Urola, Donostialdea, Oria)³⁵ son elegidos por el mismo sistema de sufragio que en los otros dos TTHH.

1.3.1.2. Funciones

Las funciones de las JJGG son análogas en los tres TTHH, siendo la más relevante la función normativa³⁶, que se concreta en dictar NNFF en las materias que son de su competencia exclusiva, como las fiscales, tributarias y financieras, la regulación de los tributos propios de las corporaciones locales en los términos del artículo 42 de la Ley de Concierto Económico³⁷ y

³¹ Artículo 1 de la Ley 1/1987 de 27 de marzo de elecciones para las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Araba-Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, publicada en el BOPV nº 72, de 10 de abril de 1987.

³² NF de 7 de marzo de 1983, artículo 2º, *op. cit.*

³³ Ley 1/1987 de 27 de marzo de elecciones para las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Araba-Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, artículo primero, publicada en el BOPV nº 72, de 10 de abril.

³⁴ NF de 7 de marzo de 1983, artículo segundo, *op. cit.*

³⁵ Ley 1/1987 de 27 de marzo de elecciones para las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Araba-Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, artículos primero y segundo, *op. cit.*

³⁶ Recogida en el artículo 6 de la NF de 7 de marzo de 1983 para el caso del Araba-Álava, el artículo 7 de la NF 3/1987 para el caso de Bizkaia y el artículo 8 de la NF 6/2005 para el caso de Gipuzkoa.

³⁷ Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, publicada en el BOE nº 124, de 24 de mayo de 2002. Artículo 42: "Dentro de su territorio, el régimen tributario de otros tributos propios de las Entidades locales, siguiendo los criterios que a continuación se señalan:

- a. Atención a la estructura general establecida para el sistema tributario local de régimen común y a los principios que la inspiran, respetando las normas de armonización previstas en el artículo 3 que sean de aplicación en esta materia.
- b. No establecimiento de figuras impositivas de naturaleza indirecta distintas a las de régimen común cuyo rendimiento pueda ser objeto de traslación o repercusión fuera del territorio del País Vasco.

de la Disposición adicional segunda³⁸ de la LRBRL³⁹, las relativas a la acción social o a la

³⁸ Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local, publicada en el BOE nº 80, de 3 de abril de 1985. DA 2ª: Las disposiciones de la presente Ley, de acuerdo con la Constitución y el Estatuto de Autonomía para el País Vasco, se aplicarán en los Territorios Históricos de Araba-Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, sin perjuicio de las siguientes peculiaridades:

1. De acuerdo con la Disposición adicional primera de la Constitución y con lo dispuesto en los artículos 3, 24.2 y 37 del Estatuto Vasco, los territorios históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya organizarán libremente sus propias Instituciones y dictarán las normas necesarias para su funcionamiento, sin que les sean de aplicación las contenidas en la presente Ley en materia de organización provincial.
2. Los territorios históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya ejercerán las competencias que les atribuyen el Estatuto Vasco y la Legislación interna de la Comunidad Autónoma que se dicte en su desarrollo y aplicación, así como las que la presente Ley asigna con carácter general a las Diputaciones Provinciales.
3. En el ejercicio de las competencias que el Estatuto y la Legislación de la Comunidad Autónoma que se dicte en su desarrollo y aplicación les asignen, corresponde a las Instituciones Forales de los Territorios Históricos el desarrollo normativo y ejecución de la legislación básica del Estado en las materias correspondientes, cuando así se les atribuyan.
4. Cuando las Instituciones forales de los territorios históricos realicen actividades en campos cuya titularidad competencial corresponde a la Administración del Estado o a la Comunidad Autónoma, les serán de aplicación las normas de esta Ley que disciplinen las relaciones de las Diputaciones Provinciales con la Administración del Estado y la Administración Autónoma, en su caso, siempre y cuando dichas actividades las ejerciten en calidad de Diputaciones Provinciales ordinarias, y no como Instituciones forales de acuerdo con su régimen especial privativo, en cuyo caso sólo serán de aplicación tales normas cuando desarrollen o apliquen la legislación básica del Estado o invadan las competencias de éste.
5. En materia de Hacienda las relaciones de los Territorios Históricos con la Administración del Estado se ajustarán a lo dispuesto en la Ley del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco.
6. Los Territorios Históricos del País Vasco continuarán conservando su régimen especial en materia municipal en lo que afecta al régimen económico-financiero en los términos de la Ley del Concierto Económico, sin que ello pueda significar un nivel de autonomía de las Corporaciones locales vascas inferior al que tengan las demás Corporaciones locales, sin perjuicio de la aplicación de lo dispuesto en el artículo 115 de la presente Ley y de las competencias que a este respecto puedan corresponder a la Comunidad Autónoma.
7. De conformidad con la Disposición adicional primera de la Constitución y los artículos 10.4 y 37 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, corresponde a las Instituciones Forales de los Territorios Históricos la facultad de convocar, exclusivamente para su territorio, los concursos a que se refiere el artículo 99.2, párrafo primero, para las plazas vacantes en el mismo. Dichas convocatorias podrán publicarse además en el Boletín Oficial del Territorio Histórico respectivo y en el Boletín Oficial del País Vasco. Asimismo, de acuerdo con las disposiciones mencionadas en el párrafo anterior, corresponde a las Instituciones Forales de los Territorios Históricos la facultad prevista en el párrafo segundo del artículo 99.3 de nombramiento de los funcionarios a que se refiere el artículo 99.2.
8. El porcentaje del baremo reservado al estado en el artículo 99.1 se establece en el 65%, atribuyéndose un 10% del total posible a la Comunidad Autónoma del País Vasco para que fije los méritos que correspondan al conocimiento de las especialidades jurídicas y económico-administrativas que se derivan de sus derechos históricos y especialmente del concierto económico. Dentro del 25% restante, la Corporación local interesada podrá establecer libremente los méritos específicos que estime convenientes en razón a las características locales.
9. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 98 de la presente Ley, en el convenio que se establecerá entre el Instituto Nacional de Administración Pública y el Instituto Vasco de Administración Pública para la formación por este último de los funcionarios a que se refiere el número 3 del artículo 92 del

regulación de la red viaria, más concretamente en lo que a la regulación normativa de las carreteras de titularidad foral hace mención, la aprobación de normas de carácter reglamentario derivadas de la legislación de la Comunidad Autónoma o del Estado etc...

Al margen de las facultades normativas previamente advertidas, las JJGG tienen otras facultades equiparables a las que cualquier otro parlamento de nuestro entorno más próximo, como la aprobación de los presupuestos anuales en cada uno de los TTHH, la aprobación de los planes forales de obras y servicios a propuesta de la Diputación Foral correspondiente, la aprobación de planes sectoriales que afecten a todo el territorio, la organización y división político-administrativa del Territorio, la alteración de demarcaciones municipales, la ratificación de las propuestas de la Diputación Foral en casos como la asunción de determinadas competencias por parte del Territorio Histórico, la cesión de las competencias propias de cualquiera de los TTHH a las instituciones comunes, la aprobación de los convenios con el gobierno vasco, el Estado, otros TTHH, otras provincias u otras CCAA, la función de control e impulso de la Diputación foral que se concreta en realidades como la elección del Diputado general entre los miembros de esas JJGG, el debate y la aprobación en su caso de la moción de censura o la cuestión o moción de confianza, así como las posibilidades que tienen los miembros de las JJGG de formular, ruegos, preguntas, interpelaciones y mociones en los términos establecidos en el Reglamento de organización de las mismas.

1.3.1.3. Organización interna

Las JJGG desarrollan las funciones y competencias previstas en la normativa foral a través de una serie de órganos, entre los que podemos distinguir órganos directivos y de representación y órganos de funcionamiento. En los órganos directivos y de representación quedan encuadrados, la Presidencia, la Mesa y la Junta de Portavoces, mientras que dentro de los órganos de funcionamiento, se encuentran, el Pleno, las comisiones, así como los grupos parlamentarios y la Comisión Permanente. Cabe significar que dicha organización es análoga a la organización parlamentaria autonómica o estatal.

1.3.1.4. Los órganos directivos y de representación

La Presidencia es una institución unipersonal dentro de la estructura orgánica de las JJGG, que en la figura de su presidente, ostenta la representación institucional máxima de las JJGG.

mismo texto legal, la Comunidad Autónoma del País Vasco podrá incluir materias o disciplinas propias de sus específicas peculiaridades, con la única condición del cumplimiento de los requisitos mínimos de orden académico que con carácter general estén establecidos para las cuestiones de exigencia común en todo el Estado, nunca superiores a los que rijan para el propio Instituto Nacional de Administración Pública.

10. El control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y la contabilidad, tesorería y recaudación de las diputaciones forales se organizará libremente por éstas en el marco del Concierto Económico sin que sea de aplicación lo dispuesto en el artículo 92.3 de la presente Ley.

³⁹ Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, *op.cit.*

La Mesa⁴⁰ es el órgano colegiado (integrado por diferentes fuerzas políticas que conforman la realidad de las JJGG) rector de las JJGG, cuya función principal es la de dirigir y ordenar los debates del Pleno. Está compuesta por el Presidente, los Vicepresidentes, cuyo número es de dos y cuyas funciones básicas se concentran en suplir al Presidente en sus funciones ante la ausencia de éste, y dos secretarios que son los fedatarios públicos en el seno de la institución y que en ningún caso podrán ser miembros al mismo tiempo de la Diputación Foral.

Finalmente, la Junta de Portavoces⁴¹ es el órgano parlamentario en el que se institucionaliza por un lado la relación entre la Diputación Foral y las JJGG, y por otro lado, es el órgano que institucionaliza, a través de los respectivos portavoces y en el seno de las JJGG, las distintas tendencias político-ideológicas presentes en la Cámara de representación foral, al objeto de garantizar la adecuada regulación de las labores parlamentarias.

1.3.1.5. Los órganos de funcionamiento

El Pleno⁴² es la institución dentro de las JJGG que reúne a la totalidad de los representantes públicos de cada Territorio Histórico, dependiendo del Territorio en el que nos encontremos son denominados “apoderados”, “procuradores” o “procuradores – junteros”. Se reúne por convocatoria del Presidente, siendo sus sesiones por norma general públicas, salvo en el caso de que las propias JJGG acuerden lo contrario. El Pleno es la institución donde se tratan los temas de mayor calado político que afectan al Territorio Histórico correspondiente.

Las comisiones⁴³ por el contrario son grupos reducidos de trabajo en proporción a su representación plenaria en los que se desarrollan temas específicos en el ámbito de las competencias que les sean atribuidas o delegadas. Dentro de las comisiones se encuentran por ejemplo, las comisiones ordinarias y las comisiones especiales.

Por último, y en lo que a los órganos de funcionamiento respecta, debe mencionarse la Junta o Comisión permanente⁴⁴ cuya función es resolver las cuestiones que correspon-

⁴⁰ La Mesa, viene regulada como institución en los artículos 38 a 43 del reglamento de funcionamiento de la JJGG en el caso de Araba-Álava, en los artículos 22 a 27 ambos inclusive, del reglamento de funcionamiento de las JJGG en el caso de Bizkaia y en los artículos 26 a 32 ambos inclusive de su reglamento de funcionamiento en el caso de Gipuzkoa.

⁴¹ La Junta de Portavoces, viene regulada como institución en los artículos 40 y 45 del Reglamento de funcionamiento de la JJGG en el caso de Araba-Álava, en los artículos 28 y 29 del Reglamento de funcionamiento de las JJGG en el caso de Bizkaia y en los artículos 35 y 36 de su Reglamento de funcionamiento en el caso de Gipuzkoa.

⁴² El Pleno, viene regulado como institución en los artículos 62 a 64 ambos inclusive, del Reglamento de funcionamiento de la JJGG en el caso de Araba, en los artículos 28 y 29, del Reglamento de funcionamiento de las JJGG en el caso de Bizkaia y en los artículos 55 y 56 de su Reglamento de funcionamiento en el caso de Gipuzkoa.

⁴³ Las comisiones, vienen reguladas como institución en los artículos 60 a 61 del Reglamento de funcionamiento de la JJGG en el caso de Araba-Álava, en los artículos 40 a 46 ambos inclusive, del Reglamento de funcionamiento de las JJGG en el caso de Bizkaia y en los artículos 37 a 54 ambos inclusive de su Reglamento de funcionamiento en el caso de Gipuzkoa.

⁴⁴ Las Comisión o Junta Permanente, no viene regulada expresamente como institución en el Reglamento de funcionamiento de la JJGG en el caso de Araba-Álava y en el caso de Bizkaia, no así en el caso de Gipuzkoa en el que la institución aparece expresamente regulada en los artículos 33 y 34.

diesen al Pleno cuando éste no se encontrase reunido o en períodos entre mandatos en que las JJGG estuviesen disueltas.

En lo que al funcionamiento de las JJGG hace mención, hay que advertir, que las JJGG pueden operar en Pleno (en el que se residencian los actos de mayor enjundia política) o a través de comisiones (que son grupos reducidos de trabajo integrados por junteros en proporción a la importancia numérica en el Pleno), que a su vez pueden subdividirse en secciones. La realidad hasta ahora descrita dibuja a mi parecer un peculiar escenario, en el que las JJGG de los respectivos TTHH se identifican plenamente con cualquier Parlamento, independientemente del marco en el que éste desempeñe sus funciones, ya sea autonómico, estatal o cualquier asamblea parlamentaria dentro del contexto internacional. Dicho de otro modo, estas JJGG son a mi entender verdaderos “miniparlamentos”.

1.3.2. Las diputaciones forales

1.3.2.1. La Diputación Foral

La Diputación Foral es el órgano colegiado que en cada uno de los TTHH ostenta la representación legal de los mismos y asume la responsabilidad de su gobierno y administración en la esfera de sus competencias, ejercitando la potestad reglamentaria con arreglo a la Ley⁴⁵. En lo que a la organización funcional de cada Diputación Foral hace referencia, ésta, se compone por el Diputado General y por el resto de diputados forales, quienes desempeñan distintas funciones de gobierno en ámbitos concretos de gestión.

La Diputación Foral se reúne habitualmente en Pleno, lo que se denomina también Consejo de Diputados o Diputación reunida en pleno. El Consejo de diputados en el caso de Bizkaia y Gipuzkoa y la Diputación reunida en Pleno en el caso del territorio histórico de Araba-Álava, es la institución colegiada formada por el Diputado general y en su caso uno o varios Tenientes de Diputado general, así como un número variable de diputados forales, elegidos por el propio Diputado general para el desarrollo de su labor en el marco de un ámbito de gestión concreto.

Las funciones del Pleno o Consejo de Diputados, son entre otras, la función ejecutiva o función de gobierno, que se concreta en el ejercicio de la administración del patrimonio, autorizaciones del gasto, control de los servicios públicos, nombramiento de los funcionarios de carrera, contratación de personal para el desarrollo y ejercicio de las actividades que le son propias, como el ejercicio de la potestad reglamentaria ejercitada mediante Decretos forales para el desarrollo de las normas que dicten las JJGG.

1.3.2.2. El Diputado general

El Diputado General⁴⁶ es el cargo que ostenta la representación legal del Territorio Histórico y asume la presidencia y la dirección y coordinación de la Diputación Foral. Sus funciones al margen de la representación institucional del Territorio respectivo ya comen-

⁴⁵ La regulación normativa de las diputaciones encuentra diferentes ubicaciones en el caso del Territorio Histórico de Araba-Álava y en el caso de los TTHH de Bizkaia y de Gipuzkoa.

⁴⁶ Su regulación en el caso de Araba-Álava en los artículos 17 a 37, ambos inclusive, de la ya citada NF 52/1992, en los artículos 21 a 33 ambos inclusive de su NF de Organización en el caso de Bizkaia y en los artículos 19 a 30 ambos inclusive, de su NF de Organización en el caso de Gipuzkoa.

tada, consisten en fijar un programa de gobierno, elegir y cesar a sus diputados forales, convocar las reuniones de la Diputación Foral y fijar el orden del día, firmar Decretos forales, plantear cuestiones de confianza, informar en su caso a las JJGG etc... Como Jefe de la Administración Foral destaca entre todas la de dirigir la elaboración de proyectos de NNFF.

1.3.2.3. Los diputados forales⁴⁷

Los diputados forales son miembros de la Diputación Foral y titulares de sus correspondientes departamentos. Esa naturaleza dual, es decir, la de miembros del Pleno de la Diputación Foral y jefes del departamento correspondiente, determina sus funciones. Por un lado y como miembros del Pleno de la Diputación Foral les corresponde asistir a las reuniones, tomar parte en las deliberaciones y en la adopción de acuerdos, y por otro lado y como superiores jerárquicos de sus respectivos departamentos, les compete la organización, gestión, inspección, control y representación de los mismos.

Los diputados forales son nombrados libremente por el Diputado General mediante Decreto Foral que ha de ser publicado en el Boletín Oficial del Territorio Histórico correspondiente. En el citado Decreto foral se establecerá también el departamento y las funciones asignadas. También podrá darse el caso concreto de que se nombre un Teniente de Diputado foral sin la adscripción a un departamento en concreto, lo que se podría equipararse a mi juicio, a la figura de un “ministro sin cartera” en un gobierno constitucional de nuestro entorno geopolítico más cercano.

Por último y en lo que al resultado de la producción normativa de las diputaciones forales y los diputados forales hace referencia, ésta, queda subsumida en la siguiente jerarquía normativa:

- Decretos Forales como normas que emanan de la Diputación Foral.
- Decretos Forales del Diputado General.
- Órdenes Forales, como normas dictadas por los Diputados Forales titulares de cada departamento.

1.4. COMPETENCIAS

1.4.1. Las características generales del sistema de distribución competencial

La configuración interna de la CAPV resulta totalmente peculiar por la existencia de dos tipos de instituciones (Instituciones Comunes de la CAPV y las instituciones de los tres TTHH vascos) que son titulares de los derechos históricos, especialmente protegidos por la DA 1ª CE de 1978. Por ello, puede decirse que los derechos históricos son derechos de carácter constitucional, si bien poseen un origen preconstitucional, pues la CE de 1978 no los crea, sino que los ampara y respeta (y sólo se puede amparar y respetar lo que se conoce, en definitiva sólo se puede amparar y respetar lo que de forma previa existe). Estos derechos tienen su referente inmediato en la foralidad de los Territorios de Bizkaia, Gipuzkoa, Araba-Álava y Navarra, foralidad que ha ido cambiando durante la historia, pero que ha mantenido siempre una imagen identificable con el autogobierno del que, a lo largo de la historia, han

⁴⁷ Su regulación en el caso de Araba-Álava en los artículos 38 a 46, ambos inclusive, de la ya citada NF 52/1992, en los artículos 34 a 40 ambos inclusive de su NF de Organización en el caso de Bizkaia y en los artículos 35 a 44 ambos inclusive, de su NF de Organización en el caso de Gipuzkoa.

disfrutado estos TTHH de forma autónoma o integrados en una entidad superior como una Comunidad.

En el caso de la CAPV, la aprobación de la CE en 1978 y la posterior aprobación del EAPV en 1979, requerían de la asunción de un sistema de distribución competencial entre las instituciones comunes de la CAPV y las instituciones de los TTHH. El desarrollo de sus postulados en lo que a la distribución competencial se refiere sólo dejaba abiertas dos posibilidades que explica a mi juicio de manera brillante CAÑO MORENO⁴⁸.

La primera de ellas consistiría en la *potenciación de las instituciones comunes para la consolidación del nuevo sujeto político, País Vasco o Euskadi*, y la segunda de las posibilidades por su parte, consistiría en *“potenciar las Instituciones Forales mediante reductos competenciales exentos a los inicialmente previstos constitucional y estatutariamente. Según afirma el propio autor, fracasada la vía del reconocimiento a la Nación Vasca en el debate constitucional, los representantes nacionalistas recurrieron instrumental y estratégicamente al baluarte de los derechos históricos para recuperar por vía alternativa determinados contenidos de autogobierno y una peculiar forma de relación e integración pactada con el Estado. En todo caso, aunque el acceso a la Autonomía se encauzó a través del artículo 151CE, los contenidos del autogobierno, las competencias, se nutrieron adicionalmente del Régimen Foral actualizado, operación que al no culminarla el Estatuto debía cerrarla una Ley posterior, la llamada LTH, repartiendo con carácter definitivo dichas competencias entre las comunidad y sus Territorios Forales*⁴⁹.

La actualización de los derechos históricos a través del Estatuto de Gernika, ha dado lugar a una novación jurídica, de tal manera que ahora, tanto las Instituciones Comunes de la CAPV, como las instituciones de los TTHH vascos, son titulares de derechos históricos. En palabras del TC, en la STC 76/88 de 26 de abril, *«... junto a la actualización que la Constitución por sí misma lleva a cabo, es el Estatuto de Autonomía el elemento más decisivo de actualización en lo que a los regímenes forales de los tres Territorios Históricos integrados en la Comunidad Autónoma del País Vasco se refiere. En efecto, el Estatuto de Autonomía se configura como norma fundacional de la Comunidad Autónoma del País Vasco, norma que, integrando en una organización política superior a tres Territorios Históricos que ya disfrutaban de un régimen foral de autogobierno, reconoce a la nueva organización política una serie de competencias cuyo ejercicio deberá corresponder en unos casos a unas instituciones comunes de nueva creación y en otros, a los órganos de poder de dichos Territorios Históricos, quienes continuarán en virtud de la garantía institucional de la DA 1ª CE, conservando un régimen de autogobierno en una Comunidad Autónoma interiormente descentralizada»*.

Tal actualización se ha realizado principalmente a través del Estatuto de Autonomía, pero no sólo a través de él, pues ha habido otras vías de actualización, como pueden ser, entre otras, las excepciones previstas en las Leyes generales que reconocen las especialidades históricas como por ejemplo, la LRBRL, las transferencias sectoriales establecidas en normas generales como por ejemplo la Ley de Sanidad⁵⁰, Leyes específicas que actualizan

⁴⁸ CAÑO MORENO, Javier, *El Derecho Autonómico Vasco*. Universidad de Deusto, 2007, Bilbao, pp. 196 y ss.

⁴⁹ CAÑO MORENO, Javier, *El Derecho Autonómico Vasco*, op. cit., p. 203.

⁵⁰ Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, publicada en el BOE nº 101, de 29 de abril de 1986.

derechos históricos como la propia Ley del Concierto Económico⁵¹ y las Leyes de transferencia y delegación previstas en el artículo 150.2⁵² de la CE de 1978 (a día de hoy vía escasamente utilizada).

En todo caso, hay que recordar siempre que, conforme a lo dispuesto en la Disposición Adicional del Estatuto de Autonomía de Gernika de 1979, *la aceptación del régimen de autonomía que se establece en el presente Estatuto no implica renuncia del Pueblo Vasco a los derechos que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su historia, que podrán ser actualizados de acuerdo con lo que establezca el ordenamiento jurídico.*

1.4.1.1. El reparto de competencias en el Estatuto de Gernika

Para una adecuada comprensión del reparto competencial interno entre las instituciones comunes de la CAPV y sus TTHH, debemos recurrir en primer lugar al Estatuto de Gernika de 1979. En el modelo de vertebración interna diseñado en el mismo, los TTHH se configuran como poderes del País Vasco que tienen reservadas una serie de competencias que constituyen un núcleo intocable para el legislador vasco, es decir, en las que el Parlamento vasco o el gobierno vasco no pueden entrar. Entre estas competencias deben mencionarse las recogidas en los artículos 3⁵³, 10.34⁵⁴, 24.2⁵⁵, 37⁵⁶ y 41⁵⁷.

⁵¹ Ley 12/1981, de 13 de mayo por la que se aprueba el Concierto Económico de la Comunidad Autónoma del País Vasco, publicada en el Boletín Oficial del Estado de 28 de mayo de 1981, nº 127. Esta Ley ha sido derogada por la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 124, de 24 de mayo de 2002.

⁵² Artículo 150.2 CE de 1978: El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante Ley Orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La Ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.

⁵³ Artículo 3 EAPV: Cada uno de los Territorios Históricos que integran el País Vasco podrán, en el seno del mismo, conservar o, en su caso, restablecer y actualizar su organización e instituciones privativas de autogobierno.

⁵⁴ Artículo 10.34 EAPV: En materia de carreteras y caminos, además de las competencias contenidas en el apartado 5, número 1, del artículo 148 de la Constitución las diputaciones forales de los Territorios Históricos conservarán íntegramente el régimen jurídico y competencias que ostentan o que, en su caso, hayan de recobrar a tenor del artículo 3 de este Estatuto.

⁵⁵ Artículo 24.2 EAPV: Los Territorios Históricos conservarán y organizarán sus Instituciones forales de conformidad a lo dispuesto en el artículo 3 del presente Estatuto.

⁵⁶ Artículo 37 EAPV: 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.

3. En todo caso tendrán competencias exclusivas dentro de sus respectivos territorios en las siguientes materias:

- a. Organización, régimen y funcionamiento de sus propias instituciones.
- b. Elaboración y aprobación de sus presupuestos.
- c. Demarcaciones territoriales de ámbito supramunicipal que no excedan los límites provinciales.
- d. Régimen de los bienes provinciales y municipales, tanto de dominio público como patrimoniales o de propios y comunales.
- e. Régimen electoral municipal.
- f. Todas aquéllas que se especifiquen en el presente Estatuto o que les sean transferidas.

Todas estas competencias que constituyen un núcleo intangible para el legislador vasco, forman parte de lo que el TC ha definido en su sentencia 76/1988, de 26 de abril, como la *garantía institucional de la foralidad*, que deriva de la DA 1ª de la CE de 1978 y del reconocimiento de los derechos históricos de los Territorios Forales. De ahí que el EAPV de 1979 diga en su artículo 37.2, que *lo dispuesto en el mismo no supone alteración de la naturaleza del régimen foral específico o de las competencias de los regímenes privativos de cada Territorio Histórico*. Sin embargo, en el Estatuto de Gernika no se estableció un reparto rígido de competencias entre las Instituciones Comunes y los TTHH, sino que se estableció un mecanismo abierto y flexible que permitiese aumentar las competencias de los TTHH. Esto explica, en opinión de COBREROS MENDAZONA⁵⁸ que *las normas estatutarias que atribuyen competencias a los Territorios Históricos se encuentren desperdigadas a lo largo del texto estatuario y que en éste no aparezca prevista*

-
4. Les corresponderá, asimismo, el desarrollo normativo y la ejecución, dentro de su territorio, en las materias que el Parlamento Vasco señale.
 5. Para la elección de los órganos representativos de los Territorios Históricos se atenderá a criterios de sufragio universal, libre, directo secreto y de representación proporcional, con circunscripciones electorales que procuren una representación adecuada de todas las zonas de cada territorio.
- ⁵⁷ Artículo 41 EAPV: 1. Las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional de Concierto Económico o Convenios.
2. El contenido del régimen de Concierto respetará y se acomodará a los siguientes principios y bases:
 - a. Las instituciones competentes de los Territorios Históricos podrán mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, el régimen tributario, atendiendo a la estructura general impositiva del Estado, a las normas que para la coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado se contengan en el propio Concierto, y a las que dicte el Parlamento Vasco para idénticas finalidades dentro de la Comunidad Autónoma. El Concierto se aprobará por Ley.
 - b. La exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de todos los impuestos, salvo los que se integran en la Renta de Aduanas y los que actualmente se recaudan a través de Monopolios Fiscales, se efectuará, dentro de cada Territorio Histórico, por las respectivas diputaciones forales, sin perjuicio de la colaboración con el Estado y su alta inspección.
 - c. Las Instituciones competentes de los Territorios Históricos adoptarán los acuerdos pertinentes, con objeto de aplicar en sus respectivos territorios las normas fiscales de carácter excepcional y coyuntural que el Estado decida aplicar al territorio común, estableciéndose igual período de vigencia que el señalado para éstas.
 - d. La aportación del País Vasco al Estado consistirá en un cupo global, integrado por los correspondientes a cada uno de sus Territorios, como contribución a todas las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma.
 - e. Para el señalado antes señalado se constituirá una Comisión Mixta integrada, de una parte, por un representante de cada Diputación Foral y otros tantos del Gobierno Vasco, y de otra por un número igual de representantes de la Administración del Estado. El cupo así acordado se aprobará por Ley, con la periodicidad que se fije en el Concierto, sin perjuicio de su actualización anual por el procedimiento que se establezca igualmente en el Concierto.
 - f. El régimen de Conciertos se aplicará de acuerdo con el principio de solidaridad a que se refieren los artículos 138 y 156 de la Constitución.

⁵⁸ COBREROS MENDAZONA, Eduardo, "La modificación expresa de la Ley de Territorios Históricos como requisito para reducir las competencias de los Órganos Forales", *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 75, 2006, p. 51.

ninguna Ley específicamente destinada a establecer con carácter general el reparto competencial interno.

1.4.1.2. El reparto de competencias en la LTH

Como el EAPV de 1979 no recoge un detallado y exhaustivo reparto de competencias entre las Instituciones Comunes de la CAPV y las instituciones de los TTHH, y tampoco contempla expresamente una ley de distribución de competencias entre dichas instituciones, para que el sistema funcionase, hubo que hacer esta distribución a través de una ley ordinaria del Parlamento vasco, ya que el Estatuto no prevé ningún tipo de leyes especiales o de mayoría cualificada, a diferencia de lo que ocurre en otros Estatutos de Autonomía.

Esta ley ordinaria del Parlamento vasco, es la Ley del Parlamento vasco 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos⁵⁹, más conocida como Ley de Territorios Históricos o LTH, que es la encargada de desarrollar el Estatuto de Autonomía en lo relativo al reparto de competencias entre las Instituciones Comunes del País Vasco y las de los TTHH que lo componen. En efecto, su artículo 1º dice que *la delimitación de competencias entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, en su titularidad y ejercicio, se regulará por la presente Ley, de acuerdo con lo previsto en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía*.

El artículo segundo de la LTH⁶⁰ recoge los principios que regirán las relaciones entre las Instituciones Comunes del País Vasco y las de sus TTHH y el ejercicio de sus respectivas competencias por parte de las administraciones del País Vasco. Por su parte, el artículo quinto⁶¹ delimita los medios para la consecución de los principios establecidos en el artículo segundo y además prevé que en el ámbito de sus respectivas competencias, puedan realizarse convenios de prestación de servicios por el gobierno con cada una de las diputaciones forales y por las diputaciones forales entre sí.

El Título I de la LTH por su parte, establece el reparto concreto de competencias entre las Instituciones Comunes de la CAPV y los Órganos Forales de los TTHH. En él se desarrollan las competencias del núcleo intangible de la foralidad, más aquellas propias de la Comunidad Autónoma que el Parlamento vasco ha decidido transferir a los TTHH. El

⁵⁹ 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, publicado en el BOPV, nº 182, de 10 de diciembre de 1983.

⁶⁰ Artículo 2 LTH: 1. Las relaciones entre las Instituciones Comunes del País Vasco y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos se basarán en los principios de colaboración y solidaridad.

2. En el ejercicio de sus respectivas competencias, las Administraciones del País Vasco actuarán de acuerdo con los principios de eficacia coordinación.

⁶¹ Artículo 5 LTH: 1. En el ámbito de sus respectivas competencias, el Gobierno con cada una de las diputaciones forales, y éstas entre sí, podrán realizar convenios de prestación de servicios.

2. Para los convenios de prestación de servicios que suscriba el Gobierno con una o varias diputaciones forales regirá, respecto de aquél, la garantía de control parlamentario que previene el artículo 18.e) de la Ley de Gobierno.

3. De los convenios que entre sí realicen las diputaciones forales, sin perjuicio de las competencias y facultades de las Instituciones Comunes, se dará cuenta al Gobierno Vasco.

sistema consiste en enumerar en el artículo séptimo del Estatuto⁶² las materias que son com-

⁶² a. Los Órganos Forales de los Territorios Históricos tienen competencia exclusiva, que ejercerán de acuerdo con el régimen jurídico privativo de cada uno de ellos, en las siguientes materias:

1. Organización, régimen y funcionamiento de sus Órganos Forales.
2. Régimen electoral municipal y de Entidades Locales menores.
3. Demarcaciones municipales y supramunicipales, que no excedan de los términos del Territorio Histórico.
4. Elaboración y aprobación de sus propios Presupuestos y Cuentas, así como de las operaciones de crédito y financieras en los términos que resultan del Título II de la presente Ley.
5. Redacción y aprobación del Plan Foral de Obras y Servicios, Asistencia y asesoramiento técnico a las Entidades Locales.
6. Las establecidas en el artículo 41 del Estatuto de Autonomía y, en general, todas las que tengan atribuidas por la Ley del Concierto Económico y por otras normas y disposiciones de carácter tributario.
7. Régimen de los bienes provinciales y municipales, tanto de dominio público como patrimoniales o de propios y comunales.
8. Planificación, proyecto, construcción, conservación, modificación, financiación, uso y explicitación de carreteras y caminos.

Al objeto de asegurar la debida coordinación de las redes de carreteras de la Comunidad Autónoma, los Territorios Históricos pondrán en vigor para sus redes las normas técnicas y de señalización que se establezcan en el Plan General de Carreteras aprobado por las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma, y en aquellas carreteras que sean prolongación de las de la Red estatal o que enlacen con las de otros Entes Públicos extracomunitarios o entre los propios Territorios Históricos, realizarán, como mínimo, aquellas previsiones, objetivos, prioridades y mejoras que se establezcan en dicho Plan General de Carreteras.

Cuando en los planes de la Comunidad Autónoma, del Estado, de otros Entes Públicos extracomunitarios o de los Territorios Históricos, se contemple el establecimiento de nuevas vías de comunicación cuyo trazado incida respectivamente en los Territorios Históricos o en los limitrofes a éstos, se procederá a coordinar dichos planes sobre la base de las facultades y atribuciones respectivas.

Todo ello sin merma de lo dispuesto en el artículo 10.34 del Estatuto de Autonomía.

9. Montes, aprovechamientos servicios forestales, vías pecuarias y pastos, en los términos del artículo 10.8 del Estatuto de Autonomía guardaría forestal y conservación y mejora de los suelos agrícolas y forestales.
10. Obras públicas cuya realización no afecte a otros Territorios Históricos o no se declare de interés general por el Gobierno Vasco.
No obstante lo anterior, se consideran obras hidráulicas de interés general de la Comunidad Autónoma del País Vasco las que así se definen en la Ley del Aguas del Parlamento Vasco. Corresponde a la Agencia Vasca del Agua la proyección, ejecución y gestión de las obras hidráulicas de interés general, así como el ejercicio de cualesquiera otras funciones que le encomienda aquella Ley en relación con tales obras.
11. Régimen de los Cuerpos o Secciones de Forales Miñones y Miqueletes dependientes a efectos de representación y tradicionales, de las respectivas diputaciones forales sin perjuicio de las facultades que corresponden al Gobierno Vasco, como mando supremo de la Policía Autónoma.
12. Archivos, Bibliotecas, Museos e Instituciones relacionadas con las Bellas Artes y Artesanía de titularidad del Territorio Histórico.
13. Creación y mantenimiento de organismos culturales de interés del Territorio Histórico.

b. Corresponde a los Territorios Históricos el desarrollo y la ejecución de las normas emanadas de las Instituciones Comunes en las siguientes materias:

1. Sanidad vegetal, reforma y desarrollo agrario; divulgación, promoción y capacitación agraria; viticultura y enología; producción vegetal, salvo semillas y plantas de viveros.

En esa materia, compete a la Agencia Vasca del Agua el ejercicio de las funciones que le atribuye la Ley de Aguas autonómica en relación con el abastecimiento, saneamiento, depuración y riego, incluida

petencia de los TTHH, y en definir en el artículo octavo⁶³, cuáles son las potestades que les

la de elevar al Gobierno Vasco la propuesta de decreto que éste aprobará para regular el régimen jurídico del riego, con el contenido mínimo establecido en esa Ley.

2. Producción y sanidad animal.
 3. Régimen de aprovechamiento de la riqueza piscícola continental y cinegética.
 4. Policía de las aguas públicas continentales y de sus cauces naturales, riberas y servidumbres, que se ejercerá de conformidad con lo previsto en la Ley de Aguas del Parlamento Vasco.
 5. Conservación, mejora, restauración o, en su caso, excavación del Patrimonio Histórico Artístico Monumental y Arqueológico.
 6. Fomento del deporte. Programas de deporte escolar y deporte para todos.
- c. Corresponde a los Territorios Históricos la ejecución dentro de su territorio de la legislación de las Instituciones Comunes en las siguientes materias:
1. Asistencia social, sin perjuicio de la acción directa de las Instituciones Comunes del País Vasco.
 2. Desarrollo comunitario, condición femenina. Política infantil, juvenil, de la tercera edad, ocio y esparcimiento, sin perjuicio de la acción directa en estas materias por parte de las Instituciones Comunes del País Vasco.
 3. Administración de espacios naturales protegidos.
 4. Defensa contra incendios.
 5. En materia de urbanismo, corresponde a los Territorios Históricos las facultades de iniciativa, redacción, ejecución, gestión, fiscalización e información, así como las de aprobación de los instrumentos de la Ordenación Territorial y Urbanística, en desarrollo de las determinaciones del planeamiento de rango superior, dentro de su ámbito de aplicación, sin perjuicio de las competencias atribuidas por la Ley a otros entes públicos y órganos urbanísticos.

Se entenderá por determinaciones de planeamiento de rango superior las comprendidas en los instrumentos de Ordenación Territorial. En tanto no se aprueben estos cumplirán tal función los criterios de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco, en lo que se refiere a los siguientes aspectos:

- o Cuantificación del desarrollo residencial, industrial y de servicios.
- o Infraestructuras, equipamientos, recursos naturales, actividades y materias cuya ordenación por razón de su objeto no sea competencia de los Territorios Históricos.

En consecuencia, corresponde a los Territorios Históricos la aprobación de todos los instrumentos de Ordenación Urbanística, con la única excepción de los planes especiales en ejecución de competencias sectoriales atribuidas a las Instituciones Comunes que desarrollen instrumentos de Ordenación Territorial o Urbanística.

6. Asimismo, las facultades de calificación, señalización de medidas correctoras, inspección y sanción en relación con Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, que puedan establecerse, en suelo urbano residencial, siempre que no afecte a más de un Territorio Histórico o Ente Público extracomunitario, y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la Ley a los Entes municipales.
- d. Corresponde a los Territorios Históricos el desarrollo normativo y ejecución de la legislación básica del Estado en aquellas materias atribuidas a la competencia exclusiva de aquéllas.
- ⁶³ Artículo 8 LTH: En las materias que sean de la competencia exclusiva de los Territorios Históricos, les corresponden a éstos las siguientes potestades:
- a. Normativa, aplicándose las normas emanadas de sus Órganos Forales con preferencia a cualesquiera otras. La sustitución, tanto de las normas a que se refiere la disposición transitoria séptima del Estatuto de Autonomía como en su caso de la legislación del Parlamento Vasco, se realizará mediante Normas Forales de las Juntas Generales.
 - b. Reglamentaria.
 - c. Administrativa, incluida la inspección.
 - d. Revisora en la vía administrativa.
2. En las materias en que corresponde a los Territorios Históricos del desarrollo normativo y la ejecución, tienen las siguientes potestades:

corresponden en dichas materias, con una cláusula que queda recogida en el artículo 6.1⁶⁴ y que establece una cláusula residual a favor de las Instituciones Comunes de la CAPV. En el mismo sentido, el Preámbulo de dicha Ley, afirma que *el fondo de poder en la Comunidad Autónoma reside en sus Instituciones Comunes*⁶⁵. Finalmente, el famoso artículo 6.2 reserva en exclusiva al Parlamento vasco la facultad de dictar normas con rango de ley, lo que ha dado lugar a la polémica en torno a la naturaleza jurídica y el rango de las NNFF emanadas de las JJGG de los TTHH.

El problema en lo que al sistema de distribución de competencias hace referencia, consiste en que una de las partes, el Parlamento vasco, es el único que tiene competencias para dictar disposiciones con rango de ley, por lo que tiene la posibilidad de modificar el sistema de reparto de competencias entre Instituciones Comunes de la CAPV y TTHH, únicamente modificando la LTH, que es una Ley ordinaria que no requiere para su modificación de ninguna mayoría específica, salvo que la potencial modificación de la misma, afecte al núcleo de la foralidad que resulta intocable⁶⁶.

El problema se ha planteado por la inseguridad jurídica creada por posteriores leyes del Parlamento vasco que han derogado de alguna forma la LTH. Para hacer frente a esta problemática y otras, como las de evitar potenciales intromisiones competenciales por parte de las instituciones comunes en el ejercicio de las competencias de los TTHH y viceversa, se creó la CA.

En cualquier caso y si se produjese una reforma expresa de la LTH por parte del Parlamento vasco, las competencias reconocidas a los TTHH podrían cambiar, siendo el

-
- a. De desarrollo normativo de las normas emanadas de las Instituciones Comunes, no pudiendo ir en contra de lo dispuesto en las mismas las normas emanadas de los Órganos Forales.
 - b. Reglamentaria.
 - c. Administrativa, incluida la inspección.
 - d. Revisora en la vía administrativa.

3. En las materias en que corresponde a los Territorios Históricos la ejecución, tendrán las siguientes potestades que ejercerán de conformidad con las disposiciones de carácter general que en desarrollo de su legislación dicten las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma:

- a. Reglamentaria, para la organización de sus propios servicios.
- b. Administrativa, incluida la inspección.
- c. Revisora en la vía administrativa.

4. Para la financiación y desarrollo de todas sus competencias y facultades, los Territorios Históricos dispondrán de plena capacidad presupuestaria en los términos previstos en la presente Ley.

5. Todas las competencias y facultades correspondientes a los Órganos Forales se entienden referidas a su propio y respectivo territorio, sin perjuicio de la eficacia personal que, en los supuestos previstos en el Concierto Económico, podrán tener las normas emanadas de los Territorios Históricos.

⁶⁴ Artículo 6.1 LTH: Es de la competencia de las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma la legislación y la ejecución en todas aquellas materias que, correspondiendo a la Comunidad Autónoma según el Estatuto de Autonomía, no se reconozcan o atribuyan en dicho Estatuto, la presente Ley otras posteriores, a los Órganos Forales de los Territorios Históricos.

⁶⁵ Párrafo 8º del Preámbulo de la LTH.

⁶⁶ Véase, en este sentido, la Decisión 5/2003, de 3 de noviembre, de la CA, en el caso de las cuestiones de competencia planteadas por las instituciones del Territorio Histórico de Araba-Álava respecto del Proyecto de ley de Ordenación Vitivinícola publicada en el BOPV nº 35 de 20 de febrero de 2004.

único límite legalmente establecido, que no se toquen las competencias que constituyen el “núcleo intangible de la foralidad”. Como ha dicho la CA en la ya citada Decisión 5/2003, de 3 de noviembre, el sistema da lugar a (...) *una disociación entre la naturaleza angular de la LTH por razón de su contenido y su envoltorio legal formal, siendo la modificación de éste por una Ley del Parlamento Vasco elemento suficiente para alterar el contenido de aquella*. Por eso, y en aras de la seguridad jurídica,... *la alteración del esquema competencial de la LTH, de su contenido material, requiere desde un punto de vista formal una norma con rango de Ley dictada por el Parlamento Vasco, que articule de forma directa, expresa y fundada dicha modificación, ya que de lo contrario, la propia LTH se vería desprovista de su propia función de encaje competencial básico en la Comunidad Autónoma del País Vasco*⁶⁷.

De lo hasta ahora expuesto se deduce que dentro del sistema vasco de vertebración interno de la CAPV, y salvo el núcleo de la foralidad que resulta intocable, las competencias de los TTHH pueden aumentar o disminuir. Pueden aumentar en primer lugar modificando expresamente la propia LTH, como ocurrió en 1993, en materia de Planeamiento Urbanístico (Ley 5/1993, de 16 de julio)⁶⁸, o mediante la modificación de la Ley del Concierto Económico⁶⁹, o a través de una Ley sectorial del parlamento vasco que, por seguridad jurídica, o también mediante una Ley del Estado que atribuyese a los TTHH alguna competencia que hasta entonces correspondía al Estado⁷⁰.

Pero de igual manera que las competencias de los TTHH pueden aumentar, también pueden disminuir siempre que no se trate de las competencias intocables a las que me he referido anteriormente, salvo que se produzca una modificación constitucional o estatutaria

⁶⁷ El criterio general establecido por la CA en esta Decisión, de que las reformas de la distribución de competencias establecida en la LTH por otras Leyes posteriores debe ser realizada de forma directa, expresa y fundada, es ciertamente razonable y loable en aras de la seguridad jurídica, pero no deja de plantear problemas desde la perspectiva formal, ya que la CA en la práctica viene a decir que se excluyen las derogaciones tácitas o implícitas de la LTH por Leyes posteriores del Parlamento Vasco, que incidan de algún modo en la distribución de competencias entre Instituciones Comunes y Territorios Históricos. Esta postura puede chocar, por ejemplo, con lo establecido en el art. 12 de la propia LTH cuando dice que “La Comunidad Autónoma Vasca, mediante Ley de su Parlamento, y en los términos que la misma establezca, podrá transferir o delegar a los Órganos Forales de los Territorios Históricos competencias no atribuidas a los mismos por la presente Ley”.

⁶⁸ Ley 5/1993, de modificación de la Ley de relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco y los órganos forales de los Territorios Históricos, de 16 de julio publicada en el BOPV nº 136, de 20 de julio de 1993. La Ley añadía dos párrafos al texto inicial de la LTH y afirmaba que también corresponde a los Territorios Históricos la aprobación de todos los instrumentos de Ordenación Urbanística, salvo los planes especiales en ejecución de competencias sectoriales atribuidas a las Instituciones Comunes que desarrollen instrumentos de Ordenación Territorial o Urbanística.

⁶⁹ Así lo estableció la CA en su Decisión 2/2003, de 17 de marzo, aunque dos de sus miembros opinaron lo contrario, según consta en su voto particular publicada en el BOPV nº 204, de 20 de octubre de 2003.

⁷⁰ Pensemos, por ejemplo, en la Disposición Adicional 2ª, párrafo 7º, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local publicada en el BOE nº 80, de 3 de abril de 1985, en relación con la convocatoria de concursos y nombramiento de funcionarios locales con habilitación de carácter nacional.

(y si la modificación sólo es estatutaria, respetando el contenido de la DA 1ª de la CE de 1978). De hecho, esta disminución de competencias ya se ha producido, valga de ejemplo la modificación de la LTH llevada a cabo en 1987 para derogar la competencia exclusiva de los TTHH en materia de normas electorales, organización, régimen y funcionamiento de sus Órganos Forales, mediante Ley 1/1987, de 27 de marzo, de elecciones para las JJGG de los TTHH de Araba-Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, materia que a partir de entonces pasó a formar parte las competencias de la CAPV.

A modo de conclusión, cabe significar, que tal y como están hoy las cosas, el Parlamento vasco, salvo las competencias que pertenecen al núcleo intangible de la foralidad (incluso éstas si en una labor actualizadora de los derechos históricos, procediese a la aprobación de un nuevo Estatuto de Autonomía en el que el Ente autonómico fuese el nuevo sujeto titular de dichas competencias), puede aumentar o disminuir unilateralmente (vía Ley autonómica) las competencias que reconoce a los TTHH, si bien generalmente, las tendencias centralizadoras de las instituciones comunes de la CAPV se imponen a la voluntad del legislador autonómico de adelgazar su quantum competencial en beneficio de las instituciones privativas de los TTHH.

1.4.2. Clases de competencias

El sistema de distribución de competencias entre las Instituciones Comunes y los TTHH, se encuentra regulado en los artículos 6-8 de la LTH. A diferencia de lo que ocurre en la CE de 1978, la LTH no establece listados de competencias correspondientes a las Instituciones Comunes de la CAPV y a los TTHH, sólo clasifica las competencias de los TTHH que pueden ser exclusivas, de desarrollo normativo y ejecución o únicamente de ejecución. Es decir, todas las materias que no estén en el listado del artículo 7, corresponden a las Instituciones Comunes de la CAPV, salvo que sean transferidas o delegadas de forma expresa a los TTHH. Por establecer una comparación con el sistema de distribución competencial estatal, en el sistema estatal todas las competencias no asumidas por las CCAA teniendo competencia para ello, pasan a ser ejercitadas por el Estado, de igual manera en el ámbito de la CAPV, todas las competencias de los TTHH no ejercitadas por ellos, pasan a ser desarrolladas por las Instituciones Comunes de la CAPV.

1.4.2.1. Competencias exclusivas

Las competencias exclusivas de los TTHH aparecen recogidas en el artículo 8.1 de la LTH, el cual, establece que en las materias que sean competencia exclusiva éstos, les corresponden a éstos cuatro tipos de potestades, como son:

La normativa. Se habrá observado que se habla de potestad normativa y no de potestad legislativa, a diferencia de lo que suele ocurrir en las competencias exclusivas, ya que el art. 6.1 de la LTH sólo permite que sea una Institución común, el Parlamento vasco, quien dicte normas con rango formal de ley. La LTH está pensando en las NNFF de las JJGG, y de su propio texto se desprende que estas normas, aunque no sean Leyes formales, son algo más que normas reglamentarias, puesto que a la potestad reglamentaria se refiere en la letra b) y no en la a), y porque dice que en aquellas materias de competencia exclusiva de los TTHH sus normas, predominan por razón de la materia sobre normas con rango formal de ley.

La reglamentaria. En estas materias de competencia exclusiva, las diputaciones forales pueden dictar normas reglamentarias de desarrollo de las NNFF desarrolladoras de competencias exclusivas recogidas en el artículo séptimo de la LTH.

La administrativa, incluida la inspección. Se trataría de cualquier actividad administrativa llevada a cabo por los órganos administrativos de las diputaciones forales, incluyendo la inspección.

La revisora en la vía administrativa. Consisten te en estudiar y resolver cualquier recurso administrativo contra actos administrativos dictados por la Administración foral.

1.4.2.2. Competencias de desarrollo normativo y ejecución

El segundo de los tipos de competencia que aparece recogido en la LTH, son las competencias de desarrollo normativo y ejecución. El art. 8.2 de la LTH establece el tipo de potestades que corresponden a los TTHH en las materias en las que son competentes para llevar a cabo el desarrollo normativo y la ejecución. Las potestades en este ámbito son menores, pues no hay potestad normativa originaria, sino potestad de desarrollo normativo, que se limita a dictar normas que desarrollen otras normas emanadas de las Instituciones Comunes de la CAPV, y por tanto, no contravengan aquellas normas que desarrollan.

En lo que al ejercicio de la competencia de desarrollo normativo y ejecución por parte de los TTHH respecta, éstos, deben atenerse a desarrollar y ejecutar las normas dictadas por las Instituciones Comunes de la CAPV.

A modo de conclusión, cabe significar que las instituciones competentes de los TTHH desarrollan algo más que la simple potestad reglamentaria, lo que en palabras de LÓPEZ BASAGUREN⁷¹ *no sólo es una pura potestad para desarrollar las disposiciones con rango de Ley emanadas del Parlamento Vasco, siguiendo la dicotomía clásica “disposiciones con rango de Ley / reglamento”, sino que apunta a un sistema de distribución de competencias similar al que en el ámbito de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas se produce cuando la Constitución y los Estatutos de Autonomía se refieren a la dualidad “normativa básica / normativa de desarrollo. En el ámbito interno de la Comunidad Autónoma Vasca, en este tipo de competencias, las Instituciones Comunes tendrían la competencia para dictar normas básicas y los Territorios Históricos la normativa de desarrollo.*

En definitiva, se plantea en el ámbito interno de la CAPV, el mismo problema que se plantea en el marco de las relaciones entre el Estado y las CCAA y que consiste en que las Instituciones Comunes de la CAPV dictan la normativa básica dentro de su ámbito competencial, y ésta, no puede abarcar la práctica totalidad de la materia regulada, de tal forma que deben dejar espacio al desarrollo normativo de los TTHH, pues de lo contrario, vaciarían la competencia de desarrollo normativo de éstos y atentarían contra la distribución de competencias fijada legalmente. En palabras de LÓPEZ BASAGUREN, (...) *con la correspondiente limitación de las normas reglamentarias en la determinación de lo básico, cuya función debe ser en todo caso puramente secundaria a la regulación contenida en la Ley, que debe contener los elementos fundamentales para su determinación por la*

⁷¹ LÓPEZ BASAGUREN, Alberto., “Informe sobre la distribución de competencias entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco y sus Territorios Históricos”, en GARCÍA CRESPO, María (Dir.), *Evaluación y cuantificación de la distribución competencial existente ente el Gobierno Vasco y los tres Territorios Históricos, con especial referencia al Territorio Histórico de Álava*, Departamento de Economía Aplicada, EHU-UPV, Bilbao, 2006, pp. 38 y ss.

*norma reglamentaria, así como la expresa determinación de las normas que tienen carácter básico*⁷².

Si hasta el momento se ha puesto de manifiesto la potestad de desarrollo normativo y la ejecución de la normativa básica de la Comunidad Autónoma, no es menos cierto que el art. 7 d) de la LTH establece que corresponde de igual manera a los TTHH, el desarrollo normativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en aquellas materias atribuidas a la competencia exclusiva de los TTHH.

Por último, cabe significar que al igual que en el ámbito de las relaciones entre el Estado y las CCAA, el TC ha tenido que ir fijando en cada caso, lo que es básico y lo que no lo es, de igual forma que la CA viene haciendo lo mismo en el ámbito interno de la CAPV, a pesar de la evidente distinción en lo que se refiere a la naturaleza jurídica de los órganos, ya que el primero de ellos es un órgano jurisdiccional constitucional, y el segundo es un órgano administrativo insertado en el entramado institucional de la CAPV.

1.4.2.3. Competencias de Ejecución

El artículo 8.3 de la LTH establece que en las materias en que corresponde a los TTHH la ejecución, ejercerán las potestades que se mencionan a continuación de conformidad con las disposiciones de carácter general que en desarrollo de su legislación dicten las Instituciones comunes de la CAPV. Estas potestades son la reglamentaria, para la organización de sus propios servicios, la administrativa, incluida la inspección y la revisora en la vía administrativa.

⁷² LÓPEZ BASAGUREN, Alberto, *Ibidem*, p. 41.

2. LAS NORMAS FORALES VASCAS COMO PRODUCCIÓN NORMATIVA DE LOS TERRITORIOS HISTÓRICOS Y SUS PROBLEMAS DE ENCAJE EN EL TRADICIONAL SISTEMA ESPAÑOL DE FUENTES DEL DERECHO⁷³

2.1. LA CONSTITUCIÓN COMO FUENTE DE FUENTES DEL DERECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

El Código Civil español establece en su artículo primero que *las fuentes del ordenamiento jurídico español son la Ley, la costumbre y los principios generales del derecho*⁷⁴. A juicio de LASAGABASTER HERRARTE⁷⁵, *la primera y fundamental consideración que debe hacerse en la actualidad sobre el valor de la Ley en la actualidad es la pérdida de su valor tradicional*, y es que según DIEZ-PICAZO Y PONCE DE LEÓN⁷⁶ *son las Constituciones quienes han hecho añicos este concepto tradicional de Ley*. En efecto, es la Constitución quien ocupa el lugar central y jerárquicamente superior en nuestro ordenamiento, por lo que podemos concluir que la Constitución es la norma entre las normas o si se quiere, la fuente entre las fuentes, ya que como norma suprema del ordenamiento jurídico establece los sujetos titulares de la potestad legislativa y la forma en que esa potestad ha de ser ejercitada.

En la actualidad no sólo es la posición jurídica de la correspondiente Constitución quien cuestiona el papel tradicional de la ley como superior jerárquico dentro de un ordenamiento jurídico, pues otro tipo de normas al margen de la propia Constitución como por ejemplo las normas de derecho internacional pueden alterar el tradicional postulado recogido en el artículo primero del CC español.

2.2. LAS NORMAS CON RANGO DE LEY EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

La ley sigue siendo hoy una muy relevante fuente del derecho pero la concepción tradicional de ley ha dejado paso a unas nuevas delimitaciones conceptuales. Dentro de los

⁷³ A la hora de abordar esta temática me he apoyado entre otras obras, en la obra de PÉREZ ROYO, Javier, *Las fuentes del derecho*, Técnos, Madrid, 2008.

⁷⁴ Real Decreto de 24 de julio de 1889, publicado en la Gaceta de Madrid de 25 de julio de 1889.

⁷⁵ LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki, *Fuentes del derecho*, Lete, Bilbao, 2007, p. 68.

⁷⁶ DIEZ - PICAZO Y PONCE DE LEÓN, Luís María, "Concepto de Ley y tipos de Leyes (¿Existe una noción unitaria de Ley en la Constitución española?)", *Revista Española de Derecho Constitucional* nº 1988, pp. 47 y ss.

elementos que caracterizan a la ley en su sentido tradicional, destacan aquellos elementos ilustrados que aludían a las leyes como normas superiores, abstractas, de carácter general, dotadas de racionalidad y con la finalidad de beneficiar a la mayoría de los ciudadanos. Desde hace ya no poco tiempo se habla de la crisis de esta noción de ley en su sentido más tradicional, el cual se complementa hoy con un sentido actualizado. Respecto de las nociones conceptuales, tradicionales y actuales de la ley advierten SÁNCHEZ GONZÁLEZ y MELLADO PRADO⁷⁷ que *la realidad nos ha enseñado que las Leyes son particulares e instrumentales; en lugar de generales y racionales; numerosas y efímeras en lugar de pocas y duraderas; difíciles de comprender y sujetas a interpretaciones diversas en vez de claras e indubitadas; y en fin cuestionadas por su motivación, en lugar de aplaudidas por sus fines.*

La propia ley carece de definición conceptual formal en el texto constitucional, si bien el artículo 66.2 CE⁷⁸ establece que *las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado...* lo que desde el punto de vista funcional adquiere a mi juicio especial relevancia y que no es otra cosa que establecer quiénes tienen la capacidad legislativa originaria, es decir, la capacidad de elaborar las leyes y quienes tienen esa capacidad son las Cortes Generales (Congreso de los diputados y el Senado), que son las instituciones que desarrollan preferentemente la potestad legislativa en el ámbito estatal.

En el ámbito de las CCAA, son los parlamentos autonómicos son quienes ejercitan tal potestad de igual manera que lo hacen las Cortes Generales en el ámbito estatal, si bien esa potestad legislativa recae sobre una única institución unicameral como es el parlamento autonómico de cada Comunidad Autónoma⁷⁹. En el caso del Estado español la aprobación de la CE en 1978 supuso un cambio importantísimo, se pasó de un único legislador estatal, a una pluralidad de legisladores entre los que se encuentran el legislador estatal y los legisladores autonómicos (instituciones con capacidad legislativa en sus ámbitos de competencia, ámbitos éstos recogidos en la CE de 1978 y en los respectivos Estatutos de Autonomía).

También resulta preciso advertir que en los tiempos en los que vivimos, otros órganos al margen de las correspondientes cámaras legislativas como los gobiernos centrales y autonómicos desarrollan también labor “legislativa” a través de los medios que especifica la normativa, como son los decretos-ley aprobados por el gobierno en el ejercicio de sus competencias cuando concurren los requisitos de extraordinaria urgencia y necesidad (art. 86.1 CE de 1978)⁸⁰, o los decretos-ley autonómicos introducidos por los Estatutos de Autonomía

⁷⁷ SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Santiago y MELLADO PRADO, Pilar, *La Constitución democrática española y sus fuentes*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2003, pp. 142-143.

⁷⁸ Artículo 66. 2 CE de 1978: “Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución”.

⁷⁹ Sobre las características particulares que presentan las Leyes autonómicas, ha profundizado en su estudio JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, *La Ley autonómica en el sistema constitucional de fuentes del derecho*, Marcial Pons, Barcelona, 2001.

⁸⁰ Artículo 86.1 CE de 1978. En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de decretos-Ley y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título primero, al régimen de las Comunidades Autónomas, ni al derecho electoral general.

de segunda generación surgidos a partir de las reformas que se han venido produciendo desde 2006, como por ejemplo los Estatutos de Autonomía de la Comunidad Valenciana, Cataluña e Islas Baleares⁸¹.

Llegados a este punto, conviene destacar que la urgencia y la necesidad constitucionalmente requerida para que el gobierno pueda a elaborar decretos-ley, hace tiempo que dejó paso a la instrumentalización de dicha figura como la herramienta legislativa propia de los gobiernos en el ejercicio de sus funciones, ampliando de forma consciente y consecuentemente su originaria acepción.

Volviendo al análisis del concepto de ley y atendiendo a los caracteres que configuran su realidad, cabe afirmar que éstos son básicamente el rango y la fuerza. El rango normativo viene dado por la posición jurídica que pueda ocupar la norma dentro del ordenamiento jurídico, mientras que la fuerza de ley hace referencia en palabras de SÁNCHEZ FÉRRIZ⁸² a *la capacidad de innovación de una norma y a la resistencia de la misma a la derogación*.

LASAGABASTER HERRARTE⁸³ por su parte precisa que el concepto de ley tiene una doble vertiente, por un lado la vertiente activa, que se entiende como la fuerza para poder modificar e innovar el ordenamiento jurídico y de otra la vertiente pasiva, entendida como la resistencia de una norma a ser modificada, salvo que lo sea por otra norma de su misma naturaleza jurídica. No obstante y en lo que a la ley hace mención, procede a mi juicio distinguir tres categorías normativas.

La primera de ellas es la Constitución, que ocupa la cúspide de la pirámide normativa del ordenamiento jurídico español, la segunda quedaría integrada por las normas con rango legal (en las que, o bien las normas son aprobadas por las Cortes Generales o por los parlamentos de las CCAA, o en todo caso son estrechamente controladas por dichos órganos), y el tercer y último nivel quedaría compuesto por las normas reglamentarias (dictadas por los órganos ejecutivos del Estado, de las CCAA, por las Entidades Locales, etc...).

En la categoría de normas con rango legal se incluyen los Estatutos de Autonomía y las leyes propiamente dichas, es decir, normas dictadas por los órganos legislativos correspondientes a los distintos niveles de la administración (leyes orgánicas, leyes ordinarias, leyes de presupuestos, leyes-marco, leyes de armonización, etc...), los reglamentos parlamentarios (aprobados por las cámaras para su autorregulación), los tratados internacionales (controlados por las Cortes) y las denominadas "normas con fuerza de ley" (decretos-ley y decretos legislativos), en las que los órganos ejecutivos ejercen la función de legislar en determinados casos tasados por la CE de 1978, estando sometidos a un estricto control parlamentario.

⁸¹ Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, publicado en el BOE, n.º 86, de 11 de abril de 2006.

Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, publicada en el BOE, n.º 172, de 20 de julio de 2006.

Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, publicado en BOE, n.º 52, de 1 de marzo de 2007.

⁸² SÁNCHEZ FÉRRIZ, Remedio, *El Estado Constitucional y su sistema de fuentes*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2002, p.438.

⁸³ LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki, *Fuentes del Derecho*, Ed. Lete, Bilbao, 1997, p. 105.

Todas estas normas con rango legal son impugnables únicamente ante el TC y no ante los tribunales ordinarios de justicia (con la excepción de los decretos legislativos que pueden impugnarse ante el TC y como excepción también ante los tribunales ordinarios, pero en este último caso sólo en el supuesto de que excedan los límites de la delegación, cuando dicha delegación haya concurrido en su caso). De igual forma, las normas que no tienen rango de ley, no pueden ser impugnadas normalmente ante el TC, sino ante los tribunales ordinarios de justicia, salvo en un caso concreto, que recoge la especificidad del caso vasco como son las NNFF fiscales vascas que a partir de la última reforma de la LOTC de 2010⁸⁴, sólo pueden impugnarse ante el TC y no ante los tribunales ordinarios de justicia.

Esta especificidad de las NNFF fiscales vascas en cuanto a su régimen de impugnación, al margen de otras de carácter sustantivo como las materias que regulan, nos ponen en la senda del permanente cuestionamiento de su naturaleza jurídica, llevándonos a preguntarnos de manera retórica el porqué de este tratamiento diferenciado, sabiendo y adelantando de antemano la respuesta, por qué tal vez sean realidades normativas equiparables a las normas con rango legal. No obstante, estas y otras cuestiones al hilo de la naturaleza jurídica de las NNFF serán más profundamente estudiadas en el epígrafe dedicado específicamente a ellas.

2.3. LAS NORMAS REGLAMENTARIAS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

El artículo 97 de la CE de 1978⁸⁵ atribuye al gobierno el ejercicio de la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes. A tenor de lo establecido en dicho artículo, cabe advertir que se distingue perfectamente la función ejecutiva del gobierno de su potestad o capacidad reglamentaria. Esta última consiste en que el gobierno puede elaborar normas jurídicas de alcance general y de rango inferior a las leyes, a las que están subordinadas (STC 26/1986, de 19 de febrero y STC 93/1992, de 11 de junio)⁸⁶.

Estas normas jurídicas elaboradas por el gobierno se denominan reglamentos y tienen cada vez más importancia, hasta el extremo de que la potestad reglamentaria se ha ido convirtiendo en una técnica de colaboración normativa del gobierno con el parlamento, de tal manera que el parlamento se limita a trazar en la ley las grandes líneas de la regulación de una materia concreta, dejando al reglamento el desarrollo de las mismas. Esto es así, debido a la creciente necesidad de adaptar las leyes a los rápidos cambios de la realidad, y la forma en la que el ordenamiento jurídico español por el momento ha encontrado la solución, es a través de los reglamentos.

Los reglamentos pueden ser de distintas clases, en función del criterio de clasificación que utilicemos. En cuanto a su procedencia, podemos hablar de reglamentos estatales, au-

⁸⁴ Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las Leyes orgánicas del Tribunal Constitucional publicada en el BOE nº 45, de 20 de febrero de 2010.

⁸⁵ Artículo 97 CE de 1978: El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las Leyes.

⁸⁶ STC 26/1986 de 19 de febrero, publicada en el BOE nº 69, de 21 de marzo de 1986 y STC 93/1992 de 11 de junio, publicada en el BOE nº 169, de 15 de julio de 1992.

tonómicos o locales, según el órgano que los dicta, bien el gobierno del Estado, los gobiernos de las CCAA o los órganos ejecutivos de las provincias, municipios, etc...

En cuanto a sus efectos, puede hablarse de reglamentos jurídicos o propiamente normativos (aquellos que contienen la regulación de una materia concreta) y reglamentos administrativos o de organización (que no es que no sean jurídicos o que no contengan normas jurídicas puesto que son reglamentos, sino que se orientan más bien a establecer la organización interna de una Administración).

Finalmente existe un tercer criterio que se fija en la relación del reglamento con la ley, lo que permite clasificar a los reglamentos en ejecutivos, independientes y de necesidad. Los reglamentos ejecutivos, son aquellos que están directa y concretamente ligados a una ley, a un artículo o artículos de una ley o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley es completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada y ejecutada por el reglamento. Junto a este tipo de reglamentos, existen otros, denominados reglamentos independientes que ni son reglamentos de ejecución, ni derivan directamente de una ley concreta, ni se dictan en desarrollo de ella, sino que establecen normas organizativas en el ámbito interno o doméstico de la propia Administración. Por último, los reglamentos de necesidad, que son aquellos que se dictan en una situación de necesidad o emergencia, siendo su vigencia temporal, es decir, se mantienen en tanto en cuanto se mantenga esa situación excepcional que dio lugar a su aprobación.

La titularidad para dictar reglamentos corresponde al gobierno central en su ámbito de competencia. El gobierno puede actuar en pleno (Consejo de ministros) o a través de otros órganos como la presidencia del gobierno, las vicepresidencias o los ministerios. Al Consejo de ministros como órgano colegiado del gobierno le asiste la competencia para dictar los reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes, previo dictamen del Consejo de Estado, competencia que ejerce a través de la promulgación de Reales decretos. Si son los ministros los que ejercen la potestad reglamentaria en las materias propias de su departamento, lo harán a través de órdenes ministeriales.

En cuanto a su jerarquía en el ordenamiento jurídico español, los principios de legalidad y jerarquía normativa imponen que los reglamentos estén siempre subordinados a la ley, primeramente, las disposiciones aprobadas por Real Decreto del presidente del gobierno o del Consejo de ministros y tras ellas las disposiciones aprobadas por orden ministerial. Dicho esto, ningún reglamento podrá vulnerar preceptos de otro de jerarquía superior, siendo nulas las resoluciones administrativas que vulneren lo establecido en un reglamento, aunque hayan sido dictadas por órganos de igual o superior jerarquía que el que lo haya aprobado (principio de inderogabilidad singular de los reglamentos). Para concluir y en lo que respecta al control judicial de las normas reglamentarias, éste, es competencia de los tribunales ordinarios de justicia tenor de lo establecido en el artículo 106.1 de la CE de 1978⁸⁷, y más concretamente, los del orden contencioso-administrativo⁸⁸.

⁸⁷ Artículo 106.1 CE de 1978: Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican.

⁸⁸ Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, publicada en el BOE n.º 167 de 14 de julio de 1998. Artículo 1.1: Los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujeta al Derecho Administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la Ley y con los Decretos legislativos cuando excedan los límites de la delegación.

Además del gobierno central, también tienen facultad para dictar reglamentos, dentro de su ámbito de competencia, los gobiernos de las CCAA según lo recogido por el artículo 152.1 de la CE de 1978⁸⁹. Habrá que estar a lo que digan sus respectivos Estatutos de Autonomía y su legislación de desarrollo, pero en suma, les es aplicable todo lo dicho hasta ahora, como que sus reglamentos están sometidos a la Constitución, al respectivo Estatuto de Autonomía y a las leyes dictadas por sus parlamentos.

Por su parte, la relación reglamento autonómico - reglamento estatal, no se rige por el principio de jerarquía normativa, sino por el principio de competencia. En cuanto a sus clases, se denominan decretos si han sido aprobados por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente y órdenes si son aprobadas por el consejero responsable de un departamento del gobierno autónomo (en el caso de la Comunidad Foral de Navarra y de forma excepcional, se denominan decretos forales y órdenes forales respectivamente). En lo referente a su control jurisdiccional, éstos, son controlables por los tribunales ordinarios del orden contencioso-administrativo.

En lo que se refiere a las corporaciones locales (municipios, provincias e islas), no debemos olvidar que también están investidas de la potestad reglamentaria conforme a lo recogido en el artículo 4.1.a de la LRBRL⁹⁰. La LRBRL prevé los bandos de los alcaldes en su artículo 21.1⁹¹, las competencias reglamentarias del Pleno del ayuntamiento en su artículo 22.2⁹² (reglamento orgánico, ordenanzas, etc.) y las competencias reglamentarias del Pleno

⁸⁹ Artículo 152.1 CE de 1978: En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa elegida por sufragio universal con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas, y un Presidente, elegido por la Asamblea de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea.

⁹⁰ Artículo 4.1 LRBRL: 1. En su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponden en todo caso a los municipios, las provincias y las islas:

- a. Las potestades reglamentaria y de autoorganización.
- b. Las potestades tributaria y financiera.
- c. La potestad de programación o planificación.
- d. Las potestades expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes.
- e. La presunción de legitimidad y la ejecutividad de sus actos.
- f. Las potestades de ejecución forzosa y sancionadora.
- g. La potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos.
- h. Las prelación y preferencias y demás prerrogativas reconocidas a la Hacienda Pública para los créditos de la misma, sin perjuicio de las que correspondan a las Haciendas del Estado y de las comunidades autónomas; así como la inembargabilidad de sus bienes y derechos en los términos previstos en las Leyes.

⁹¹ Artículo 21.1 LRBRL: 1. El Alcalde es el Presidente de la Corporación y ostenta las siguientes atribuciones: e. Dictar bandos.

⁹² Artículo 22.2 LRBRL: Corresponden, en todo caso, al Pleno municipal en los Ayuntamientos, y a la Asamblea vecinal en el régimen de Concejo Abierto, las siguientes atribuciones: d. La aprobación del reglamento orgánico y de las ordenanzas.

de la Diputación en su artículo 33.2⁹³ (aprobación de ordenanzas, etc.), o de sus órganos correspondientes en Canarias (Cabildos insulares) o en Baleares (Consejos insulares). No obstante, estas normas reglamentarias, en ningún caso podrán contener preceptos opuestos a las leyes y podrán ser revisadas por los tribunales ordinarios del orden contencioso-administrativo.

En el caso de los TTHH de la CAPV y dada su especificidad foral reconocida por la DA 1ª CE de 1978, el Estatuto de Autonomía de 1979 y la LBRL, existe un órgano especial de carácter cuasilegislativo denominado JJGG que en el marco de sus competencias podrá dictar normas jurídicas (denominadas NNFF) que aunque formalmente son normas reglamentarias, en algunos casos regulan contenidos materialmente característicos de la reserva de ley (sobre todo en materia fiscal, tributaria y financiera, en virtud del sistema especial de Concierto Económico vigente en ellos). La especialidad o especificidad que afecta a las NNFF es que son independientes de las leyes y no están subordinadas a ellas, como cualquier reglamento al uso de cualquiera de las corporaciones locales previamente enunciadas.

Hasta ahora y en lo que al control de las NNFF hace referencia, éstas, eran controlables por los tribunales ordinarios del orden contencioso-administrativo pues carecen de rango formal de ley. Sin embargo, a partir de las reformas de la LOTC, LOPJ y LJCA introducidas por la LO 1/2010, de 19 de febrero, y dado que las NNFF fiscales vascas aunque no tengan rango formal de ley regulan las mismas materias que las reguladas por Ley foral como en el caso de Navarra y ley ordinaria en el caso del Estado, y el Parlamento vasco no puede entrar a regular estas materias puesto que son competencia exclusiva de los TTHH vascos, las NNFF fiscales únicamente son recurribles ante el TC y no ante los tribunales ordinarios de la jurisdicción contencioso-administrativa, mientras que el resto de las NNFF (es decir, las normas forales no fiscales), seguirán siendo impugnables ante los tribunales ordinarios de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Por su parte, los órganos ejecutivos de los TTHH vascos (las diputaciones forales) también dictan normas reglamentarias, denominadas decretos forales (si son dictados por el órgano en pleno) y órdenes forales (si son dictadas por alguno de los diputados forales responsables de alguno de los departamentos de la Diputación Foral), siendo todos ellos controlables por los tribunales ordinarios del orden contencioso-administrativo.

Por último, existen una serie de reglamentos dictados por determinados órganos constitucionales que no forman parte del gobierno ni de la Administración Pública, como por ejemplo, el CGPJ según prevé el artículo 110 LOPJ⁹⁴ y el TC según establece el artículo 2.2.LOTC⁹⁵. Estos reglamentos sólo están sometidos a sus respectivas leyes como la LOPJ en el caso del CGPJ o la LOTC en el caso del TC, y su relación con las demás leyes está determinada por el principio de competencia y no por el principio de jerarquía.

⁹³ Artículo 33.2 LRBRL: 2. Corresponde en todo caso al Pleno: b. La aprobación de las ordenanzas.

⁹⁴ Ley Orgánica del Poder Judicial 6/1985, de 1 de julio, publicada en el BOE nº 157, de 2 de julio de 1985. Artículo 110.1 LOPJ: El Consejo General del Poder Judicial podrá dictar reglamentos sobre su personal, organización y funcionamiento en el marco de la legislación sobre la función pública.

⁹⁵ Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, publicada en el BOE nº 243, de 10 de octubre de 1979.

2.4. LAS NNFF VASCAS: CONSIDERACIONES SOBRE SU NATURALEZA JURÍDICA Y ENCAJE DENTRO DEL SISTEMA ESPAÑOL DE FUENTES DEL DERECHO

Las NNFF son la producción normativa de los TTHH vascos y se han definido tradicionalmente como normas de naturaleza reglamentarias sometidas al control de la jurisdicción contencioso-administrativa. ETXEBARRIA MONASTERIO⁹⁶ tras analizar su compleja realidad expone una propuesta de reforma que a su juicio debería llevarse a cabo para “blindar” las NNFF fiscales y defender la autonomía foral, pues entendía que la situación de estas NNFF allá por el año 2008 cuando escribió el artículo, era una situación de vulnerabilidad.

JIMÉNEZ ASENSIO⁹⁷ por su parte entiende que *las Normas Forales no son normas de carácter reglamentario y el juez contencioso-administrativo es a todas luces una institución inapropiada para valorar el ajuste o no de unas disposiciones que tienen “fuerza de Ley” a las normas que forman parte del bloque de constitucionalidad...*

No obstante y para entender de forma plena la realidad de las NNFF, es necesario recordar la doble naturaleza jurídica de la que participan los TTHH vascos como productores de esas NNFF, pues son por un lado entes locales equiparables al resto de las provincias que conforman la estructura administrativa del Estado español (artículo 141 CE de 1978⁹⁸) y que para el desempeño de sus funciones gozan de la autonomía establecida en el artículo 140 CE de 1978⁹⁹ (autonomía que se concreta entre otras cosas en la capacidad reglamentaria que les asiste para el desempeño de las funciones que legalmente tienen atribuidas). Además, los TTHH vascos son Territorios Forales cuyas atribuciones normativas se fundamentan en lo establecido en la DA 1ª CE de 1978 y cuyo desarrollo ha de ceñirse a lo establecido en la citada DA 1ª.

LARUMBE BIURRUN¹⁰⁰ afirma en torno a esa naturaleza jurídica dual, que en los TTHH se produce *una conjunción institucional de las competencias autonómicas y de las competencias locales*. Siguiendo a este autor y en tanto en cuanto desarrollen estos TTHH

⁹⁶ Sobre la naturaleza de estas normas se pronuncia ETXEBARRIA MONASTERIO, José Luis, “En defensa de las normas forales tributarias”, *Forum fiscal de Álava*, Mes 7, 2008, pp. 23 - 27.

⁹⁷ JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, “La “NF” en el sistema de fuentes del Derecho: presupuestos conceptuales, problemas en torno a su naturaleza y esbozo de propuestas”, en UGARTEMENDIA ECEIZABARRENA, Juan Ignacio (Dir.) y ZELAIA GARAGARZA, Maite (Coord.), *Las Juntas Generales de Gipuzkoa como Parlamento foral*, IVAP y JJGG de Gipuzkoa, Oñati, 2006, p. 169.

⁹⁸ Artículo 141 CE de 1978: 1. La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante Ley orgánica.

⁹⁹ Artículo 140 CE de 1978: La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la Ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La Ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto.

¹⁰⁰ LARUMBE BIURRUN, Kepa, “Naturaleza jurídica dual de las instituciones forales de los territorios históricos”, en AAVV, *Jornadas de estudio sobre la actualización de los derechos históricos vascos*, Bilbao, 1986, p. 508.

competencias circunscritas al ámbito local, provincial, podemos llegar a la conclusión, que en este ámbito, el fruto normativo producido por ellos, no es otro que el de normas de naturaleza reglamentaria equiparables al de unas ordenanzas municipales en el ámbito municipal. En definitiva, tanto los plenos de los ayuntamientos como las JJGG de los TTHH vascos cuando desarrollen competencias que le equiparen con el resto de entidades locales provinciales, producen normas de naturaleza reglamentaria. Los problemas que se plantean (los tradicionales problemas de jerarquía y competencia) para las entidades locales surgen cuando esos reglamentos aprobados en el ejercicio de sus funciones entran en colisión con una ley de ámbito, estatal o autonómico.

En definitiva, y siguiendo a LASABASTER HERRARTE¹⁰¹, la cuestión que se plantea es cuál es la relación de estos reglamentos aprobados por las JJGG de los TTHH vascos cuando actúan con la reserva de ley (autonómica o estatal), es decir, cuando desarrollan las competencias del ámbito fiscal, tributario y financiero. El propio autor plantea la posibilidad de asumir diferentes tesis en torno a esta relación ley - reglamento en dicho ámbito, son éstas:

El concepto de reserva de ley no es único, sino múltiple y la determinación de su alcance no puede hacerse de forma general sin tener en cuenta otras prescripciones constitucionales.

Las corporaciones locales gozan de una legitimidad democrática ganada por mandato constitucional en elecciones libres, por lo que la legitimidad democrática es plena.

La legitimidad de su actuación se limita a sus "intereses", garantizados constitucionalmente, lo que establece límites a la actividad del legislador.

La autonomía local produce una minoración del alcance de la reserva de ley en las materias propias de la competencia local.

La autonomía local produce una conceptualización de la ley - reglamento que no es igual a la establecida entre parlamento - gobierno. La habilitación que realice la ley a la normativa local no tiene por qué someterse a los estrictos límites de aquella.

Recogidas ya las tesis planteadas de LASAGABASTER HERRARTE resulta indispensable, advertir que si para el ejercicio de la potestad normativa reglamentaria por parte de los TTHH vascos fuese necesaria una remisión normativa de una ley de ámbito estatal o autonómico, la actividad del "legislador" foral se vería seriamente cuestionada, por lo que puedo concluir que existe una autonomía reglamentaria en el desempeño de sus funciones tanto en el ámbito en que los TTHH vascos actúan como un órgano administrativo provincial más dentro de la jerarquía administrativa del Estado, así como en el ámbito del desarrollo de sus funciones como un órgano foral.

Esa autonomía reglamentaria se concreta en la producción de NNFF, entre las que se diferencian a pesar de tener el mismo rango normativo las NNFF generales y las NNFF fiscales, ya que éstas gozan de especial protección desde la aprobación de la Ley 1/2010, de 19 de febrero. No obstante, cuando los TTHH actúan como Territorios Forales hay que diferenciar dentro de la producción normativa de las JJGG aquellas NNFF que afectan al núcleo esencial de la foralidad del resto de normas que no se encuadran dentro de ese núcleo esencial. La diferencia entre ambas reside en el grado de protección que el legislador otorga a unas normas

¹⁰¹ LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki, "Las Normas Forales: su naturaleza jurídica" en AAVV *Cuestiones particulares del Régimen Foral y Local Vasco*, IVAP, Oñati, 1991 pp.199-219.

encuadradas en el núcleo intangible de la foralidad (en particular a las NNFF fiscales) respecto del resto de las normas que no se encuadren en el referenciado núcleo de protección especial.

El desarrollo normativo de los núcleos esenciales de la foralidad corresponde a los TTHH vascos, quedando identificados esos núcleos esenciales de la foralidad con el ejercicio de las competencias exclusivas que estos TTHH asumen en el desarrollo de sus funciones y que quedan recogidas en diferentes normas como son, el EAPV en cuyo artículo 37.3¹⁰² se establecen las competencias exclusivas de los TTHH y la LTH en cuyo artículo octavo se fijan las competencias exclusivas que habrán de ejercitar los TTHH. Entre las NNFF que regulan las materias relativas al contenido esencial de la foralidad destacan las relativas a la capacidad normativa fiscal que tienen conferida los TTHH vascos y que queda recogida en el artículo 14¹⁰³ de la LTH y cuya regulación se concreta en la Ley de Concierto Económico Vasco¹⁰⁴.

Sobre la especial naturaleza de estas NNFF se ha pronunciado también el TS en STS de 9 de diciembre de 2004¹⁰⁵. Así, en su FJ 3º y más concretamente en su epígrafe a), quedan recogidos muchos de los elementos y aspectos advertidos en este epígrafe. El TS, lo resume así: *“Con carácter general, la naturaleza de las Normas Forales vascas (también Navarras) ha suscitado una controversia que trasciende del mero interés doctrinal. La Constitución “ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales”, añadiendo que “la actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y los Estatutos de Autonomía” (Disposición Adicional primera). El Estatuto de Autonomía del País Vasco se refiere a los Territorios Históricos como titulares del derecho a formar parte de la comunidad autónoma del País Vasco, definiéndose el territorio de ésta por la integración de aquéllos. Sus órganos forales se rigen por el régimen jurídico privativo de cada uno de ellos (art. 37.1), no viéndose modificada la naturaleza de dicho régimen foral específico o las competencias de los regímenes privativos de cada Territorio Histórico por lo dispuesto en el Estatuto (art.37.2). El propio Estatuto recoge diversas competencias propias de los Territorios Históricos y menciona en el artículo 37.3 unas que, en todo caso, les corresponden con*

¹⁰² Artículo 37 EAPV: 3. En todo caso tendrán competencias exclusivas dentro de sus respectivos territorios en las siguientes materias:

- a. Organización, régimen y funcionamiento de sus propias instituciones.
- b. Elaboración y aprobación de sus presupuestos.
- c. Demarcaciones territoriales de ámbito supramunicipal que no excedan los límites provinciales.
- d. Régimen de los bienes provinciales y municipales, tanto de dominio público como patrimoniales o de propios y comunales.
- e. Régimen electoral municipal.
- f. Todas aquéllas que se especifiquen en el presente Estatuto o que les sean transferidas.

¹⁰³ Artículo 14 LTH: 1. La Comunidad Autónoma del País Vasco y cada uno de los Territorios Históricos que la integran gozarán de autonomía financiera y presupuestaria para el ejercicio de sus competencias, en el marco del Estatuto de Autonomía, de las disposiciones contenidas en la presente Ley y las demás Leyes que les sean aplicables.

¹⁰⁴ Le Ley de Concierto Económico Vasco 12/2002, de 23 de mayo, publicada en el BOE nº 124 de 24 de mayo modificada por la Ley 28/2007, de 25 de octubre, publicada en el BOE nº 257 de 26 de octubre.

¹⁰⁵ STS 7927/2004 de 9 de diciembre de 2004.

carácter de exclusividad. El artículo 41, que señala que las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco serán reguladas mediante el sistema foral tradicional de Concierto Económico o Convenios, dispone que “las Instituciones competentes de los Territorios Históricos podrán mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, el régimen tributario, atendiendo a la estructura general impositiva del Estado, a las normas que para la coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado se contengan en el propio Concierto y a las que dicte el Parlamento Vasco para idéntica finalidad”.

Ahora bien, es evidente que el Estatuto de Autonomía del País Vasco no configura las Juntas Generales como cámaras legislativas y es, igualmente, claro que no pueden dictar normas con valor de Ley. En el sistema constitucional español las Cortes Generales, como representantes del pueblo español -en el que reside la soberanía nacional y del que emanan los poderes del Estado- ejerce la potestad legislativa del Estado (art. 66.2 CE), sólo sujeta al control de constitucionalidad por el Tribunal Constitucional (art. 161.1 CE); y, en el ámbito territorial del País Vasco, es, solamente, el Parlamento Vasco el que ejerce la potestad legislativa, según resulta del artículo 25 del Estatuto, sometida también al mencionado control de constitucionalidad del Tribunal Constitucional. En este mismo sentido, la Ley del Parlamento Vasco 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las Instituciones de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos” establece que la facultad de dictar normas con rango de ley corresponde en exclusiva al Parlamento (art. 6.2). Es verdad que se ha tratado de explicar la naturaleza de las Normas Forales considerándolas como disposiciones materialmente legislativas o como reglamentos autónomos, derivados directamente del Estatuto de Autonomía que define las competencias exclusivas de los Territorios Históricos y establece una especie de reserva reglamentaria a favor de éstos (arts. 37.3 y 25). Y la singularización de tales Normas ha tenido reflejo, incluso, en las Disposiciones Adicionales primera de la LJCA y decimosexta de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJ y PAC , en adelante), según redacción dada por la Ley 4/1999 . Pero la aceptación de la referida categoría normativa tiene dos importantes objeciones. De una parte, supondría contradecir principios básicos del sistema de fuentes establecido en la Constitución, según advirtió tempranamente el Tribunal Constitucional que, en sentencia 5/1982, de 13 de febrero, puso de manifiesto que en nuestro ordenamiento no existía reserva reglamentaria. Y, de otra y sobre todo, resultaría contraria a la jurisprudencia de esta Sala que ha revisado y controlado las Normas Forales y ha afirmado la efectividad del principio de legalidad; o, dicho en otros términos, ha afirmado la subordinación de las Normas Forales a las Leyes.

Las propias Normas Forales reconocen la subordinación a la Ley del Concierto que define los principios a los que ha de sujetarse el ejercicio de la potestad tributaria de los Territorios Históricos. La capacidad normativa de dichos Territorios se ejerce en el marco de la Constitución y de la Ley, aunque los límites definidos por ésta sean, en ocasiones, extraordinariamente amplios e implique, de hecho, una deslegalización en materia tributaria que ha resultado posible por la citada Disposición Adicional Primera de la Norma Fundamental. Y, en todo caso, en tanto no se produzca una reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional que permita residenciar ante este Tribunal la impugnación de las Normas Forales, el producto normativo de las Juntas Generales,

de carácter reglamentario, ha de estar sometido a los controles de constitucionalidad y de legalidad de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, haciendo efectivas las exigencias de tutela judicial (art. 24.1 CE) y de sometimiento a Derecho de los poderes públicos.

A modo de conclusión y al margen de los innegables avances que en la protección de la normativa foral supone la aprobación de la LO 1/2010, de 19 de febrero, no puede afirmarse que la situación de la normativa foral se haya resuelto definitivamente, pues la controversia sobre su naturaleza jurídica todavía pervive y no se ha resuelto definitivamente. Más aun, en tanto en cuanto esta cuestión no se resuelva, el problema subsistirá, y sólo se le podrá hacer frente, en mi opinión, de dos formas.

La primera de ellas consistirá en seguir peleando por introducir en la medida de lo posible y cuando el contexto lo favorezca mejoras en la regulación normativa general que afecta a estas cuestiones por la vía de la introducción de excepciones en las normas generales y sus respectivas reglas, que es lo que ha hecho la LO 1/2010, de 19 de febrero. Es innegable que esta vía produce importantes avances, pero de igual manera es constatable que se sigue parcheando una realidad que para ser definitivamente mejorada necesita de algo más. Ese algo más se concreta en la segunda de las formas por mí propuesta, y consistiría, a pesar de la dificultad de llevarse a la práctica, en reformular la estructura institucional del sistema vasco, de tal forma que se obtuviese un marco institucional capaz de solucionar o minimizar problemas como el de la naturaleza jurídica de la NNFF y su encaje en el ordenamiento jurídico español, así como otros de análoga naturaleza.

3. EL CONTROL DE LAS NNFF VASCAS: CUESTIONES DE LEGALIDAD Y COMPETENCIA

Los TTHH han sido y son productores de unas normas cuya cuestionada naturaleza hemos tratado de aclarar en el capítulo anterior. Esa producción normativa y dentro del ordenamiento jurídico vigente queda sujeta a una serie de controles como son el control de legalidad dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa (control al que queda sometido cualquier institución pública productora de normas de rango reglamentario, salvo en el caso de las NNFF fiscales, donde el control de estas normas es llevado a cabo por el TC¹⁰⁶ con-

¹⁰⁶ Tras la aprobación y entrada en vigor de la reforma de la LO 1/2010, de 19 de febrero, su nueva redacción establece: Artículo primero: Modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional 2/1979, de 13 de octubre. Se añade una nueva disposición adicional quinta:

«Disposición adicional quinta (nueva).

1. Corresponderá al Tribunal Constitucional el conocimiento de los recursos interpuestos contra las Normas Forales fiscales de los Territorios de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, dictadas en el ejercicio de sus competencias exclusivas garantizadas por la disposición adicional primera de la Constitución y reconocidas en el artículo 41. 2 a) del Estatuto de Autonomía para el País Vasco (Ley Orgánica 31/1979, de 18 de diciembre).

El Tribunal Constitucional resolverá también las cuestiones que se susciten con carácter prejudicial por los órganos jurisdiccionales sobre la validez de las referidas disposiciones, cuando de ella dependa el fallo del litigio principal.

El parámetro de validez de las Normas Forales enjuiciadas se ajustará a lo dispuesto en el artículo veintiocho de esta Ley.

2. La interposición y sus efectos, la legitimación, tramitación y sentencia de los recursos y cuestiones referidos en el apartado anterior, se regirá por lo dispuesto en el Título II de esta Ley para los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad respectivamente.

Los trámites regulados en los artículos 34 y 37 se entenderán en su caso con las correspondientes Juntas Generales y diputaciones forales.

En la tramitación de los recursos y cuestiones regulados en esta disposición adicional se aplicarán las reglas atributivas de competencia al Pleno y a las Salas de los artículos diez y once de esta Ley.

3. Las normas del Estado con rango de Ley podrán dar lugar al planteamiento de conflictos en defensa de la autonomía foral de los Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, constitucional y estatutariamente garantizada.

Están legitimadas para plantear estos conflictos las diputaciones forales y las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Alava, Bizkaia y Gipuzkoa, mediante acuerdo adoptado al efecto.

forme a la LO 1/2010, de 19 de febrero) y el control de competencia que afecta a las denominadas cuestiones de competencia (cuestiones éstas que tratan de solventar los problemas de atribución de competencias que pueden surgir entre los órganos comunes de la CAPV y los TTHH, sobre los que dirime desde su creación en 1994 la CA¹⁰⁷).

Al margen de los conflictos de legalidad y competencia que puedan plantear la aprobación de NNFF, algunas de ellas, singularmente las de carácter fiscal y tributario, han sido recurrentemente cuestionadas, siendo su defensa jurídica por parte de las instituciones que las aprobaron una de sus constantes. La especial naturaleza de las NNFF, así como los constantes ataques sufridos, pusieron de manifiesto la necesidad de proteger las mismas, y en definitiva han demostrado la necesidad de “blindarlas” ante futuras acometidas que además de provocar una gran inseguridad jurídica en temas de gran importancia para el desarrollo de la foralidad, pueden cuestionar el sustrato último de la autonomía normativa de la que gozan en sus respectivos ámbitos los TTHH.

3.1. LAS CUESTIONES DE LEGALIDAD Y LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

La producción normativa de los TTHH se concreta en NNFF cuya naturaleza jurídica, si bien con importantes matices, se enmarca dentro de los elementos característicos que definen y configuran la realidad de las normas de naturaleza reglamentaria. Por lo tanto y en principio, el control de estas normas corresponde a los diferentes órganos enmarcados dentro de la contencioso-administrativa, también llamada justicia administrativa.

Dicho de otra manera, la jurisdicción contencioso-administrativa es aquella que tiene por objeto controlar la potestad reglamentaria y la legalidad de la actividad administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifiquen. La regulación de esta jurisdicción contencioso-administrativa queda recogida en la Ley 29/1998, de 13 de julio, que

Los referidos conflictos se tramitarán y resolverán con arreglo al procedimiento establecido en los artículos 63 y siguientes de esta Ley».

Artículo segundo. Modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder judicial.

El apartado 4 del artículo 9 de esta Ley quedará redactado como sigue:

«Los del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujeta al derecho administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la Ley y con los Reales decretos legislativos en los términos previstos en el artículo 82. 6 de la Constitución, de conformidad con lo que establezca la Ley de esa jurisdicción. También conocerán de los recursos contra la inactividad de la Administración y contra sus actuaciones materiales que constituyan vía de hecho. Quedan excluidos de su conocimiento los recursos directos o indirectos que se interpongan contra las Normas Forales fiscales de las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, que corresponderán, en exclusiva, al Tribunal Constitucional, en los términos establecidos por la disposición adicional quinta de su Ley Orgánica».

¹⁰⁷ CA creada al amparo de la Ley 13/1994, de 30 de junio, por la que se regula la CA, publicada en el BOPV, n.º 142, de 27 de julio de 1994.

recoge en su artículo primero¹⁰⁸ el ámbito al que circunscribe sus actuaciones y que no es otro que el de conocer de las actuaciones de las administraciones públicas sujetas al derecho administrativo. Dentro de estas administraciones públicas se encuentran las entidades que integran la Administración Local, entre las que se encuentran a pesar de su especial naturaleza jurídica los TTHH (son Entidades Locales provinciales y forales a la vez), productores de NNFF, cuya naturaleza reglamentaria hace necesario el control por parte de la citada jurisdicción contencioso-administrativa.

Ahora bien, tras la última reforma de la LJCA¹⁰⁹, las NNFF fiscales han quedado exentas del control de la jurisdicción contencioso-administrativa para pasar a ser controladas directamente por el TC, siendo el motivo por el que el legislador ha procedido a introducir este cambio el establecido en el preámbulo de la anteriormente citada modificación de la LOTC. Dice así:

Las normas forales reguladoras de los distintos impuestos resultaban hasta ahora recurribles ante los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, situación ésta que contrasta abiertamente con las normas fiscales del Estado, que tienen rango de Ley y, por lo tanto, sólo pueden ser impugnadas ante el Tribunal Constitucional por la reducida lista de sujetos que el artículo 162 de la Constitución considera legitimados.

Los derechos históricos de los territorios forales, al menos en lo que concierne a su núcleo esencial, no son una cuestión de mera legalidad ordinaria, sino que entrañan, sin duda, una cuestión constitucional, tanto como las que pueda plantear cualquier otro precepto de la Constitución, lo que obliga a arbitrar una vía practicable y accesible para su defensa, que remedie el déficit de protección de la foralidad que resulta de la falta de legitimación de las instituciones forales para acudir al Tribunal Constitucional en los supuestos en que el legislador, estatal o autonómico, invada el espacio que la disposición adicional primera de la Constitución y el artículo 37 del Estatuto vasco les reserva en exclusiva.

¹⁰⁸ Artículo. 1 Ley 29/1998: 1. Los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las administraciones públicas sujeta al Derecho Administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la Ley y con los Decretos legislativos cuando excedan los límites de la delegación.

2. Se entenderá a estos efectos por Administraciones públicas:

- a. La Administración General del Estado.
- b. Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.
- c. Las Entidades que integran la Administración local.
- d. Las Entidades de Derecho público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades locales.

¹⁰⁹ La Disposición Adicional única de la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, modifica la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa y en virtud de esta modificación se añade una letra d) al artículo 3 de esta Ley, que quedará redactado como sigue:

«d) Los recursos directos o indirectos que se interpongan contra las Normas Forales fiscales de las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, que corresponderán, en exclusiva, al Tribunal Constitucional, en los términos establecidos por la disposición adicional quinta de su Ley Orgánica».

Este precepto no tiene carácter orgánico.

En ese espacio exclusivo constitucionalmente garantizado, en el que ni las Cortes Generales ni el propio Parlamento Vasco pueden entrar, las instituciones forales han de operar, sin embargo, con normas que, al carecer de rango de Ley resultan más vulnerables y, por lo tanto, más frágiles, lo que hace consiguientemente más débil la garantía constitucional de la foralidad de los territorios históricos vascos que la de la Comunidad Foral de Navarra, a pesar de que en ambos casos el fundamento constitucional es el mismo: la disposición adicional primera de la norma fundamental.

Esta diferencia no tiene justificación material alguna: materialmente la regulación del impuesto sobre la renta de las personas físicas o del impuesto de sociedades es la misma cosa y debería tener, por ello, el mismo tratamiento en Navarra que en Vizcaya, Gipuzkoa y Alava. Todo se reduce a una diferencia formal, que resulta en el caso de los territorios históricos del País Vasco de la falta de reconocimiento a sus instituciones de la potestad legislativa formal, explicación ésta que dista mucho de ser satisfactoria, supuesta la identidad material ya destacada.

A la hora de clasificar la jurisdicción contencioso-administrativa, ésta ha de enmarcarse junto con el resto de órdenes jurisdiccionales como el civil, el penal o el laboral, si bien y como advierte PARADA VÁZQUEZ¹¹⁰ con dos diferencias claras respecto a los elementos característicos y definitorios de los demás órdenes jurisdiccionales.

La primera de las diferencias, hace referencia a que, mientras las jurisdicciones civiles y penales enjuician actos de personas físicas o jurídicas concretas, la justicia administrativa, no enjuicia a los verdaderos responsables de la actividad administrativa, es decir, a los políticos y a los funcionarios en el ejercicio de las funciones legal y estatutariamente definidas, sino que enjuicia sus actos, no condenando a ninguno de ellos sino al conjunto de la ciudadanía, en definitiva al Estado.

La segunda más que una diferencia es la constatación de que la justicia administrativa es una justicia en constante tensión con el poder político, ya que tiene constitucionalmente encomendada la delicada misión de controlar los actos de poder de las diferentes administraciones públicas.

Sobre estas premisas, el control de la actividad administrativa que lleva a cabo la jurisdicción contencioso-administrativa se concreta en un entramado de órganos jurisdiccionales, en cuya cúspide jerárquica se encuentra la Sala tercera del TS o Sala de lo contencioso-administrativo, que es el órgano de cierre de la jurisdicción, si bien conviene recordar la existencia de la Sala de Revisión prevista en el artículo 61¹¹¹ de la LOPJ como

¹¹⁰ PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *Derecho Administrativo Parte General*. Marcial Pons Ediciones jurídicas y sociales, Barcelona, 2000, pp.700 y ss.

¹¹¹ Artículo 161 LOPJ: 1. Una Sala formada por el Presidente del Tribunal Supremo, los Presidentes de Sala y el Magistrado más antiguo y el más moderno de cada una de ellas conocerá:

1. De los recursos de revisión contra las sentencias dictadas en única instancia por la Sala de lo contencioso-administrativo de dicho Tribunal.
2. De los incidentes de recusación del Presidente del Tribunal Supremo, o de los Presidentes de Sala, o de más de dos Magistrados de una Sala. En este caso, los afectados directamente por la recusación serán sustituidos por quienes corresponda.
3. De las demandas de responsabilidad civil que se dirijan contra los Presidentes de Sala o contra todos o la mayor parte de los Magistrados de una Sala de dicho Tribunal por hechos realizados en el ejercicio de su cargo.

última instancia de la justicia administrativa, ya que conoce de los recursos de revisión contra las sentencias dictadas en única instancia por la Sala de lo contencioso-administrativo de dicho Tribunal.

En la escala jerárquica inmediatamente anterior a la Sala Tercera del TS, se encuentra la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional y los Juzgados Centrales de lo contencioso-administrativo cuya creación responde a la aprobación y entrada en vigor de la Ley 29/1998, de 13 de julio.

Las salas de lo contencioso-administrativo de los TSJ de las respectivas CCAA, configuran el siguiente nivel de la jurisdicción. En el caso de la CAPV, las funciones de control administrativo y de las administraciones públicas del País Vasco corresponden al TSJPV (con sede en la villa de Bilbao), que es a quien legalmente corresponde el control de la actividad administrativa de las instituciones comunes de Euskadi, así como a las administraciones “periféricas” dentro de la propia comunidad autónoma como son las instituciones de los TTHH y el control de su actividad normativa. Finalmente y como cierre del entramado institucional de esta jurisdicción quedarían en la base los juzgados unipersonales de lo contencioso-administrativo.

Las bases sobre las que se asienta el sistema de atribución competencial entre los órganos descritos pivotan en torno a la competencia por razón de materia o competencia objetiva y en torno a la competencia territorial. En lo que a los TTSSJJ respecta y en concreto en lo que al TSJPV hace mención, su ámbito de competencia objetivo no sólo se circunscribe a su atribución competencial básica, es decir, a la fiscalización de la Administración autonómica, sino que se extiende a cualesquiera otras actuaciones administrativas no atribuidas expresamente a la competencia de otros órganos. En definitiva, en el ámbito contencioso-administrativo, los TTSSJJ de las CCAA, atendiendo a los artículos 74¹¹² de la

4. De la instrucción y enjuiciamiento de las causas contra los Presidentes de Sala o contra los Magistrados de una Sala, cuando sean juzgados todos o la mayor parte de los que la constituyen.
 5. Del conocimiento de las pretensiones de declaración de error judicial cuando éste se impute a una Sala del Tribunal Supremo.
 6. De los procesos de declaración de ilegalidad y consecuente disolución de los partidos políticos, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos.
2. En las causas a que se refiere el número 4 del apartado anterior se designará de entre los miembros de la Sala, conforme a un turno preestablecido, un instructor que no formará parte de la misma para enjuiciarlos.
 3. Una Sección, formada por el Presidente del Tribunal Supremo, el de la Sala de lo Contencioso-administrativo y cinco Magistrados de esta misma Sala, que serán los dos más antiguos y los tres más modernos, conocerá del recurso de casación para la unificación de doctrina cuando la contradicción se produzca entre sentencias dictadas en única instancia por Secciones distintas de dicha Sala.
- ¹¹² Artículo 74 LOPJ: 1. Las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia conocerán, en única instancia, de los recursos que se deduzcan en relación con:
- a. Los actos de las Entidades locales y de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, cuyo conocimiento no esté atribuido a los Juzgados de lo Contencioso-administrativo.
 - b. Las disposiciones generales emanadas de las Comunidades Autónomas y de las Entidades locales.
 - c. Los actos y disposiciones de los órganos de gobierno de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo, en materia de personal, administración y gestión patrimonial.
 - d. Los actos y resoluciones dictados por los Tribunales Económico-Administrativo Regionales y Locales que pongan fin a la vía Económico-Administrativo.

LOPJ, conocen de los actos y disposiciones de las entidades locales (los TTHH vascos se encuadran en esta categoría) y de las CCAA, de los órganos de gobierno y de las asambleas legislativas, así como los actos y disposiciones de instituciones propias de las CCAA, como el Defensor del Pueblo (en el caso de la CAPV llamado “Ararteko”), el Tribunal de Cuentas etc... También conocen de recursos contra actos y disposiciones dictados por Tribunales económico-administrativo de ámbito local y regional, y conocen contra recursos de actos y disposiciones dictados por los TEAF y de recursos contra actos y recursos de juntas electorales provinciales y de las CCAA.

Por último y en lo que se refiere a la competencia territorial, ésta se atribuye al órgano jurisdiccional en cuya circunscripción tenga su sede el órgano que hubiese dictado el acto o la disposición impugnada. A diferencia de la jurisdicción civil, no cabe el sometimiento voluntario a uno u otro órgano jurisdiccional, pues la competencia será apreciada incluso de oficio por el órgano jurisdiccional, previa audiencia de las partes y del Ministerio Fiscal.

El problema más acuciante que se ha planteado con las NNFF fiscales vascas respecto a su control de legalidad es su constante impugnación ante los tribunales contencioso-administrativo por parte de instituciones y organismos particulares de las CCAA limítrofes, que sistemáticamente han hecho uso de la amplia legitimación procesal que le asiste a la hora de recurrir estas normas. Valga de ejemplo la STSJPV de 30 de septiembre de 1999¹¹³, la cual resuelve en primera instancia el recurso planteado por la Federación de Empresarios de la Rioja contra las NNFF fiscales de los TTHH de Bizkaia 3/1996, de Gi-

-
- e. Las resoluciones dictadas en alzada por el Tribunal Económico-Administrativo Central en materia de tributos cedidos.
 - f. Los actos y disposiciones de las Juntas Electorales Provinciales y de Comunidades Autónomas, así como los recursos contencioso-electorales contra acuerdos de las Juntas Electorales sobre proclamación de electos y elección y proclamación de Presidentes de Corporaciones locales en los términos de la legislación electoral.
 - g. Los convenios entre Administraciones públicas cuyas competencias se ejerzan en el ámbito territorial de la correspondiente Comunidad Autónoma.
 - h. La prohibición o la propuesta de modificación de reuniones previstas en la Ley Orgánica reguladora del derecho de reunión
 - i. Los actos y resoluciones dictados por órganos de la Administración General del Estado cuya competencia se extienda a todo el territorio nacional y cuyo nivel orgánico sea inferior a Ministro o Secretario de Estado, en materias de personal, propiedades especiales y expropiación forzosa.
 - j. Cualesquiera otras actuaciones administrativas no atribuidas expresamente a la competencia de otros órganos de este orden jurisdiccional.
2. Conocerán, en segunda instancia, de las apelaciones promovidas contra sentencias y autos dictados por los Juzgados de lo Contencioso-administrativo y de los correspondientes recursos de queja.
 3. También les corresponde, con arreglo a lo establecido en esta Ley, el conocimiento de los recursos de revisión contra las sentencias firmes de los Juzgados de lo Contencioso-administrativo.
 4. Conocerán de las cuestiones de competencia entre los Juzgados de lo Contencioso-administrativo con sede en la Comunidad Autónoma.
 5. Conocerán del recurso de casación para la unificación de doctrina en los casos previstos en la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.
 6. Conocerán del recurso de casación en interés de la Ley en los casos previstos en la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

¹¹³ STSJPV de 30 de septiembre de 1999.

puzkoa 7/1996 y Araba 24/1996, reguladoras del Impuesto de Sociedades¹¹⁴. Al margen del fondo material del asunto, destacan a mi parecer otros elementos de índole formal que son cuestionados y planteados en esta instancia procesal y que la posterior STS en casación resuelve definitivamente. Éstos, hacen referencia a la legitimación activa de todo tipo de instituciones que acrediten un interés legítimo, por ejemplo, y en este caso, la Federación de Empresarios de la Rioja.

El motivo de realizar una análisis sobre el recorrido procesal que se inicia con la impugnación de las ya referenciadas NNFF reguladoras del Impuesto de Sociedades y que termina con la STS 9 de diciembre de 2004, no es otro que el de servir de ejemplo a las tesis que planteo sobre la fragilidad y vulnerabilidad de las NNFF como producción normativa de los TTHH y su necesidad de su reforzamiento para dotar de un marco jurídico estable a la producción normativa de los TTHH en un ámbito de vital importancia para la consolidación y actualización de la foralidad como es el ámbito normativo fiscal y tributario.

He aquí alguna de las claves reflejadas en los distintos fundamentos jurídicos de la STS de 9 de diciembre de 2004 que refuerzan a mi entender la tesis sobre la necesidad del reforzamiento procesal de estas normas, que vaya por delante ya se ha producido de forma parcial con la aprobación de la LO 1/2010, de 19 de febrero, si bien no se ha solucionado totalmente la cuestión como trataremos de explicar en siguientes epígrafes.

En primer lugar y respecto a la validación de la legitimación activa para recurrir las NNFF por parte de los recurrentes, como en este caso la Federación de Empresarios de la Rioja, cabe significar que el TS¹¹⁵ avala la legitimación activa de la Federación de empresarios de la Rioja argumentando que a estos les asiste un interés legítimo, y rechazando por tanto el argumento “unificado” de los representantes procesales de los TTHH de Araba-Álava, Bizkaia y Gipuzkoa por el que se solicitaba la no aceptación de su legitimación aludiendo a la falta de un interés directo (FJ 1º, párrafo tercero).

El ejemplo que aporto al estudio a través del análisis de la citada sentencia en lo que a la legitimación activa se refiere, no hace sino reflejar a mi juicio la amplia legitimación que asiste a numerosos potencialmente interesados legítimos a la hora de recurrir NNFF, lo que convierte a las propias NNFF fiscales en normas potencialmente amenazadas en tanto en cuanto pudieran menoscabar cualquier interés legítimo de cualquier interesado como es en el caso descrito el interés de los empresarios riojanos. Es precisamente esta vulnerabilidad la que aconsejaba adoptar medidas como las adoptadas en la LO 1/2010, de 19 de febrero, con el fin de evitar el constante cuestionamiento de las NNFF fiscales vascas por cualquiera que pudiese alegar “un interés legítimo” ampliamente interpretado.

3.2. LAS CUESTIONES DE COMPETENCIA Y LA COMISIÓN ARBITRAL

Los TTHH a la hora de “legislar” dentro de los ámbitos legal y estatutariamente definidos, quedan supeditados al control de la jurisdicción contencioso-administrativa, salvo en el

¹¹⁴ NF 7/1996, de 4 de julio, del Impuesto de Sociedades, publicada en el BOPV, n.º 179, de 17 de septiembre de 1996, en el caso de Gipuzkoa.

NF 24/1996, de 5 de julio, del Impuesto de Sociedades, publicada en el BOTHA, n.º 90, de 9 de agosto de 1996, en el caso de Araba-Álava.

NF 3/1996, de 26 de junio, del Impuesto de Sociedades, publicada en el BOB, n.º 135, de 11 de julio de 1996, en el caso de Bizkaia.

¹¹⁵ FJ 1º STS de 9 de diciembre de 2004.

caso de las NNFF fiscales, en las que el control corresponde al TC. Una importante diferencia entre los conflictos de legalidad y de competencia es que los conflictos de competencia a diferencia de los conflictos de legalidad son exclusivos de la CAPV, debido a la peculiar estructura institucional de la misma. Éstos, engloban los diferentes problemas que se pueden plantear por la regulación indebidamente realizada por parte de las instituciones comunes de Euskadi o de las instituciones competentes de los TTHH en los ámbitos que legal o estatutariamente no les corresponden.

Los conflictos de competencia se han venido produciendo desde el momento en que se aprueba el Estatuto de Gernika en 1979, donde quedan reflejadas cuales son las competencias que corresponde asumir de un lado a las instituciones comunes de Euskadi, y de otro a los TTHH. No obstante, la aprobación de la LTH vino a establecer un marco más concreto y definido de las competencias que debían asumir los TTHH, consolidando el marco de atribución competencial TTHH - Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma que ya establecía el Estatuto de Gernika. La consolidación del marco de atribución de competencias no ha evitado que en algunos casos las Instituciones Comunes de Euskadi y en otros las instituciones de los TTHH, hayan regulado materias sobre las que en un principio no eran competentes para hacerlo.

A pesar de lo hasta ahora expuesto, el tratamiento de las cuestiones de competencia cuenta con un antes y un después desde la creación y posterior puesta en funcionamiento de la CA en 1994¹¹⁶. En ese “antes” se ubica una primera etapa que nace con el EAPV¹¹⁷, el cual establece un nuevo marco institucional en el que van a empezar a convivir las instituciones comunes de Euskadi con las instituciones privativas de los TTHH de Araba-Álava, Bizkaia y Gipuzkoa.

Esta primera etapa se va a caracterizar básicamente por la ausencia de una institución superior a los órganos de la CAPV y los TTHH que pudiese dirimir los conflictos que se derivasen de la atribución competencial por parte de cualquiera de las instituciones anteriormente mencionadas, como ya preveía y establecía el propio Estatuto autonómico en su artículo 39¹¹⁸. La ausencia de esta institución favoreció en la mayoría de los casos las “invasiones competenciales” de las instituciones comunes de la CAPVEuskadi sobre las competencias que habrían de desarrollar las instituciones de los TTHH, tales como la regulación de la normativa electoral en el ámbito propio de los TTHH, recogida como competencia exclusiva de los TTHH en la versión inicial de la LTH (artículo 7.1 a¹¹⁹) y que posteriormente se concretaría en la Ley vasca 1/1987, de 27 de marzo, que modificó precisamente ese artículo, privando a los TTHH de regular su propia normativa electoral.

¹¹⁶ La creación de esta institución se contemplaba en la Ley 13/1994, de 30 de junio, por la que se regula la CA, publicada en el BOPV, n.º 142, de 27 de julio de 1994.

¹¹⁷ Esta primera etapa abarcará el período comprendido entre 1979 y 1994 momento en el que se aprueba la LCA.

¹¹⁸ Artículo 39 EAPV: Los conflictos de competencia que se puedan suscitar entre las Instituciones de la Comunidad Autónoma y las de cada uno de sus Territorios Históricos se someterán a la decisión de una CA, formada por un número igual de representantes designados libremente por el Gobierno Vasco y por la Diputación Foral del Territorio interesado, y presidida por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, conforme al procedimiento que una Ley del Parlamento Vasco determine.

¹¹⁹ Artículo 7.1 LTH: a. Los Órganos Forales de los Territorios Históricos tienen competencia exclusiva, que ejercerán de acuerdo con el régimen jurídico privativo de cada uno de ellos, en las siguientes materias: 1:a). Las Normas electorales...

La segunda etapa abarca el período comprendido desde la aprobación de la LCA hasta nuestros días y está íntimamente relacionada con la creación y entrada en funcionamiento de la CA. Esta institución se crea siguiendo el artículo 39 del EAPV, con la intención de dirimir los potenciales conflictos y cuestiones de competencia que puedan surgir entre las instituciones comunes de la Euskadi y las instituciones privativas de cada uno de los tres TTHH que conforman la realidad institucional de la propia Euskadi.

3.2.1. Concepto

La CA es un órgano “supra partes” cuya autoridad deriva de la habilitación establecida por el EAPV en su artículo 39 y cuya garantía de independencia radica entre otras cuestiones en su composición paritaria y su autonomía orgánica y funcional. Es un órgano “supra partes”, independiente y sujeto exclusivamente a la ley, cuya función es la aplicación del ordenamiento jurídico en los supuestos de disputas competenciales, cuando alguna de las partes legitimadas para plantear los conflictos o cuestiones de competencia (el gobierno o el Parlamento vasco, las JJGG o las diputaciones forales los tres TTHH), lo solicita en tiempo y forma (nunca “ex officio”). Es evidentemente un órgano administrativo, no judicial, pero con funciones, formas y garantías de actuación materialmente jurisdiccionales.

3.2.2. Antecedentes históricos y filosofía en la que inspira su creación.

Para LARRAZABAL BASAÑEZ¹²⁰ el artículo 12 del conocido como Estatuto de Estella¹²¹ es el predecesor del artículo 39 del actual Estatuto de Gernika, ya que en ese artículo se incluía un cauce para prevenir conflictos similares a los que se pretenden solventar en la actualidad con las actuaciones de la CA. En expresión del propio autor *es como si ambos estuviesen en la misma longitud de onda*. No obstante, la tesis mantenida por LARRAZABAL BASAÑEZ ha encontrado en algunos casos el rechazo y en otros casos las matizaciones de otros autores como LÓPEZ BASAGUREN¹²², quien no percibe en el Estatuto de Lizarra-Estella, vías para solucionar conflictos de competencia sino ciertas cautelas entre territorios que tratan de evitar la alteración en el tratamiento igualitario de los diferentes entes provinciales.

Independientemente de que sus antecedentes se pudiesen ubicar en el Estatuto de Lizarra-Estella de 1933, no es menos cierto que la especial y original configuración institucional de la propia Euskadi y los problemas de distribución competencial que se derivaban de la ella necesitaban (la realidad demostraba que estos problemas competenciales ocurrían) de una solución que una institución como la CA creada en 1994 permitiría aportar.

¹²⁰ LARRAZABAL BASAÑEZ, Santiago, “Una institución peculiar de nuestro ordenamiento: La CA”, en la obra colectiva (Tomo IV) dirigida por MORODO LEONCIO, Raúl y DE VEGA GARCÍA, Pedro *Estudios de Teoría del Estado y Derecho Constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2001, p. 2591 y ss.

¹²¹ “Estatuto General del Estado Vasco” aprobado en Estella el 14 de junio de 1931, TAMAYO SALABERRIA, Virginia y Carlos. *Fuentes documentales y normativas del Estatuto de Gernika*, Diputación Foral de Álava, Vitoria-Gasteiz, 1981, pp. 27-35.

¹²² LÓPEZ BASAGUREN, Alberto, “Las Comisiones Arbitrales”, en *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, vol. IV, IVAP, Oñate, 1991, pp. 1645-1698.

La filosofía en la que se inspira la institución, parte de la base de una peculiar estructura institucional de Euskadi, en la que NOVO ARBONA¹²³ aprecia los caracteres propios de un modelo federal. En definitiva, la existencia de la CA responde a la necesidad de equilibrar y resolver los potenciales conflictivos derivados del ejercicio de las competencias entre las instituciones comunes de Euskadi y las instituciones privativas de los TTHH de Araba-Álava, Bizkaia y Gipuzkoa.

3.2.3. Una cuestión compleja: Su naturaleza jurídica

La cuestión acerca de la naturaleza jurídica de la CA ha suscitado y suscita planteamientos y posiciones encontradas entre autores de la doctrina. El punto de partida a la hora de analizar e identificar realidades que afectan a esta institución debe ser a mi juicio el artículo 117 CE de 1978¹²⁴, que preconiza la unidad jurisdiccional del Estado, centrada en las figuras de los jueces y tribunales. Establecida esta premisa básica y respetando sus postulados, destacan tres tendencias doctrinales que tratan de explicar la naturaleza de la CA.

La primera de ellas es la mantenida entre otros por LEGUINA VILLA¹²⁵, quien reconociendo que la CA no es un órgano jurisdiccional, reconoce que las funciones que desempeña la CA son propias de un órgano de tal naturaleza. Siguiendo sus propias palabras la CA *no dicta sentencias pero toma decisiones que declaran el derecho "con carácter definitivo"*. Esta postura también la mantiene si bien de una manera matizada BALZA AGUILERA¹²⁶ quien alude en su obra a las tendencias jurisdiccionales de la CA. En esta línea, para FLÓREZ TURRADO¹²⁷ *lo verdaderamente singular y trascendente es que el recurso a la CA es obligatorio en dichas controversias, sin posibilidad de acudir a otras instancias, tampoco judiciales, así como su decisión es vinculante y definitiva, y contra ella no cabe otro recurso. Esto la convierte en un órgano muy cercano a lo judicial, con funciones que son materialmente jurisdiccionales, y en un filtro autonómico de primer orden para el control de constitucionalidad.*

Otra de las posturas doctrinales es la planteada por URETA DOMINGO¹²⁸, quien equipara la naturaleza jurídica de la CA a la de un órgano arbitral *sui generis* cuyas resoluciones en su caso no serían recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Este planteamiento encuentra a mi juicio un importante inconveniente y radica en la obligatoriedad que preside el sometimiento a las intervenciones de la CA, contrario al principio esencial de sometimiento voluntario de las partes a la jurisdicción arbitral.

¹²³ NOVO ARBONA, Ainhoa, *La excepcionalidad del modelo federal foral vasco*, Tirant lo Blanch, colección ciencia política, Valencia, 2010.

¹²⁴ Artículo 117 CE de 1978: 3. El ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las Leyes, según las normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan.

¹²⁵ LEGUINA VILLA, Jesús, "La Ley 13/1994 reguladora de la CA y el artículo 39 del Estatuto de autonomía del País Vasco". *RVAP* n° 41, Oñati, 2005, pp. 251 -260.

¹²⁶ BALZA AGUILERA, Javier, "La naturaleza jurídica de las Comisiones Arbitrales.", *RVAP* n°12, 1985, pp. 29 y ss.

¹²⁷ FLÓREZ TURRADO, Javier, "CA del País Vasco y control autonómico de constitucionalidad", *RVAP* n° 94, 2012, pp. 59 - 93 (Resumen).

¹²⁸ URETA DOMINGO, Juan Carlos, "La superación arbitral de los conflictos: Las Comisiones Arbitrales" en la obra colectiva *Primeras Jornadas de estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, IVAP, Oñati, 1983, vol. III, p. 1415 y ss.

Por último, se encuentran aquellas posturas que defienden la naturaleza administrativa de la CA como las de FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y GARCIA HERRERA. FERNÁNDEZ RODRIGUEZ¹²⁹ de igual manera que enfatizaba en la naturaleza administrativa de los TTHH, enfatiza también en la labor administrativa que habría de llevar a cabo la CA prevista en el artículo 39 del EAPV. GARCÍA HERRERA¹³⁰ por su parte, profundiza en esa misma línea argumental, aludiendo a que debido a la imposibilidad de catalogar el órgano como órgano jurisdiccional, no cabe más remedio que calificarlo de órgano de naturaleza administrativa.

En mi opinión, la CA es un órgano *sui generis*, de naturaleza administrativa y con funciones jurisdiccionales, diseñado para hacer frente a una realidad específica y original como la de la derivada de la configuración cuasifederal de Euskadi, con lo cual pretender subsumirlo en cualquiera de las categorías previamente analizadas no permitiría entender de forma plena la institución.

3.2.4. Composición y funcionamiento

El EAPV en su artículo 39 establece cuál debe ser la composición de la institución, la cual queda formada por un número igual de representantes designados libremente por el gobierno vasco y por la Diputación Foral del Territorio Históricos interesado, debiendo estar presidida por el Presidente del TSJPV. Cuenta con 7 miembros, tres nombrados por el gobierno vasco, otros tres nombrados cada uno por cada Diputación Foral y presididos todos ellos por el presidente del TSJPV.

En lo que a su funcionamiento hace referencia, desde el inicio de su andadura se estableció un turno objetivo de ponencias que se inició con el turno de la presidencia y que ha continuado alternando los vocales del gobierno vasco y las diputaciones forales, empezando por la Diputación alavesa y terminando con la guipuzcoana. No obstante, este turno objetivo de ponencias se ha podido ver alterado en ocasiones por diversas causas, como abstenciones, renovaciones o conexión material de alguno de los miembros de la CA con el asunto planteado. Las labores propias a su función se vienen desempeñando utilizando los medios que le presta el Parlamento vasco y con un secretario que desarrolla funciones eminentemente administrativas.

Las posibilidades de actuación de la CA en el ejercicio de sus funciones se circunscriben a la posibilidad de actuar en Pleno o a través de secciones territoriales¹³¹, si bien sólo

¹²⁹ FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, Tomás Ramón, *Los derechos históricos de los territorios forales*. Cec – Civitas, Madrid, 1985, pp. 171 y ss.

¹³⁰ GARCIA HERRERA, Miguel Ángel, "Instituciones Autonómicas Centrales e Instituciones forales de los Territorios Históricos", *Revista Española de Derecho Administrativo* nº30, 1981, pp. 529 y ss.

¹³¹ Artículo 19 LCA: 1. En el seno de la CA existirán tres Secciones Territoriales, una por cada territorio histórico.

2. Las Secciones Territoriales se componen de tres miembros:

- El Presidente de la CA.
- Un vocal designado por el Gobierno.
- El vocal designado por la Diputación Foral correspondiente.

3. El Gobierno, al designar a sus vocales, indicará la Sección Territorial a la que se adscribe cada uno de ellos.

4. Las Secciones Territoriales conocen y resuelven los conflictos de competencia que se susciten entre el Gobierno y la Diputación Foral del territorio histórico del que reciben su denominación.

se ha actuado hasta el momento de forma plenaria, lo que en palabras de COBREROS MENDAZONA¹³² *garantiza mejor la unificación de la doctrina del órgano*.

En otro orden de cosas y como órgano colegiado que es, la toma de decisiones se lleva a cabo por mayoría, si bien se establece la posibilidad de que cada miembro en caso de no estar de acuerdo con la decisión mayoritariamente adoptada, pueda emitir su voto particular en el que muestre su disconformidad¹³³. A mi juicio y atendiendo a los designios de la LCA, la composición y la forma de proceder de la CA evoca claramente la forma de actuar de un órgano jurisdiccional, aunque es evidente que su naturaleza jurídica es la de un órgano administrativo.

3.2.5. Funciones

La función principal que tiene la CA es la de dilucidar la titularidad de las competencias que puedan en su caso asumir las instituciones comunes de Euskadi y las instituciones de cada uno de los tres TTHH vascos. La CA se ocupa de resolver esos conflictos competenciales que pueden ser conflictos o cuestiones de competencia.

En primer lugar y en lo que a la resolución de cuestiones de competencia se refiere, éstas son disputas formalizadas ante la CA que aunque tienen en común con los conflictos de competencia un idéntico fondo de reivindicación competencial¹³⁴, se diferencian de éstos en que no tienen por objeto actuaciones administrativas sino actuaciones normativas en sede representativo-parlamentaria, es decir, sobre proyectos o proposiciones de ley del Parlamento vasco y sobre proyectos o proposiciones de NF de las JJGG de los TTHH. No obstante, a fin de no solaparse con las actuaciones que pudiese llevar a cabo la jurisdicción contencioso-administrativa o el TC, el control que articula en estos casos la CA es un control previo, que se concreta en el inicio de la actuación “parlamentaria” no a la finalización del mismo.

La legitimación activa a la hora de iniciar estos procedimientos corresponde a las diputaciones forales y a las JJGG¹³⁵ y al Parlamento y gobierno vasco¹³⁶. Como decía anteriormente, el objeto de las cuestiones de competencia, se refiere por tanto a proyectos de ley y de NF aprobados por el gobierno vasco o en su caso por las diputaciones forales, y a

¹³² COBREROS MENDAZONA, Edorta, *Escritos sobre la CA*. IVAP. Donostia-San Sebastián, 2009, pp. 15 y ss.

¹³³ Artículo 24 LCA: 1. Los acuerdos de la Comisión se redactarán por el vocal que al efecto se designe en cada caso y serán rubricados por todos sus miembros, excepto los que formulen votos particulares. 2. Los votos particulares serán redactados y suscritos por quien los emita.

¹³⁴ Artículo 44 LCA: Mediante el procedimiento sobre cuestiones de competencia la CA decide sobre la titularidad de las competencias autonómicas o forales que resulten controvertidas con ocasión de un proyecto o Proposición de ley o de NF

¹³⁵ Artículo 46 LCA: Podrán también promoverse cuestiones de competencia por el gobierno vasco respecto de los proyectos y proposiciones de NF en trámite en las Juntas Generales, y por las diputaciones forales respecto de los proyectos y proposiciones de Ley que se estuviesen sustanciando en el Parlamento Vasco.

¹³⁶ Artículo 45 LCA: 1. El Parlamento Vasco podrá plantear cuestiones de competencia con respecto a proyectos o proposiciones de NF. 2. Asimismo, las Juntas Generales de los territorios históricos podrán promover cuestiones de competencia con respecto a los proyectos o proposiciones de Ley.

proposiciones de ley y NF tomadas en consideración por los respectivos Plenos de los órganos parlamentarios. La interposición o planteamiento de la cuestión de competencia lleva aparejada la suspensión automática de la tramitación, a excepción de los proyectos y propuestas en torno a materia presupuestaria. Es preciso advertir que el procedimiento para tramitarlos se encuentran regulado en los artículos 47 a 52 LCA¹³⁷.

¹³⁷ Artículo 47 LCA: 1. Las cuestiones de competencia se plantearán en los veinte días siguientes a la fecha de publicación de la iniciativa en el *Boletín Oficial del Parlamento Vasco* o de las Juntas Generales respectivas.

2. El plazo de interposición será de quince días cuando haya sido acordada la tramitación urgente de la iniciativa.

3. El planteamiento de la cuestión se hará en la forma prevista en el artículo 26 de la presente Ley.

Artículo 48 LCA: En aquellos casos en los que por cualquier circunstancia se sustituya la publicación de una iniciativa por su comunicación a los miembros del Parlamento vasco o de las Juntas Generales respectivas, ésta deberá comunicarla igualmente y de forma simultánea a las instituciones legitimadas para interponer la cuestión de competencia de conformidad con esta Ley.

Artículo 49 LCA: El promotor de la cuestión comunicará, en el mismo día, su interposición a la Mesa del Parlamento vasco o de las Juntas Generales respectivas que estuvieren conociendo de la iniciativa, ordenando ésta la suspensión de su tramitación.

Artículo 50 LCA: 1. La CA decidirá sobre la admisión a trámite de la cuestión de competencia en la primera sesión que celebre para tratar de la misma, en el plazo establecido en el artículo 26.3. Si la declarara inadmisibles podrá proseguirse la tramitación de la iniciativa objeto de aquélla.

2. Una vez admitida a trámite, la Comisión dará traslado del escrito de iniciación al autor del proyecto o Proposición de ley o de NF, para que en el plazo de veinte días presente cuantas alegaciones estime convenientes.

3. Asimismo, se realizarán las comunicaciones a que se refiere el artículo 30 de la presente Ley.

Artículo 51 LCA: 1. La CA, cuando se solicite según lo dispuesto en el presente artículo, podrá levantar excepcionalmente la suspensión de la tramitación de la iniciativa, si así lo exigieran circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad y atendiendo a los intereses públicos en juego. Podrá también acordarse el levantamiento parcial de la suspensión, manteniéndose respecto a alguna parte determinada del proyecto o proposición, cuando la Comisión estime que ello no quiebra la unidad de comprensión y congruencia del mismo.

2. La Mesa del Parlamento vasco o de las Juntas Generales respectivas en que se estuviere tramitando la iniciativa, o el autor de la misma, podrán alegar la necesidad de levantar la suspensión, en el plazo de cinco días a contar desde la notificación de la admisión a trámite de la cuestión de competencia. En dichas alegaciones deberán quedar patentes las circunstancias extraordinarias que justifiquen el levantamiento de la suspensión.

3. De la solicitud de levantamiento de la suspensión se dará traslado a quien hubiere promovido la cuestión de competencia a fin de que presente las alegaciones que estime oportunas en el plazo de cinco días.

4. La Comisión resolverá en otros cinco días.

Artículo 52 LCA: 1. La regla general de suspensión automática de la tramitación no será aplicable a las cuestiones de competencia que se susciten respecto a los proyectos de Ley o de NF de Presupuestos Generales.

2. Lo dispuesto en el apartado anterior será aplicable a los proyectos de Ley a que se refieren los artículos 22 y 29 de la 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.

3. Las cuestiones de competencia que tengan por objeto los proyectos de Ley o de NF mencionados en los números 1 y 2 de este artículo, serán de preferente tramitación y decisión.

Las cuestiones de competencia planteadas se resuelven con “Decisiones”, en contraposición a la conclusión de los conflictos de competencia que concluyen con “Resoluciones”. COBREROS MENDAZONA¹³⁸ ve una serie de inconvenientes al proceso de resolución de los conflictos competenciales que resume en *la utilización del procedimiento con fines distintos para los que fue creado como, por ejemplo, dilatar en el tiempo la tramitación de una norma o Ley, la complicada articulación de la decisión de plantear la cuestión de competencia y la compatibilidad con la presentación de posteriores enmiendas*.

A modo de ejemplo de lo hasta ahora analizado en torno a las cuestiones de competencia, he de significar que a lo largo de su historia la CA ha tenido que dirimir sobre varias cuestiones de competencia entre las que yo destacaría por su importancia las siguientes.

La cuestión de competencia planteada formulada por la representación letrada del Gobierno Vasco contra la Proposición de NF relativa a la representación que las Instituciones Forales de Bizkaia tienen en entidades públicas y privadas, que daría lugar a la Resolución 1/2001, de 16 de julio¹³⁹, por ser una de las primeras cuestiones sobre las que resolvió la CA.

La cuestión sobre el “Proyecto de ley del suelo y urbanismo” que daría lugar a la Decisión 3/2006, de 28 de junio¹⁴⁰, por la especial trascendencia en la atribución competencial de la materia tratada.

La cuestión relativa a la materia del vino, en la que la CA se pronunció sobre el Proyecto de ley de ordenación vitivinícola y que dio lugar a la Decisión 5/2003, de 3 de noviembre¹⁴¹. Esta Decisión marca en mi opinión, un antes y un después en el tratamiento de este tipo de cuestiones, por fijar los requisitos que deben seguirse para reducir las competencias atribuidas a los TTHH. En este sentido, COBREROS MENDAZONA¹⁴² recoge los postulados de la CA sobre los requisitos necesarios para la reducción competencial de las competencias de los TTHH, que resume en que *el Parlamento Vasco puede alterar lo dispuesto en la Ley de Territorios Históricos en detrimento de las competencias ahí reconocidas a los Órganos Forales, pero exige que tal modificación se materialice de forma “directa, expresa y fundada”*. La doctrina que recoge esta Decisión 5/2003, será reiterada por la propia CA en la Decisión 1/2005, de 8 de febrero¹⁴³, relativa a la cuestión planteada sobre el “Proyecto de ley de Aguas”.

Por último, es de destacar la cuestión planteada sobre el “Proyecto de ley municipal” que dio lugar a la Decisión 1/2008, de 20 de octubre¹⁴⁴, por la importancia que ha tenido en la adecuación a los preceptos estatutarios relativos al sistema de distribución competencial

¹³⁸ COBREROS MENDAZONA, Edorta, *Escritos sobre la CA*, IVAP, Donostia-San Sebastián, 2009, *op. cit.*, pp. 57 - 58.

¹³⁹ Resolución 1/2001, de 16 de julio, publicada en el BOPV nº 188, de 27 de septiembre de 2001.

¹⁴⁰ Decisión 3/2006, de 28 de junio, publicada en el BOPV nº 134, de 14 de julio de 2006.

¹⁴¹ Decisión 5/2003, de 3 de noviembre, publicada en BOPV nº 15, de 23 de enero de 2004.

¹⁴² COBREROS MEDAZONA, Edorta, “La modificación expresa de la Ley de Territorios Históricos como requisito para reducir las competencias de los Órganos Forales”, *RVAP* nº 75, 2006, pp. 49 - 81.

¹⁴³ Decisión 1/2005, de 8 de febrero, publicada en el BOPV nº 40 de 28 de febrero de 2005.

¹⁴⁴ Decisión 1/2008, de 20 de octubre, publicada en el BOPV nº 236, de 10 de diciembre de 2008.

establecido y la cuestión sobre el “Proyecto de modificación del régimen presupuestario”, con su correspondiente Decisión 2/2008, de 20 de octubre¹⁴⁵.

Es preciso advertir, que no acaba aquí la producción de Decisiones de la CA, pues desde finales de 2008 hasta nuestros días ha tenido que pronunciarse en varias ocasiones, siendo los ejemplos más relevantes la Decisión 1/2011, de 13 de mayo¹⁴⁶, la Decisión 2/2011, de 8 de noviembre¹⁴⁷, la Decisión 1/2012, de 3 de enero¹⁴⁸, la Decisión 2/2012, de 1 de marzo¹⁴⁹ y la Decisión 3/2012, de 19 de abril¹⁵⁰.

En lo que a los conflictos de competencia hace referencia, se entenderá que pueden plantearse este tipo de conflictos en relación con una disposición, acto o resolución del gobierno vasco o de una de las diputaciones forales, de sus órganos o de los entes que de ellas dependan, cuando se considere en su caso que no respetan el orden competencial legal y estatutariamente establecido. Estos conflictos de competencia se clasifican en dos grandes grupos.

En el primero de ellos quedarían encuadrados los conflictos positivos recogidos en el artículo 58 a 62 LCA¹⁵¹. Estos conflictos positivos son aquellos que pueden ser planteados

¹⁴⁵ Decisión 2/2008, de 20 de octubre, publicada en el BOPV nº 236, de 10 de diciembre de 2008.

¹⁴⁶ Decisión 1/2011, de 13 de mayo, publicada en el BOPV nº 116, de 20 de junio de 2011. Las Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, en relación a la Proposición de ley de Apoyo a Emprendedores y a la Pequeña Empresa del País Vasco. Fallo parcialmente favorable.

¹⁴⁷ Decisión 2/2011, de 8 de noviembre, publicada en el BOPV nº 243, de 26 de diciembre de 2011. Las Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, en relación al Proyecto de ley de Cambio Climático.

¹⁴⁸ Decisión 1/2012, de 3 de enero (BOPV núm. 29, de 9 de febrero de 2012). La Diputación Foral de Bizkaia en relación al Proyecto de ley de Cajas de Ahorro de la Comunidad Autónoma de Euskadi. con Voto Particular del vocal Andrés María Urrutia.

¹⁴⁹ Decisión 2/2012, de 1 de marzo, publicada en el BOPV nº 69, de 4 de abril de 2012. Las Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, en relación con el Proyecto de ley Vasca de Juventud.

¹⁵⁰ Decisión 3/2012, de 19 de abril, publicada en el BOPV nº.115, de 13 de junio de 2012. Las Juntas Generales de Álava, la Diputación Foral de Álava y la Diputación Foral de Bizkaia, en relación con el Proyecto de ley Municipal de Euskadi. Con Voto Particular conjunto de los vocales Juan Ramón Guevara, Oscar Padura y Andrés María Urrutia.

¹⁵¹ Artículo 58 LCA: 1. Cuando el gobierno vasco considere que una disposición, resolución o acto de una Diputación Foral, de sus órganos o de los entes que de ella dependan no respeta el orden de competencias establecido, requerirá al órgano ejecutivo de aquélla para que sea derogada la disposición o anulados la resolución o el acto en cuestión.

2. De igual modo y en los mismos casos actuarán las diputaciones forales frente a las disposiciones, resoluciones o actos que emanen del Gobierno o de sus órganos y entes.

3. El requerimiento deberá formularse en los veinte días siguientes al de la publicación o notificación de la disposición, resolución o acto que se considere viciado de incompetencia, dirigiéndose al órgano ejecutivo superior de la Administración de la que éste haya emanado.

4. El requerimiento será escrito y motivado concretándose los preceptos de la disposición o aspectos de la resolución o acto que se consideren viciados de incompetencia.

5. El órgano requerido deberá atender o rechazar el requerimiento que se le formule en el plazo máximo de un mes, a cuyo término se entenderán rechazados los no resueltos expresamente.

Artículo 59 LCA: 1. En los veinte días siguientes a la notificación del rechazo o al término del plazo establecido para acordarlo, el órgano requirente, si no se ha satisfecho su pretensión, podrá plantear el conflicto ante la CA, de acuerdo con lo establecido en el artículo 26.

2. El escrito de planteamiento será motivado y especificará su objeto, los preceptos de la disposición o los puntos concretos de la resolución o acto que se entienden viciados de incompetencia, así como las disposiciones legales de las que resulta la incompetencia alegada.

por el gobierno vasco frente a las diputaciones forales por disposiciones, resoluciones o actos que emanen de ellas mismas o de sus órganos en el caso y para el caso de que no respetasen en el ejercicio de sus funciones el orden de competencias establecido, de igual manera y en el mismo sentido podrán ser planteados por las diputaciones forales y frente actos y resoluciones de igual naturaleza llevadas a cabo por parte del gobierno vasco a través de extralimitaciones competenciales en el ejercicio de sus funciones legalmente establecidas. Valga de ejemplo para el primero de los supuestos de conflicto competencial, es decir, aquel en el que el gobierno vasco recurre actos o resoluciones de las diputaciones forales, la Resolución 1/2003, de 24 de febrero¹⁵², sobre el conflicto sobre la “Red viaria”.

En el segundo grupo quedarían encuadrados los conflictos negativos recogidos en los artículos 63 y 64 LCA¹⁵³ y que se refieren al requerimiento por parte del gobierno vasco

Artículo 60 LCA: En todo caso, el conflicto positivo de competencia versará exclusivamente sobre la titularidad de la competencia debatida con ocasión de una disposición, resolución o acto del gobierno vasco o de una Diputación Foral. Por ello, las instituciones legitimadas para promover conflictos positivos de competencia no podrán incluir entre sus pretensiones otras cuestiones relativas al control de legalidad de los actos, acuerdos y normas reglamentarias que corresponden a la jurisdicción contencioso-administrativa. Si llegaran a plantearse tales cuestiones, la Sección Territorial correspondiente apreciará su falta de competencia, según lo previsto en el artículo 27 de la presente Ley.

Artículo 61 LCA: 1. La CA dará traslado del escrito de iniciación a la otra parte, que dispondrá para presentar sus alegaciones de un plazo de veinte días.

2. Igualmente realizará las comunicaciones a que se refiere el artículo 30 de la presente Ley.

Artículo 62 LCA: 1. Los legitimados para interponer conflicto positivo de competencia podrán solicitar de la CA la suspensión de la disposición, resolución o acto denunciado de incompetencia, invocando la posible producción de perjuicios irreparables como consecuencia de su aplicación o ejecución.

2. La CA dará traslado de lo solicitado a la otra parte para que alegue lo conveniente a su derecho en el plazo de diez días.

3. La CA resolverá en el plazo máximo de diez días.

4. No cabrá ulterior recurso contra la suspensión.

5. La suspensión producirá efectos desde que fuera comunicada a las partes, y se publicará en el Boletín oficial del País Vasco y en el del territorio histórico interesado.

¹⁵² Resolución 1/2003, de 24 de febrero, publicada en el BOPV, nº 71 de 9 de abril de 2003.

¹⁵³ Artículo 63 LCA: 1. El Gobierno podrá plantear conflicto negativo cuando hubiese requerido a una Diputación Foral para que ejercite las atribuciones que entienda de su competencia y hubiera sido desatendido declarándose incompetente el órgano requerido, o por la simple inactividad durante el plazo fijado en el mismo requerimiento, que no podrá ser inferior a un mes.

2. De igual modo actuarán las diputaciones forales requiriendo, en su caso, al Gobierno el ejercicio de sus atribuciones.

3. Si el requirente no viere satisfecha su pretensión, podrá promover el conflicto negativo de competencia en los veinte días siguientes a la conclusión del plazo señalado en el requerimiento o, en su caso, a la contestación expresa y desestimatoria del mismo.

4. La interposición del conflicto negativo de competencia se realizará en la forma establecida por el artículo 26.

Artículo 64 LCA: 1. Al escrito de formalización del conflicto se acompañarán los documentos que acrediten haber agotado el procedimiento del artículo anterior y los acuerdos adoptados en él.

2. La CA dará traslado del escrito de iniciación a la otra parte, que dispondrá para presentar sus alegaciones de un plazo de veinte días.

3. Igualmente realizará las comunicaciones a que se refiere el artículo 30 de la presente Ley.

a una Diputación Foral en concreto que haya de desarrollar una función que le corresponda y que no la haya ejercitado por declararse incompetente o por la mera inactividad durante un plazo de tiempo, o bien por parte de una Diputación Foral al gobierno vasco, por los mismos motivos. A modo de ejemplo de este tipo de conflictos de competencia destaca la Resolución 4/2003 de 6 de octubre¹⁵⁴, que trataba de poner fin al conflicto sobre “Equipamiento de fibra óptica”.

Por último y en lo que a las Resoluciones y Decisiones que la CA adopta en el ejercicio de sus funciones se refiere, cabe advertir que las Resoluciones son los actos que ponen fin a los procedimientos que sustentan conflictos de competencia, mientras que las Decisiones ponen fin a los procedimientos que han sustentado cuestiones de competencia. Ambos formatos jurídicos de finalización de los procedimientos que se sustentan ante la CA son irrecurribles¹⁵⁵, lo que ha planteado en algunos autores serias dudas sobre la constitucionalidad de las citadas formas de terminación del procedimiento y del procedimiento en sí.

COBREROS MENDAZONA¹⁵⁶ tomando como base el procedimiento de impugnación llevado a cabo por parte de la Diputación Foral de Araba-Álava contra la Resolución de la CA 1/2003 de 24 de febrero, ante el TSJPV, aboga por un pronunciamiento claro del TC sobre la constitucionalidad del precepto por el que la jurisdicción contencioso-administrativa queda excluida para conocer de los recursos que se planteen contra las resoluciones emanadas de la CA.

La LCA ha “salvado” de potenciales posteriores recursos ante la jurisdicción contencioso-administrativa las actuaciones de la CA, a través de la convalidación legal de la no intervención de la justicia contencioso-administrativa en los supuestos sobre los que haya de conocer y en su caso resolver, es decir, sobre supuestos de reivindicación competencial¹⁵⁷. Como acabo de señalar, la disposición adicional primera de la LCA¹⁵⁸ también recoge la imposibilidad por parte de la justicia administrativa de admitir a trámite recurso alguno, lo que de forma análoga queda refrendado en la propia LCA¹⁵⁹.

¹⁵⁴ Resolución 4/2003, de 6 de octubre, adoptada por el Pleno de la CA, en el conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno Vasco en relación a las actuaciones encaminadas a la instalación de Cámaras de Televisión en Carretera Nacional N.622 y tendido de fibra óptica por parte de la Diputación Foral de Álava, publicada en el BOPV nº 15 de 23 de enero de 2004.

¹⁵⁵ A tenor de lo establecido en la Disposición Adicional Primera apartado 2º de la LJCA: No corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa el conocimiento de las decisiones o resoluciones dictadas por la CA a que se refiere el artículo 39 del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

¹⁵⁶ COBREROS MENDAZONA, Edorta, “Un asunto sin resolver: la cuestionada constitucionalidad de la irrecurribilidad ante la jurisdicción contencioso-administrativa de las resoluciones de la CA”, *RVAP* nº 81, 2008, pp. 169 - 179.

¹⁵⁷ Artículo 68 LCA: 1. La resolución de la Sección Territorial correspondiente declarará, con carácter definitivo y sin que contra ella quepa interponer recurso alguno, a qué institución corresponde la competencia controvertida en el conflicto de competencia.

¹⁵⁸ Disposición Adicional primera LCA: 1. Los tribunales del orden contencioso-administrativo no admitirán a trámite, conforme a lo establecido en la Ley reguladora de su jurisdicción, las pretensiones que se suscitarán por las diputaciones forales o por el gobierno vasco cuyo objeto consista en una reivindicación competencial entre dichas instituciones.

¹⁵⁹ Disposición Adicional Primera LJCA: 2. No corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa el conocimiento de las decisiones o resoluciones dictadas por la CA a que se refiere el artículo 39 del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

Estos supuestos ponen a mi entender de manifiesto una serie de prerrogativas a favor de la CA que dieron lugar al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, luego decaída, fundada básicamente en la extralimitación de las funciones del legislador autonómico a la hora de dotar de competencias y regular la CA, e insistiendo en su posible inconstitucionalidad, por afectar al artículo 24 de la CE¹⁶⁰.

A pesar de todo, COBREROS MENDAZONA¹⁶¹ como otros autores entre los que yo me encuadro¹⁶², se muestra convencido de la constitucionalidad de los preceptos que regulan la realidad de la CA, tanto en lo que hace referencia a los preceptos recogidos en la LCA, como a los ubicados en la LJCA. No obstante, lo mejor que le puede pasar a la CA es que no actúe, lo que evidencia que no existen cuestiones o conflictos de competencia, lo que puede interpretarse como equilibrio o respeto institucional y el autoconocimiento de ambas partes en el ejercicio de la autonomía en sus respectivos ámbitos de competencia. La razonable buena salud de la que goza en mi opinión la CA, debe constatare de otra manera, como por ejemplo la normalidad que acompaña su funcionamiento como indica la última renovación de los miembros¹⁶³.

Finalmente, la CA deberá resolver mediante una oportuna Decisión, la verdadera patata caliente (si se me permite la expresión) que tiene entre sus manos, y que hace mención a la resolución de los recursos presentados por las JJGG de Araba-Álava y las diputaciones forales de Araba-Álava y Gipuzkoa y admitidos a trámite, y que se unen a un primer recurso presentado y admitido por la Diputación de Bizkaia contra la reforma de la LTH planteada en los términos recogidos en la Proposición de ley de Organización Institucional Interna de la Comunidad Autónoma Vasca, cuya tramitación fue aceptada por el pleno del Parlamento Vasco el 12 de noviembre de 2015.

¹⁶⁰ Artículo 24 CE de 1978: 1. Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión.

2. Asimismo, todos tienen derecho al Juez ordinario predeterminado por la Ley, a la defensa y a la asistencia de letrado, a ser informados de la acusación formulada contra ellos, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismos, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia. La Ley regulará los casos en que, por razón de parentesco o de secreto profesional, no se estará obligado a declarar sobre hechos presuntamente delictivos.

¹⁶¹ COBREROS MENDAZONA, Edorta, “Un asunto sin resolver: la cuestionada constitucionalidad de la irrecurribilidad ante la jurisdicción contencioso-administrativa de las resoluciones de la CA”, *RVAP* nº 81, 2008, *op. cit.*, p. 130.

¹⁶² MARTÍNEZ ETXEBERRIA, Gonzalo, *La defensa jurídica de un derecho histórico paradigmático: el concierto económico vasco*, Colección de tesis doctorales de la DFB nº3, Bilbao, 2014, pp. 211 - 215.

¹⁶³ El 18 de noviembre de 2015 tomaron posesión como miembros representantes de la Comisión Arbitral José Ramón Bengoetxea Caballero, para su adscripción a la Sección Territorial de Álava; Kepa Bilbao Gaubeca, para su adscripción a la Sección Territorial de Bizkaia; y Carmen Agoues Mendizabal, para su adscripción a la Sección Territorial de Gipuzkoa. Los nuevos miembros de la Comisión Arbitral tomarán posesión el próximo miércoles en el Parlamento vasco. A su vez, las Diputaciones Forales acordaron designar vocales en representación de los Territorios Históricos a Javier Balza Aguilera (Álava), Andrés María Urrutia Badiola (Bizkaia), y Juan Ignacio Ugartemendia Eceizabarrena (Gipuzkoa).

En esta esperada Decisión, se deberán afrontar cuestiones de vital importancia que afectarán en un sentido u otro a las futuras propuestas que tengan relación con la modernización, actualización o reforma del entramado institucional de Euskadi.

4. POSIBLES SOLUCIONES A LOS PROBLEMAS DE ENCAJE Y CONTROL DE LA NORMATIVA FORAL VASCA Y EL ANÁLISIS DE SU SITUACIÓN ACTUAL EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

4.1. LAS PROPUESTAS INSTITUCIONALES CONSOLIDADAS: LA PROPUESTA DE LAS JJGG DE BIZKAIA: EL “BLINDAJE” DE LAS NNFF FISCALES. EL INICIO DEL RECORRIDO HASTA LA SITUACIÓN ACTUAL.

La propuesta que en su día plantearon las JJGG de Bizkaia¹⁶⁴ es la única propuesta que ha cristalizado a día de hoy en una reforma legal tendente a mejorar si cabe la situación procesal de las NNFF, más concretamente las NNFF fiscales. Ésta solución sólo estaba pensada para fortalecer la normativa foral fiscal en lo que respecta principalmente a la regulación de los impuestos concertados (IRPF e IS etc...).

Las JJGG de Bizkaia aprobaron una proposición de ley orgánica de modificación de la LOTC y LOPJ, en cuya Exposición de Motivos se planteaban las razones por las que creían necesaria la reforma legal, como eran la amplia legitimación procesal para recurrir las normas reguladoras de los impuestos regulados, bien a través del recurso directo contra reglamentos o bien mediante la técnica del llamado recurso indirecto, lo que hacía a estas NNFF fiscales más vulnerables que las normas reguladoras de idénticas realidades en el territorio común del Estado o en la Comunidad Foral de Navarra.

Siguiendo con el argumentario de la Exposición de Motivos de la citada proposición de ley¹⁶⁵, la vulnerabilidad de las NNFF fiscales hacía consiguientemente más vulnerable la garantía constitucional de la foralidad de los TTHH vascos que la de la Comunidad Foral Navarra, siendo ambas igualmente protegidas por la DA 1ª CE de 1978. De lo que se trataba era evitar que los tribunales del orden contencioso-administrativo entrasen a conocer sobre las cuestiones que se planteasen contra la regulación de las NNFF fiscales¹⁶⁶, y de

¹⁶⁴ Proposición de ley orgánica de modificación de las Leyes orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial, aprobada por las JJGG del Territorio Histórico de Bizkaia el 1 de junio de 2005.

¹⁶⁵ Epígrafe primero de la exposición de motivos de la anteriormente cita Proposición de modificación de Leyes orgánicas de las JJGG de Bizkaia.

¹⁶⁶ Sobre este aspecto, es decir, sobre el establecimiento de un régimen procesal especial para la normativa foral tributaria y en especial para la regulación que hace referencia a los impuestos concertados las JJGG argumentan en el epígrafe tercero de la Exposición de Motivos, que las Normas Forales, ni desarrollan, ni complementan Leyes estatales, sino que las suplen por lo cual han de tener un régimen procesal de impugnación igual que el que les asiste a ellas. Para ello dicen las JJGG, habría de saltarse los obstáculos que plantean los artículos 27 de la LOTC y 9.4 LOPJ.

forma paralela, las JJGG de Bizkaia advertían que era necesario resolver también el déficit de protección constitucional de la foralidad vasca que resultaba de la falta de reconocimiento de los TTHH para defenderse en vía constitucional frente a eventuales agresiones del legislador estatal en dicho ámbito. En definitiva, las JJGG advertían de la falta de legitimidad activa ante el TC de las instituciones competentes de los TTHH.

Las concreciones de las modificaciones de la LOTC de 1979, consistían en primer lugar en añadir al artículo 27.2 un último epígrafe, el “g” que establecería que, “g) *Las Normas Forales de las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya relativas a los impuestos concertados*”, en segundo lugar, añadirían un capítulo V a) denominado “De los conflictos en defensa de la autonomía foral”, con la siguiente redacción. *Los órganos forales de cada uno de los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya podrán promover conflictos en defensa de su autonomía foral cuando las normas con rango de ley del Estado lesionen dicha autonomía.*

Respecto de la LOPJ, se proponía que el artículo 9.4 quedase redactado así, *los del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujeta al derecho administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la Ley salvo las Normas Forales de las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya que regulen los impuestos concertados cuyo conocimiento está reservado al Tribunal Constitucional por su Ley Orgánica y con los reales decretos legislativos en los términos previstos en el artículo 82.6 de la Constitución, de conformidad con lo que establezca la Ley de esa jurisdicción. También conocerán de los recursos contra la inactividad de la Administración y contra sus actuaciones materiales que constituyan vía de hecho.*

Esta proposición de modificación de LOTC y LOPJ fue tomada en consideración por el Pleno del Parlamento vasco¹⁶⁷, que finalmente la aprobaría, para a continuación ser presentada ante el Congreso de los Diputados¹⁶⁸. Su tramitación parlamentaria se iniciaría con la toma en consideración de la proposición de ley¹⁶⁹, que sería posteriormente enmendada¹⁷⁰ y definitivamente aprobada. No obstante, cabe significar que la propuesta presentada por el Parlamento vasco se basaba preferentemente en el cambio de una serie de artículos de la LOTC¹⁷¹ y el cambio del artículo 9.4 de la LOPJ. Ésta propuesta finalmente no cristalizaría de esta forma, ya que se adoptó la solución de incorporar una nueva Disposición Adicional quinta a la LOTC, modificar el artículo 9.4 de la LOPJ y añadir la letra d) a la LJCA.

¹⁶⁷ La toma en consideración de la Proposición de modificación de las JJGG, se produjo el 7 de octubre de 2005.

¹⁶⁸ La aprobación por el Parlamento vasco se produjo el 29 de junio de 2007, para a continuación presentarse ante el Congreso de los Diputados en julio de 2007. Al disolverse la Cámara, el debate sobre la propuesta y su posterior tramitación se trasladaron a la IX legislatura.

¹⁶⁹ Con fecha 19 de octubre de 2009 fue tomada en consideración la propuesta presentada.

¹⁷⁰ Las propuestas de enmiendas que plantean los diferentes grupos parlamentarios, tienen lugar en fecha de 1 de diciembre de 2009, para tras ser debatidas ser aprobadas el día 2 de diciembre de 2009 las cuatro enmiendas presentadas conjuntamente por el grupo vasco y el grupo socialista

¹⁷¹ Entre esos artículos se encuentran los artículos 27.2, 28.1, 29.2, 30, 31, 32.1, 32.2, 35.1, 35.2 etc...

En lo que a las enmiendas presentadas por los grupos parlamentarios hace referencia, he de destacar las enmiendas presentadas conjuntamente por el grupo parlamentario vasco y por el grupo socialista¹⁷², pues fueron las enmiendas finalmente aprobadas y las que se trasladaron al texto definitivo de modificación. Entre éstas sobresalen, la primera de ellas que añade la nueva disposición adicional quinta¹⁷³, la segunda que plantea la modificación del apartado 4 del artículo 9 de la LOPJ¹⁷⁴, la tercera que añade la letra d) al artículo

¹⁷² La presentación de enmiendas conjuntamente por parte de estos grupos responde a la concreción del pacto de legislatura entre los partidos políticos PNV y PSOE. Dicho pacto se sustentaba en el apoyo del PNV al PSOE a la hora de sacar adelante los presupuestos a cambio del blindaje de las normas forales tributarias cuyas concreciones estamos analizando y la transferencia al gobierno vasco de las competencias estatutariamente reguladas de políticas activas de empleo.

¹⁷³ Disposición adicional quinta (nueva redacción): 1. Corresponderá al Tribunal Constitucional el conocimiento de los recursos interpuestos contra las Normas Forales fiscales de los Territorios de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, dictadas en el ejercicio de sus competencias exclusivas garantizadas por la disposición adicional primera de la Constitución y reconocidas en el artículo 42.1 del Estatuto de Autonomía del País Vasco (Ley Orgánica 3/1979 de 18 de diciembre).

El Tribunal Constitucional resolverá también las cuestiones que se susciten con carácter prejudicial por los órganos jurisdiccionales sobre la validez de las referidas disposiciones, cuando de ella dependa el fallo del litigio principal.

El parámetro de validez de las Normas Forales enjuiciadas se ajustará a lo dispuesto en el artículo 28 de esta Ley.

2. La interposición y sus efectos, la legitimación, tramitación y sentencia de los recursos y cuestiones referidos en el apartado anterior, se regirá por lo dispuesto en el Título II de esta Ley para los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad respectivamente.

Los trámites regulados en los artículos 34 y 37 se entenderán en su caso con las correspondientes Juntas Generales y diputaciones forales.

En la tramitación de los recursos y cuestiones regulados en esta disposición adicional se aplicarán las reglas atributivas de competencia al Pleno y a las Salas de los artículos 10 y 11 de esta Ley.

3. Las normas del Estado con rango de Ley podrán dar lugar al planteamiento de conflictos en defensa de la autonomía foral de los Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, constitucional y estatutariamente garantizada.

Están legitimadas para plantear estos conflictos las diputaciones forales y las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, mediante acuerdo adoptado al efecto.

Los referidos conflictos se tramitarán y resolverán con arreglo al procedimiento establecido en los artículos 63 y siguientes de esta Ley.

¹⁷⁴ El apartado 4 del artículo 9 de esta Ley quedará redactado como sigue:

Los del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujeta al derecho administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la Ley y con los Reales decretos legislativos en los términos previstos en el artículo 82.6 de la Constitución, de conformidad con lo que establezca la Ley de esa jurisdicción. También conocerán de los recursos contra la inactividad de la Administración y contra sus actuaciones materiales que constituyan vía de hecho. Quedan excluidos de su conocimiento los recursos directos o indirectos que se interpongan contra las Normas Forales fiscales de las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, que corresponderán, en exclusiva, al Tribunal Constitucional, en los términos establecidos por la disposición adicional primera de su Ley orgánica.

3 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa¹⁷⁵ y la cuarta enmienda presentada y aprobada y que finalmente fue recogida en la hasta el momento última modificación de la LOTC en 2010, que incidía en la alteración de alguno de los elementos que aparecían recogidos en la Exposición de Motivos de la proposición de modificación de las leyes orgánicas presentada por el Parlamento vasco, y que se han trasladado al texto definitivo del preámbulo de la modificación de la LOTC ya citada. Estas enmiendas al texto original hacían referencia a la necesidad de motivar la modificación de las leyes orgánicas en cuestión.

Por último, quedaba una última enmienda que solicitaba la modificación del artículo 27 de la LOTC¹⁷⁶ añadiendo al artículo citado un último punto g) *Las Normas Forales de las Juntas Generales de los Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco*. El resto de las enmiendas que presentaron otros grupos parlamentarios fueron rechazadas por la Cámara.

4.2. OTRAS PROPUESTAS INSTITUCIONALES PLANTEADAS: LA PROPUESTA DE LAS JJGG DE ARABA-ÁLAVA: “EL BLINDAJE DE LAS NORMAS FORALES REGULADORAS DEL “NÚCLEO INTANGIBLE DE LA FORALIDAD” Y NO SÓLO DE LAS NORMAS FISCALES Y LA MODIFICACIÓN DE LA LTH.

Para proteger completamente la normativa foral, las JJGG alavesas propusieron que fuesen “blindadas” tanto las NNFF fiscales como el resto de las NNFF que regulan materias que pertenecen al núcleo intangible de la foralidad, o incluso la totalidad de las NNFF vascas. Esta propuesta no sería tomada en consideración por el Pleno del Parlamento vasco, con lo cual no tendría efecto legal alguno, lo que no obsta para ser analizada, pues a mi juicio trataba importantes cuestiones que podrían ser utilizadas en nuevas propuesta futuras tendentes a mejorar el todavía hoy complicado encaje de la normativa foral vasca en su conjunto.

Respecto de los argumentos utilizados para justificar la modificación de la LOTC y LOPJ, éstos son idénticos a los esgrimidos por parte de las JJGG de Bizkaia en su proposición, si bien con la importancia de solicitar un procedimiento especial para el tratamiento de cues-

¹⁷⁵ Se añade una letra d al artículo 3 de esta Ley, que quedará redactado como sigue:

d. Los recursos directos o indirectos que se interpongan contra las Normas Forales fiscales de las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, que corresponderán, en exclusiva, al Tribunal Constitucional. en los términos establecidos por la disposición adicional quinta de esta Ley orgánica.

Este precepto no tiene carácter orgánico.

¹⁷⁶ Artículo 27.2 LOTC: Son susceptibles de declaración de inconstitucionalidad:

- a. Los Estatutos de Autonomía y las demás Leyes Orgánicas.
- b. Las demás Leyes, disposiciones normativas y actos del Estado con fuerza de Ley. En el caso de los Decretos Legislativos, la competencia del Tribunal se entiende sin perjuicio de lo previsto en el número seis del artículo 82 de la Constitución.
- c. Los Tratados Internacionales.
- d. Los Reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales.
- e. Las Leyes, actos y disposiciones normativas con fuerza de Ley de las Comunidades Autónomas, con la misma salvedad formulada en el apartado b respecto a los casos de delegación legislativa.
- f. Los Reglamentos de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas

ciones que no sólo afecten a la normativa foral fiscal, sino a toda la normativa foral que regule ámbitos que integren lo que se conoce como el núcleo intangible de la foralidad, núcleo éste que conoce de más materias que la fiscal, como la materia en la gestión de carreteras de titularidad foral o la acción social por ejemplo.

Lo novedoso de la proposición de las JJGG alavesas se encontraba en la propuesta de modificación de la LTH, para lo que se invocaron motivos como que *la distribución competencial que plasma la LTH, como desarrollo del EAPV, implica razonablemente la elevación del rango de las Normas Forales que regulan estas materias de competencia exclusiva, dado que la consideración de una diferente naturaleza de las normas en función del órgano legislativo o foral del que emanan, cuando el carácter de exclusividad es de idéntica relevancia para unas materias que para otras, lleva a un agravio comparativo en función de materias de competencia exclusiva autonómica o foral, o si se quiere, de una mayor fragilidad de las Normas de que regulan materias de su competencia exclusiva.*

Las Normas Forales no se diferencian en nada de las Leyes del Parlamento Vasco y les corresponde tener formalmente fuerza de Ley (...). Cubren una reserva de Ley en materias de su competencia exclusiva y así lo tiene establecido el TC. Por lo tanto si lo que aprueban las JJGG es materia reservada a Ley, consecuentemente han de tener idéntico carácter en cuanto a sus revisiones, por lo que han de residenciarse tanto en lo activo como en lo pasivo en el TC”.

El artículo 6.2 de la LTH¹⁷⁷ establece la potestad exclusiva de dictar normas con rango de ley corresponde al Parlamento vasco, cuando una interpretación amplia del artículo 25.1 EAPV¹⁷⁸ tal vez permitiría extender dicha potestad legislativa a las JJGG en tanto en cuanto desarrollasen competencias recogidas en el artículo 37 EAPV¹⁷⁹. A modo de con-

¹⁷⁷ Artículo 6.2 LTH: 2. En todo caso, la facultad de dictar normas con rango de ley corresponde en exclusiva al Parlamento.

¹⁷⁸ 1. El Parlamento vasco ejerce la potestad legislativa, aprueba sus presupuestos e impulsa y controla la acción del gobierno vasco, todo ello sin perjuicio de las competencias de las Instituciones a que se refiere el artículo 37 del presente Estatuto.

¹⁷⁹ Artículo 37 EAPV: 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.
3. En todo caso tendrán competencias exclusivas dentro de sus respectivos territorios en las siguientes materias:
 - a. Organización, régimen y funcionamiento de sus propias instituciones.
 - b. Elaboración y aprobación de sus presupuestos.
 - c. Demarcaciones territoriales de ámbito supramunicipal que no excedan los límites provinciales.
 - d. Régimen de los bienes provinciales y municipales, tanto de dominio público como patrimoniales o de propios y comunales.
 - e. Régimen electoral municipal.
 - f. Todas aquéllas que se especifiquen en el presente Estatuto o que les sean transferidas.
4. Les corresponderá, asimismo, el desarrollo normativo y la ejecución, dentro de su territorio, en las materias que el Parlamento vasco señale.
5. Para la elección de los órganos representativos de los Territorios Históricos se atenderá a criterios de sufragio universal, libre, directo secreto y de representación proporcional, con circunscripciones electorales que procuren una representación adecuada de todas las zonas de cada territorio.

clusión y en lo que a la proposición de las JJGG de Araba-Álava respecta, en mi opinión, el motivo del rechazo a su toma en consideración por parte del Pleno del Parlamento vasco y al margen de lo que en su momento hubiesen argumentado los grupos del Parlamento de Vitoria-Gasteiz, hay que encontrarlo no en la parte relativa de la misma referida a la modificación de las leyes orgánicas LOTC y LOPJ, sino en lo que se refería a la modificación de la LTH.

La modificación de la LTH, aunque en principio no es más que una ley ordinaria autonómica, supondría en la práctica la modificación de la estructuración interna Euskadi tal y como la concebimos prácticamente desde el inicio de la autonomía y el contexto político para su modificación no parecía el más adecuado cuando se votó por parte del Parlamento vasco la toma en consideración de la proposición alavesa allá por finales del año 2005. En cualquier caso y habida cuenta de lo que supone la LTH para Euskadi, no parecía fácil entonces ni parece fácil ahora que a corto plazo pueda debatirse la modificación de la LTH, dada la falta de consenso político en una materia tan trascendental como es la estructuración institucional interna de la CAPV, de la que depende entre otras cuestiones como las que estamos tratando.

A pesar de las dificultades para proceder a coger el toro de la LTH por los cuernos, entiendo que el paso dado por las JJGG no cayó en saco roto pues ponía de manifiesto una cuestión que a pesar del paso del tiempo sigue vigente, como es la de la necesidad de consensuar o cuanto menos lograr una mayoría lo más amplias posibles que permitan establecer legalmente un marco institucional propicio para que cuestiones como las que ahora nos ocupan no tengan cabida, dotando al sistema institucional de la seguridad jurídica que necesita para que goce de la mejor salud en las próximas décadas.

Con ese fin se convocó y se ha desarrollado entre las distintas fuerzas parlamentarias y a lo largo de la presente legislatura (2012-2016) una ponencia parlamentaria de autogobierno en la que se han tratado éstos y otros temas relacionados con el autogobierno, con resultados a día de hoy escasamente resaltables. No obstante, dicha ponencia ha permitido una vez más poner de manifiesto la compleja y plural representación política en Euskadi y la dificultad de adoptar consensos o mayorías suficientes en cuestiones tan relevantes para el presente y el futuro del autogobierno vasco como su organización institucional.

Dicho de otra forma, lo sencillo que pudiese parecer en un principio modificar o derogar una ley autonómica como la LTH, se topa con la cruda realidad de articular mayorías estableces suficientes que den el fruto de una nueva ley que mejore el marco de autogobierno actual.

Por último y por añadir un poco sal a tan complejo plato, cabe indicar que gran parte de la doctrina entre la que encuentran mis tesis acomodo, entiende que la modificación de la LTH conllevaría implícitamente la necesidad de modificar el Estatuto de Gernika, lo que dificultaría aún más si cabe el reto de dotar de soluciones estables a problemas como los que venimos estudiando en este trabajo.

4.3. LA SITUACIÓN ACTUAL: EL DENOMINADO “BLINDAJE” DE LAS NNFF FISCALES VASCAS TRAS LA APROBACIÓN DE LA LO 1/2010, DE 19 DE FEBRERO

4.3.1. El planteamiento de la cuestión

Si bien las posibles amenazas de invasión de las competencias de los TTHH por parte del Parlamento vasco quedaban en principio salvaguardadas por la CA, el ejercicio de sus competencias por los TTHH a través de las NNFF no estaba protegido suficientemente de su impugnación ante los tribunales contencioso-administrativos por cuestiones no

competenciales. El supuesto más relevante hacía referencia a la constante impugnación de sus NNFF fiscales por parte de todo tipo de instituciones y particulares, lo que creaba una enorme inseguridad jurídica en un tema trascendental como el fiscal y tributario, provocando la reacción de los afectados por los constantes recursos interpuestos y recurriendo a planteamientos tendentes al conocido como “blindaje” de dichas normas, con el fin de evitar que por su falta de rango formal de ley y a pesar de su contenido material de ley, las NNFF pudiesen ser recurridas prácticamente por cualquiera ante los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa.

El hecho de que las NNFF no tengan la calificación jurídica de ley en sentido estricto¹⁸⁰ implicaba que los medios de protección que asisten a una ley no sean aplicables a las NNFF de la misma manera. En definitiva, la especial naturaleza jurídica de las NNFF condiciona los medios de protección que les puedan ser aplicados.

Hasta la fecha de la aprobación de la LO 1/2010, de 19 de febrero y atendiendo a la naturaleza reglamentaria de las NNFF, los medios de protección de éstas se circunscribían básicamente al control de legalidad de la jurisdicción contencioso-administrativa, de igual manera que quedan sometidas al control de dicha jurisdicción el resto de normas de naturaleza reglamentaria producidas por diferentes entes que tienen la capacidad de aprobarlas, tales como entidades locales, autonómicas y estatales.

En el fondo de la cuestión sobre la posibilidad de “blindar” las NNFF se encuentra el problema de la importancia que ostentan estas normas en relación con los ámbitos que regulan y que no se corresponden con la protección jurídica que merecen, protección ésta, que debería estar más próxima a la protección que requiere una norma con rango legal que a la protección jurídica que requiere una norma con rango reglamentario, que es la protección jurídica que le ha correspondido hasta la aprobación de la LO 1/2010, de 19 de febrero.

Los cambios introducidos por la LO 1/2010, de 19 de febrero se encuadran en lo que se conoce como el “blindaje” de las NNFF”, blindaje que consiste en limitar la legitimación procesal activa a la hora de recurrir los postulados que recogen estas normas y modificar el órgano al que se somete su enjuiciamiento, a fin de dotarlas de mayor estabilidad y restringir su potencial vulnerabilidad, teniendo en cuenta que estas normas regulan aspectos esenciales y básicos para el desarrollo y actualización de la foralidad en los términos expresados por la CE de 1978 y el EAPV de 1979.

¹⁸⁰ Sobre la especial naturaleza de las normas forales fiscales se ha pronunciado DE LA HUCHA CELADOR, Fernando, en “La naturaleza legislativa de las normas forales de los territorios históricos del País Vasco”, Civitas, *Revista Española de Derecho Financiero* nº 129, 2006, pp. 21 - 40. En este artículo el autor afirma que *desde una perspectiva material, las normas reguladoras de los tributos convenidos con Navarra y las normas que disciplinan el régimen de los tributos concertados de los TTHH del País Vasco son similares bajo el prisma sustantivo y de esa igualdad material no debería desprenderse una desigualdad formal, que tiene evidente trascendencia en el plano procesal, como demuestra el diferente camino para impugnar Leyes de la Comunidad Foral de Navarra y Normas Forales de los TTHH.*

4.3.2. El “blindaje” de las normas forales fiscales vascas llevado a cabo por la LO 1/2010, de 19 de febrero

Al margen y por el momento salvadas las NNFF fiscales desde un punto de vista material o de contenido a través de la reiterada jurisprudencia del TJUE¹⁸¹ y ante los reiterados recursos planteados por diferentes recurrentes (que disfrutaban de la amplia legitimidad procesal para recurrir la normativa foral vasca), con la consiguiente inseguridad jurídica que ello provocaba, se presentaron por parte de las JJGG primero y por el Parlamento vasco después, sendas proposiciones de ley con el fin de modificar la vía impugnatoria de las NNFF fiscales, de tal manera que éstas, pasasen a ser controladas por el TC y quedando sometidas a las mismas condiciones de impugnación que las normas homónimas del Estado y de la Comunidad Foral de Navarra.

Se entiende desde estas instituciones que la impugnación en la jurisdicción contencioso-administrativa hace más vulnerables a las NNFF fiscales en la medida en que estas pueden ser recurridas por casi cualquier persona física o jurídica que alegue un interés legítimo, llegándose a afirmar que las normas son más frágiles lo que consiguientemente hace más débil la garantía constitucional de la foralidad de los TTHH vascos frente a la situación que vive por ejemplo la Comunidad Foral Navarra o el propio Estado español. Aunque las proposiciones de modificación de leyes no son iguales, en los dos casos pretenden lo mismo, es decir, que las NNFF fiscales sean impugnadas ante el TC y no ante la jurisdicción contencioso-administrativa, como venía ocurriendo.

La previamente citada y cuestionada STS de 9 de diciembre de 2004 es clarificadora de la vulnerable posición jurídica de las NNFF fiscales frente a los constantes recursos contra ellas planteados por algunas de las CCAA limítrofes. Es decir, antes de la aprobación y entrada en vigor de la LO 1/2010, de 19 de febrero, pesaba sobre las NNFF fiscales una espada de Damocles que no favorecía de ninguna manera una estabilidad jurídica y económica en un ámbito de especial importancia para la foralidad, como es el el fiscal y tributario. Si bien esos argumentos son reproducibles para otras materias que afectan a otros núcleos intangibles de la foralidad como la acción social o la gestión viaria de las redes forales de carreteras, no es menos cierto que las materias sobre las que versan esas NNFF, no han producido ni producen tanta conflictividad en los potenciales interesados en recurrirlas.

Para conseguir ese marco estable en el ámbito normativo fiscal vasco, surgieron una serie de propuestas ya comentadas y se abrió el camino en la búsqueda del “blindaje” de un marco estable en el que desarrollasen su función normativa foral fiscal las JJGG de los tres TTHH vascos. Este iter legislativo se inicia en junio de 2005 con la propuesta impulsada por las JJGG de Bizkaia y en octubre de ese mismo año con la propuesta llevada a cabo por el Territorio Histórico de Araba-Álava¹⁸². La propuesta llevada a cabo por las JJGG de Bizkaia en forma de proposición de modificación de LOTC y LOPJ¹⁸³ iba a ser la proposi-

¹⁸¹ Valgan de ejemplo de la convalidación de las NNFF fiscales desde un punto de vista material la STJUE de 11 de septiembre de 2008, Unión General de Trabajadores de la Rioja, C- 428/06 a C - 434/06, Rec. p. I - 06747,

¹⁸² Acuerdo de las JJGG de Araba-Álava de aprobación de la Proposición de ley para la modificación de la LOTC y la LOPJ y la LTH de 17 de octubre de 2005.

¹⁸³ Proposición de ley para la modificación parcial de las Leyes orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial de 31 de mayo de 2005.

ción tomada en consideración por el Pleno del Parlamento vasco, siendo no tomada en consideración la propuesta de las JJGG de Araba-Álava.

El argumentario de las JJGG vizcaínas recogido en la Exposición de motivos de la citada proposición afirma que *las normas forales reguladoras de los distintos impuestos resultan, por lo tanto, recurribles ante los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, bien a través del recurso directo contra el reglamento, bien mediante la técnica del llamado recurso indirecto, lo que, obviamente, las hace más vulnerables en la medida en que dichos recursos son utilizables por cualquier persona física o jurídica, situación ésta que contrasta abiertamente con las normas tributarias del Estado que tienen rango de Ley y por lo tanto, sólo pueden ser impugnadas ante el Tribunal Constitucional por la reducida lista de sujetos que el artículo 162 de la Constitución¹⁸⁴ considera legitimados.*

Al margen de los problemas que acarrea la amplia legitimación activa se plantean otras cuestiones como la comparación con la situación que se vive en la Comunidad Foral Navarra, cuyas normas reguladoras de los tributos tienen un trato diferenciado respecto al tratamiento jurídico que reciben las NNFF de los TTHH. Sobre este aspecto concreto se posicionan las JJGG de la siguiente forma. *En ese espacio exclusivo, constitucionalmente garantizado, en el que ni las Cortes Generales y el propio Parlamento Vasco pueden entrar, las Instituciones Forales han de operar, sin embargo, con normas que, al carecer, de rango de Ley según el Estatuto Vasco, resultan más vulnerables y, por lo tanto, más frágiles, lo que hace consiguientemente más débil la garantía constitucional de la foralidad de los territorios históricos vascos, que la de la Comunidad Foral de Navarra, a pesar de que en ambos casos el fundamento constitucional es el mismo: la Disposición Adicional primera de la Constitución. Esta diferencia no tiene justificación material alguna (...).*

En lo que a la modificación del régimen procesal respecta, la modificación propuesta establece la diferencia entre el régimen fiscal en general y la regulación de los impuestos concertados en particular, lo que se refleja en el epígrafe tercero de la proposición. *Por lo tanto el régimen procesal especial se refiere a la materia tributaria y dentro de ella a los impuestos concertados, ya que dicha competencia, resulta directamente de la Disposición Adicional primera de la Constitución cuyo contenido los artículos 40 y 41 del Estatuto de Autonomía no hacen sino explicitar.*

Los postulados defendidos por las JJGG vizcaínas y que desembocan en la proposición de ley, concluyen con otro planteamiento de notorio calado jurídico como es la necesidad de dotar de legitimación constitucional a los TTHH, lo que se traslada así: *además por razones de estricta coherencia se debe resolver también el régimen de protección constitucional de la foralidad vasca que resulta de la falta de reconocimiento a los territorios históricos del País Vasco para defenderse en vía constitucional frente a las eventuales agresiones del legislador estatal a su régimen foral y la oportunidad de re-*

¹⁸⁴ Artículo 162 CE de 1978: 1. Están legitimados:

- a. Para interponer el recurso de inconstitucionalidad, el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, cincuenta Diputados, cincuenta Senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas.
 - b. Para interponer el recurso de amparo, toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo, así como el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal.
2. En los demás casos, la Ley orgánica determinará las personas y órganos legitimados.

mediar el aludido déficit mediante la modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Tras admitir a trámite la proposición de las JJGG vizcaínas, se inició el debate en Pleno del Parlamento vasco, si bien con la presentación de alguna enmienda al texto inicial por parte del grupo popular en relación con postulados de índole procesal, ya que en lo que al fondo de la cuestión hace referencia, es decir, a la posibilidad de dotar de mayor protección jurídica a la normativa foral en materia fiscal, nadie se opuso. Por su parte el Dictamen de la Comisión fue aprobado por unanimidad y el Parlamento Vasco asumió el espíritu de la proposición de ley de las JJGG de Bizkaia, si bien con algunos matices.

Entre los cambios que se plantean en la proposición de ley y que fueron aceptados por el Pleno del Parlamento vasco destacan entre otros los siguientes.

En el caso de la LOTC se plantea la modificación del artículo 27.2¹⁸⁵ añadiéndole a su redacción originaria un apartado “g) *Las Normas Forales de las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Álava, Guipuzcoa y Vizcaya relativas a los impuestos concertados* y se plantea el añadido del capítulo V al Título IV, en los siguientes términos: *los órganos forales de cada uno de los Territorios Históricos de Álava, Guipuzcoa y Vizcaya podrán promover conflictos en defensa de la autonomía foral cuando normas con rango de ley del Estado lesionen dicha autonomía.*

En el caso de la LOPJ se plantea también la modificación de su artículo 9 en su cuarto apartado que quedará en su caso redactado de la siguiente manera: *los del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujeta al derecho administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la Ley y con los reales decretos legislativos en los términos previstos en el artículo 82.6 de la Constitución, de conformidad con lo que establezca la Ley de esa jurisdicción. También conocerán de los recursos contra la inactividad de la Administración y contra sus actuaciones materiales que constituyan vía de hecho.*

Rechazada la propuesta alavesa y tomada en consideración la vizcaína por parte del Parlamento vasco, cabe señalar que por aquellas fechas y aprovechando que las Cortes Generales estaban estudiando un proyecto de ley orgánica de modificación de la LOTC, el grupo parlamentario vasco planteó varias enmiendas primero en el Congreso de los Diputados¹⁸⁶ y posteriormente en el Senado¹⁸⁷, que pretendían conseguir parecidos fines que

¹⁸⁵ Artículo 27.2 LOTC: Son susceptibles de declaración de inconstitucionalidad:

- a. Los Estatutos de Autonomía y las demás Leyes Orgánicas.
- b. Las demás Leyes, disposiciones normativas y actos del Estado con fuerza de Ley. En el caso de los Decretos Legislativos, la competencia del Tribunal se entiende sin perjuicio de lo previsto en el número seis del artículo 82 de la Constitución.
- c. Los Tratados Internacionales.
- d. Los Reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales.
- e. Las Leyes, actos y disposiciones normativas con fuerza de Ley de las Comunidades Autónomas, con la misma salvedad formulada en el apartado b respecto a los casos de delegación legislativa.
- f. Los Reglamentos de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

¹⁸⁶ Enmiendas números 15, 19, 32 presentadas el 23 de febrero de 2006.

¹⁸⁷ Enmiendas números 45, 50,55 presentadas el 12 de abril de 2007.

los de la propuesta de las JJGG de Bizkaia, pero con una importante diferencia que consistía en que el TC debería conocer de todos los recursos contra la totalidad de las NNFF y no únicamente contra las NNFF fiscales como planteaban las JJGG vizcaínas en su propuesta.

Finalmente la modificación de la LOTC se produjo¹⁸⁸, pero en ella no se recogieron las enmiendas presentadas por el grupo vasco. No obstante, este rechazo lejos de ser un punto y final a la cuestión no fue más que la antesala de la presentación por parte del Parlamento vasco de la proposición de ley para la modificación de la LOTC y LOPJ de 13 de julio de 2007, en la que se asumían en gran medida las tesis recogidas por las JJGG vizcaínas en su propuesta. Esta proposición de ley ya no sería tratada en la VIII legislatura al ser disueltas las Cortes Generales y sería trasladada a la IX legislatura en la que sería planteada y defendida en los mismos términos.

Es preciso indicar que en el “blindaje” de las NNFF fiscales resultó a mi parecer decisivo el pacto de apoyo del grupo parlamentario vasco al gobierno socialista para sacar adelante los presupuestos de 2010, lo que permitió sacar adelante las modificaciones definitivas de la LOTC, LOPJ y LJCA e introducir el mencionado “blindaje” de las NNFF vascas, a través de las aprobaciones de la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, que si bien recogió el espíritu de la proposición de ley del Parlamento vasco, modificó su texto, introduciendo tres cambios normativos que simplificaron mucho el texto de la inicial proposición de ley.

Estos cambios son introducidos por la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero y se resumen en tres artículos: el primero de ellos añade a la LOTC 2/1979 una nueva Disposición Adicional Quinta¹⁸⁹, el segundo modifica el artículo 9.4 de la LOPJ¹⁹⁰, y el tercero añade la letra d) al artículo 3 de la LJCA¹⁹¹. Para concluir, sólo queda destacar que la LO 1/2010, de 19 de febrero, no es el punto final o la meta de este recorrido iniciado con la propuesta de las JJGG vizcaínas que acabamos de analizar, puesto que esta Ley orgánica

¹⁸⁸ Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, publicada en el BOE nº 125 de 25 de mayo.

¹⁸⁹ Disposición Adicional quinta: 1. Corresponderá al Tribunal Constitucional el conocimiento de los recursos interpuestos contra las Normas Forales fiscales de los Territorios de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, dictadas en el ejercicio de sus competencias exclusivas garantizadas por la disposición adicional primera de la Constitución y reconocidas en el artículo 41.2.a) del Estatuto de Autonomía para el País Vasco (Ley Orgánica 31/1979, de 18 de diciembre).

¹⁹⁰ Artículo 9.4 LOPJ: 4. Los del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujeta al derecho administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la Ley y con los Reales decretos legislativos en los términos previstos en el artículo 82.6 de la Constitución, de conformidad con lo que establezca la Ley de esa jurisdicción. También conocerán de los recursos contra la inactividad de la Administración y contra sus actuaciones materiales que constituyan vía de hecho. Quedan excluidos de su conocimiento los recursos directos o indirectos que se interpongan contra las Normas Forales fiscales de las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, que corresponderán, en exclusiva, al Tribunal Constitucional, en los términos establecidos por la disposición adicional quinta de su Ley orgánica.

¹⁹¹ Artículo 3 LJCA epígrafe d): Los recursos directos o indirectos que se interpongan contra las Normas Forales fiscales de las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, que corresponderán en exclusiva, al Tribunal Constitucional, en los términos establecidos por la disposición adicional quinta de su Ley Orgánica. Este precepto no tiene carácter orgánico.

ha sido recurrida ante el TC por las CCAA limítrofes a la CAPV¹⁹² y todavía hoy no hay sentencia al respecto.

4.3.3. Un análisis personal de la situación de la normativa foral desde la aprobación de la LO 1/2010, de 19 de febrero hasta nuestros días

El término de blindaje recurrentemente utilizado para hacer referencia a la situación procesal y de protección de la foralidad que se abre con la LO 1/2010, de 19 de febrero, no se corresponde con la realidad pues las NNFF fiscales (sólo éstas han sido objeto de modificación en los órganos que las controlan) no quedan ni mucho menos blindadas, lo que puede dar lugar tal vez a una idea de impunidad jurídica, sino que se ha procedido a modificar el órgano de control de su enjuiciamiento, pasando a ser residenciado éste en el TC.

No obstante, es preciso advertir que el recorrido hacia la consolidación de una mejora y avance en la protección de la normativa foral fiscal vasca y la autonomía foral no ha terminado, pues la constitucionalidad de la LO 1/2010, de 19 de febrero, ha sido impugnada por la Comunidad Autónoma de la Rioja, el Consejo de gobierno de la Junta de Castilla y León y las Cortes de Castilla y León¹⁹³.

En este sentido y como ejemplo de que la normativa foral fiscal vasca sigue sin estar blindada, resulta llamativo a mi entender que quienes más interés pudiesen tener en defender la causa del conocimiento por parte de la jurisdicción constitucional del enjuiciamiento de las NNFF fiscales vascas y que son las instituciones competentes de los TTHH vascos, no han tenido cabida en el procedimiento según ha dicho el TC en su auto de 16 de julio de 2012¹⁹⁴, en cuyo FJ 3º, se advierte que *la garantía constitucional y estatutaria de un ámbito competencial propio de los territorios forales no implica que éstos hayan de ostentar legitimación para interponer recursos de inconstitucionalidad o conflictos de competencia*. Y sin embargo, el TC si ha aceptado en ese mismo auto, la personación en el proceso del gobierno vasco que no tiene competencia en materia de NNFF, sin concederle eso sí, tiempo para poder defender sus puntos de vista en la materia.

Este episodio constituye un capítulo más (aunque todavía no el último) en el largo recorrido iniciado con la proposición de ley de las JJGG de Bizkaia, pues el último capítulo en el largo camino de la defensa de las NNFF fiscales vascas, presumiblemente, habrá de

¹⁹² La Junta de gobierno de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, así como las Cortes de Castilla y León y el Parlamento de la Rioja quienes han interpuesto los correspondientes recursos de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero. En el caso de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por sus órganos de gobierno y legislativo, se corresponden con los Recursos 4223 y 4224/2010, respectivamente, en tanto en cuanto, el recurso promovido por la asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma de la Rioja, se corresponde con el Recurso 4138/2010.

¹⁹³ Más concretamente han sido la Junta de gobierno de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, así como las Cortes de Castilla y León y el Parlamento de la Rioja quienes han interpuesto los correspondientes recursos de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero. En el caso de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por sus órganos de gobierno y legislativo, se corresponden con los Recursos 4223 y 4224/2010, respectivamente, en tanto en cuanto, el recurso promovido por la asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma de la Rioja, se corresponde con el Recurso 4138/2010.

¹⁹⁴ ATC 144/2012, de 16 de julio de 2012.

ser la propia sentencia del TC sobre los recursos de inconstitucionalidad presentados contra la LO 1/2010, de 19 de febrero.

También cabe reseñar que a salvo de lo que diga el TC en la sentencia que resuelva el recurso de inconstitucionalidad presentado por Castilla León y La Rioja contra la LO 1/2010, ya se ha ejercitado por parte del gobierno del Estado la posibilidad prevista en ella de impugnar ante el TC NNFF fiscales vascas. En concreto, el gobierno interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra el Decreto Foral Normativo 2/2013, de 26 de febrero¹⁹⁵, por el que se determina la aplicación de nuevos impuestos en el Territorio Histórico de Bizkaia, el cual, ha sido admitido a trámite por el TC, mediante providencia de 10 de septiembre de 2013. Con lo cual podemos fácilmente llegar a la conclusión de que ésta normativa lejos de blindarse, lo que ha conseguido por la LO 1/2010, de 19 de febrero, es residenciar su control en el TC y consecuentemente limitar la legitimidad procesal activa de muchos agentes, aunque no de todos, que es lo que sugiere a mi juicio la idea de blindaje. Así, gobiernos y asambleas autonómicas y centrales, así como cualquier legitimado para interponer recursos de inconstitucionalidad puede todavía hoy haciendo uso de sus derechos, impugnar normativa foral fiscal vasca.

En definitiva, la LO 1/2010, de 19 de febrero denominada a mi juicio y por los argumentos previamente advertidos de forma equivocada la “Ley del blindaje”, no es sino una concreción de la posibilidad de actualizar, en el marco constitucional y estatutario, el régimen foral. En el caso de la normativa foral fiscal, ésta, pasa a ser tratada procesalmente y en lo que a su régimen de impugnabilidad se refiere como la legislación fiscal y tributaria del Estado y de la Comunidad Foral de Navarra, siendo consecuentemente tratadas las NNFF vascas como normas con rango de ley, a pesar de la naturaleza jurídica reglamentaria desde el punto de vista formal de las mismas.

En el caso de la protección de la autonomía foral constitucionalmente garantizada, se produce con la entrada en vigor de la LO 1/2010, de 19 de febrero, un importante avance, pues se dota a las instituciones competentes de los TTHH de los medios necesarios (los conflictos en defensa de la autonomía foral) para poder hacer frente a potenciales intromisiones legislativas del legislador estatal en su ámbito de autonomía foral, aunque no pueda personarse en litigios en los que sus intereses estén en juego como en el ejemplo previamente aludido. No obstante, la LO 1/2010, de 19 de febrero, ha proporcionado importantes avances en la protección de la normativa foral fiscal vasca, pero ha sido recurrida, y el TC deberá pronunciarse sobre su constitucionalidad.

El fallo que finalmente recoja la sentencia tendrá importantísimas consecuencias, ya ratifique su constitucionalidad, ya sea declarada su inconstitucionalidad. El primero de los escenarios supondría un fuerte espaldarazo al desarrollo y actualización de la foralidad, y por contra, el segundo de los escenarios plantearía un paso atrás en esa protección.

Fijado ya el problema jurídico y la solución por el momento llevada a cabo para las NNFF fiscales a través del conocido como “blindaje”, es preciso recordar que las NNFF re-

¹⁹⁵ Recurso de inconstitucionalidad n.º 3406/2013, publicado en el BOE n.º 226, de 20 de septiembre de 2013, presentado contra el Decreto Foral Normativo 2/2013, de 26 de febrero, por el que se determina la aplicación de nuevos tributos en el Territorio Histórico de Bizkaia, publicado en el BOB, n.º 45, de 5 de marzo de 2013.

gulan varios ámbitos materiales diferenciados, entre los que se encuentra el fiscal y tributario, cuyo ámbito queda circunscrito a lo que representa el conocido como “núcleo esencial de la foralidad”, que se enmarca en el centro mismo del “núcleo intangible de la foralidad”, en expresión siguiendo al TC y entre otras en la STC 76/1988, de 26 de abril.

Cuando se alude al problema que haya podido generar el “blindaje” de las NNFF fiscales en ciertos ámbitos, se precisa que el “blindaje” de las NNFF sólo afectaría a las NNFF fiscales, lo que no es óbice para que me plantee el porqué de no “blindar” también el resto de NNFF que conforman el núcleo esencial e intangible de la foralidad y su tratamiento diferenciado en lo que a su protección hace referencia.

4.3.4. El blindaje del resto de las NNFF vascas como realidad a analizar

Aparte del ámbito fiscal y tributario, existen otros ámbitos de competencia de los TTHH que se refieren al núcleo intangible de la foralidad también regulados por NNFF que no están “blindados” y cuya naturaleza jurídica reglamentaria puede comprometer su posición jurídica ante posibles recursos ante los tribunales contencioso-administrativos. Ante esta situación, alguna propuesta institucional como la de las JJGG alavesas ha abogado por el blindaje de estas normas como una posible solución a su pervivencia dentro del marco normativo constitucional y estatutariamente establecido. Hay quien va más allá y defiende incluso el “blindaje” todas las normas producidas por los TTHH, incluyendo aquellas que regulan aspectos o materias que no forman parte del núcleo intangible de la foralidad.

En este sentido es preciso constatar que la conflictividad jurídica (entendiendo ésta como el constante planteamiento de recursos por quien legalmente está habilitado para ello) contra la normativa foral se ha circunscrito básicamente a la cuestión fiscal y tributaria, con lo que el primer paso a la hora de proteger las NNFF debía a mi entender circunscribirse a la mejora de la protección de las NNFF fiscales, que vaya por delante es lo que hasta el momento se ha hecho.

Esto no obsta para que independientemente del grado de conflictividad que unas u otras materias tengan, se deba plantear de igual forma una solución global a los problemas de protección de los referenciados ámbitos, ya que las NNFF que regulan materias incluidas en los que se conoce el núcleo intangible de la foralidad son idénticas que las NNFF fiscales y tributarias y requieren a mi juicio del mismo tratamiento legal. En definitiva, todas ellas se enmarcan en la producción normativa de los TTHH en cuanto, entidades forales, de ahí que entienda que han de ser agrupadas en su tratamiento legal.

Otra cosa es la producción normativa foral de los TTHH cuando estos actúan como entidades locales provinciales equiparables a las provincias de régimen común integradas en la organización territorial del Estado español. En este caso, una protección diferenciada para la producción normativa de los TTHH, incurriría en un tratamiento desigual respecto del resto de provincias, lo que podría acarrear a mi parecer insalvables problemas de inconstitucionalidad.

4.4. LOS CONFLICTOS EN DEFENSA DE LA AUTONOMÍA LOCAL Y FORAL

4.4.1. Los conflictos en defensa de la autonomía local

Como premisa básica para la comprensión de la importancia de la creación de los “conflictos en defensa de la autonomía foral” introducidos en la última reforma de la LOTC de 2010 para garantizar autonomía foral de los TTHH frente a potenciales afrentas del le-

gislador estatal en la regulación de ámbitos y materias de competencia exclusiva foral, creo conveniente partir del estudio de los “conflictos en defensa de la autonomía local”¹⁹⁶ regulados en la LOTC, en la que aquellos se inspiran. Para ello es básico reflejar la base constitucional sobre la que se asienta la autonomía local y que no es otra que el artículo 140 CE¹⁹⁷ para el caso de los municipios y para otras entidades locales, como la provincia, que también tienen reconocida esta autonomía en el ejercicio de sus funciones, si bien la forma en la que queda recogida en el artículo 141 CE¹⁹⁸ dista un poco de la forma explícita a la que se aludía en el caso de las entidades municipales. Es evidente, a tenor de lo reflejado por estos artículos, la voluntad del constituyente de dotar de autonomía a estas entidades. El problema que subyace a todo esto es la indefensión que este tipo de entidades locales podían sufrir ante leyes del estado o de las CCAA que no respetasen dicha autonomía constitucionalmente garantizada. Para ello, se modificó la LOTC a través de la LO 7/1999¹⁹⁹, de 21 de abril.

En efecto, la Ley 7/1999 de 21 de abril, introducía en el ordenamiento jurídico español un nuevo proceso constitucional denominado “conflicto en defensa de la autonomía local”, cuya finalidad básica consistía en crear un nuevo procedimiento que *abre una vía para la defensa específica de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional que permitirá a éste desarrollar la interpretación de la garantía constitucional de tal autonomía en el marco de la distribución territorial del poder*²⁰⁰.

En definitiva, se trata de abrir una vía directa de defensa de la autonomía de las entidades locales a fin de poder mantener su ámbito de actuación garantizado constitucionalmente frente a intromisiones normativas de entes jerárquicos superiores que pudiesen desdibujar la realidad de la autonomía de estos entes en el desempeño de sus funciones. La apertura de esta nueva vía indica que, antes de que se consolidase este cambio normativo no había medio jurídico directo alguno que favoreciese la defensa de la autonomía local ejercitable por los órganos competentes de los municipios y de las provincias.

La modificación de la LOTC de 1979 a través de la LO 1999 supone un avance, en mi opinión positivo, para la salvaguarda de los intereses de estos entes locales, directamente

¹⁹⁶ “Conflictos en defensa de la autonomía local”, introducido en el articulado de la LOTC a raíz de la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional publicada en el BOE nº 125 de 25 de mayo.

¹⁹⁷ Artículo 140 CE de 1978: La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la Ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La Ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto.

¹⁹⁸ Artículo 141 CE de 1978: 1. La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado.

¹⁹⁹ Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, publicada en el BOE nº 96 de 22 de abril.

²⁰⁰ Exposición de motivos de la LO 7/1999, de 21 de abril, *op. cit.*

vinculado a los postulados llegados de Europa respecto de la autonomía local que aparecían reflejados en la Carta Europea de la Autonomía Local²⁰¹.

El procedimiento regulado en la LOTC no estaba previsto inicialmente en la CE de 1978, sino que se introdujo en virtud de la cláusula abierta del artículo 161.1 d) de la Carta Magna²⁰². Éste puede resumirse en los siguientes pasos:

En primer lugar y en lo que a la legitimación para iniciar el proceso hace referencia, hay que atender al artículo 75 de la LOTC²⁰³, así como a sus disposiciones adicionales tercera²⁰⁴ y cuarta²⁰⁵, en las que quedan delimitadas las entidades que pueden iniciar el proceso

²⁰¹ Carta Europea de la Autonomía Local, firmada y ratificada por el Reino de España el 15 de octubre de 1985 en la persona del Ministro de Exteriores quien en el acto Leyó la siguiente declaración:

«El Reino de España declara que la Carta Europea de la Autonomía Local se aplicará en todo el territorio del Estado en relación con las colectividades contempladas en la legislación española de régimen local y previstas en los artículos 140 y 141 de la Constitución. No obstante, el Reino de España únicamente no se considera vinculado por el apartado 2 del artículo 3 de la Carta en la medida en que el sistema de elección directa en ella previsto haya de ser puesto en práctica en la totalidad de las colectividades locales incluidas en el ámbito de aplicación de la misma.»

²⁰² Artículo 161 CE de 1978: 1. El Tribunal Constitucional tiene jurisdicción en todo el territorio español y es competente para conocer.

- a. Del recurso de inconstitucionalidad contra Leyes y disposiciones normativas con fuerza de Ley. La declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica con rango de Ley, interpretada por la jurisprudencia, afectará a ésta, si bien la sentencia o sentencias recaídas no perderán el valor de cosa juzgada.
 - b. Del recurso de amparo por violación de los derechos y libertades referidos en el artículo 53.2 de esta Constitución, en los casos y formas que la Ley establezca.
 - c. De los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de estas entre sí.
 - d. De las demás materias que le atribuyan la Constitución o las Leyes orgánicas.
2. El Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses.

²⁰³ Artículo 75 LOTC:1: “Están legitimados para plantear estos conflictos:

- a) El municipio o provincia que sea destinatario único de la Ley.
- b) Un número de municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de Ley, y representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente.
- c) Un número de provincias que supongan al menos la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de Ley, y representen como mínimo la mitad de la población oficial.”

²⁰⁴ Disposición Adicional Tercera LOTC: 1. Las referencias a las provincias contenidas en esta Ley se entenderán realizadas a las islas en las Comunidades Autónomas de las Illes Balears y Canarias.

2. Además de los sujetos legitimados de acuerdo con el Artículo 75 ter.1 lo estarán también, frente a Leyes y disposiciones normativas con rango de Ley de la Comunidad Autónoma de Canarias, tres Cabildos, y de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, dos Consejos Insulares, aun cuando en ambos casos no se alcance el porcentaje de población exigido en dicho precepto.

²⁰⁵ Disposición Adicional Cuarta LOTC: 1. Los conflictos de competencia que se puedan suscitar entre las instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco y las de cada uno de sus Territorios Históricos se regirán por lo dispuesto en el artículo 39 de su Estatuto de Autonomía.

2. En el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, además de los sujetos legitimados a que se refiere el artículo 75 ter.1, lo estarán también, a los efectos de los conflictos regulados en el ar-

en defensa de la autonomía local. Posteriormente se establece ante qué tipo de actuaciones llevadas a cabo por otros entes superiores con capacidad legislativa se podrá en su caso plantear este tipo de cuestiones en defensa de la autonomía local. La respuesta, viene dada en el artículo 75 bis de la LOTC²⁰⁶, que establece que cualquier norma con rango legal (ya sea de ámbito estatal o de ámbito autonómico) que lesione la autonomía local constitucionalmente garantizada podrá ser objeto de este tipo de proceso.

De lo hasta ahora expuesto podemos extraer dos conclusiones. La primera hace referencia a que la norma recurrida ha de tener rango legal y que en su caso ha de lesionar no “cualquier autonomía local”, sino *la autonomía local constitucionalmente garantizada*, es decir, la regulada en los artículos 140, 141 y 142 de la CE de 1978.

El planteamiento del conflicto requiere como paso previo un acuerdo del órgano plenario de las corporaciones locales, con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las mismas siguiendo los postulados recogidos en el artículo 75 ter.2 LOTC²⁰⁷. El acuerdo debe identificar la norma impugnada y las razones de la impugnación, así como solicitar el dictamen al respecto del órgano consultivo correspondiente. El dictamen deberá recabarse del Consejo de Estado u órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma, con carácter preceptivo pero no vinculante, según que el ámbito territorial al que pertenezcan las corporaciones locales corresponda a una o a varias CCAA (artículo 75 ter.3 LOTC²⁰⁸).

El plazo para recabar los correspondientes dictámenes es de tres meses a contar desde la publicación de la Ley, y una vez recibidos éstos, el plazo de interposición del conflicto ante el TC es de un mes, establecido en el artículo 75 quater de la LOTC²⁰⁹, debiendo acreditar el cumplimiento de los requisitos anteriormente analizados y alegar los fundamentos jurídicos en que se apoya. La formalización de la interposición del conflicto se producirá una vez acreditado el cumplimiento de los requisitos previos a través de la correspondiente demanda.

tículo 75 bis de esta Ley, las correspondientes Juntas Generales y las diputaciones forales de cada Territorio Histórico, cuando el ámbito de aplicación de la Ley afecte directamente a dicha Comunidad Autónoma.

²⁰⁶ Artículo 75 bis.1 LOTC establece que podrán ser objeto del conflicto “las normas del Estado con rango de Ley o las disposiciones con rango de Ley de las Comunidades Autónomas que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada”.

²⁰⁷ Artículo 75 ter 2 LOTC: Para iniciar la tramitación de los conflictos en defensa de la autonomía local será necesario el acuerdo del órgano plenario de las Corporaciones locales con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las mismas.

²⁰⁸ 3. Una vez cumplido el requisito establecido en el apartado anterior, y de manera previa a la formalización del conflicto, deberá solicitarse dictamen, con carácter preceptivo pero no vinculante, del Consejo de Estado u órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma, según que el ámbito territorial al que pertenezcan las Corporaciones locales corresponda a varias o a una Comunidad Autónoma. En las Comunidades Autónomas que no dispongan de órgano consultivo, el dictamen corresponderá al Consejo de Estado.

²⁰⁹ Artículo 75 quater LOTC: 1. La solicitud de los dictámenes a que se refiere el artículo anterior deberá formalizarse dentro de los tres meses siguientes al día de la publicación de la Ley que se entienda lesiona la autonomía local.

2. Dentro del mes siguiente a la recepción del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma, los municipios o provincias legitimados podrán plantear el conflicto ante el Tribunal Constitucional, acreditando el cumplimiento de los requisitos exigidos en el artículo anterior y alegándose los fundamentos jurídicos en que se apoya.

No obstante, el TC tiene la capacidad para establecer un control previo, lo que queda recogido en el artículo 75 quinquies de la LOTC²¹⁰. Una vez cumplidos los trámites previos y admitida la demanda, el proceso seguirá su curso en los términos descritos y recogidos en los párrafos 2 a 6 del inmediatamente citado artículo 75 quinquies LOTC²¹¹. El recorrido procesal iniciado con el planteamiento de la demanda terminará normalmente mediante sentencia, cuyo contenido viene fijado en el art. 75 quinquies apartado 5 de la LOTC.

Respecto de la naturaleza jurídica de este proceso se han pronunciado diferentes autores, así por ejemplo CABELLO FERNÁNDEZ²¹² establece que para determinar la verdadera naturaleza del conflicto en defensa de la autonomía local hay que reparar en sus características definitorias, entre las que destacan: que se trata de un conflicto de carácter constitucional formal y teleológicamente hablando, porque se encuentra encuadrado en el Título IV de la LOTC y porque con su planteamiento, se trata de solventar un conflicto de competencias y determinar en su caso el titular de una competencia controvertida, y si en definitiva se ha vulnerado la autonomía local por una norma con valor de ley. No obstante, lo hasta ahora advertido en torno a la naturaleza de este tipo de conflicto no resulta suficiente a la hora de clarificar su verdadera naturaleza jurídica, ya que incluso el propio Consejo de Estado reconoce su naturaleza *dispar con las de otros conflictos constitucionales*.

PORRAS RAMIREZ²¹³ en la misma línea que CABELLO FERNÁNDEZ, alude a la naturaleza singular de este tipo de conflicto y advierte de que *se trata de una nueva modalidad de conflicto constitucional, dotado de perfiles propios, que lo hacen sumamente atípico y singular, en relación a los ya existentes, al promoverse directamente frente a*

²¹⁰ Artículo 75 quinquies LOTC: 1. Planteado el conflicto, el Tribunal podrá acordar, mediante auto motivado, la inadmisión del mismo por falta de legitimación u otros requisitos exigibles y no subsanables o cuando estuviere notoriamente infundada la controversia suscitada.

²¹¹ Artículo 75 quinquies LOTC: 2. Admitido a trámite el conflicto, en el término de diez días, el Tribunal dará traslado del mismo a los órganos legislativo y ejecutivo de la Comunidad Autónoma de quien hubiese emanado la Ley, y en todo caso a los órganos legislativo y ejecutivo del Estado. La personación y la formulación de alegaciones deberán realizarse en el plazo de veinte días.

3. El planteamiento del conflicto será notificado a los interesados y publicado en el correspondiente Diario Oficial por el propio Tribunal.

4. El Tribunal podrá solicitar de las partes cuantas informaciones, aclaraciones o precisiones juzgue necesarias para su decisión y resolverá dentro de los quince días siguientes al término del plazo de alegaciones o del que, en su caso, se fijare para las informaciones, aclaraciones o precisiones complementarias antes aludidas.

5. La sentencia declarará si existe o no vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, determinando, según proceda, la titularidad o atribución de la competencia controvertida, y resolverá, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones de hecho o de derecho creadas en lesión de la autonomía local.

6. La declaración, en su caso, de inconstitucionalidad de la Ley que haya dado lugar al conflicto requerirá nueva sentencia si el Pleno decide plantearse la cuestión tras la resolución del conflicto declarando que ha habido vulneración de la autonomía local. La cuestión se sustanciará por el procedimiento establecido en los artículos 37 y concordantes y tendrá los efectos ordinarios previstos en los artículos 38 y siguientes.

²¹² CABELLO FERNÁNDEZ, María Dolores. *El conflicto en defensa de la autonomía local*. Thomson – Civitas, Madrid, 2003, pp. 133 - 134.

²¹³ PORRAS RAMIREZ, José María. *El conflicto en defensa de la autonomía local frente al Tribunal Constitucional*. Cuadernos Civitas, Madrid, 2001. pp. 69 - 70.

las Leyes, y no frente a actos o disposiciones infralegales, ya provengan del Estado o de las Comunidades Autónomas, que afecten a la autonomía constitucionalmente garantizada de los Entes Locales.

En este sentido, podemos concluir que el conflicto en defensa de la autonomía local es un conflicto de carácter constitucional, si bien con una naturaleza dentro de este tipo de conflictos cuando menos peculiar, siendo su finalidad la de proteger el ámbito de la autonomía local frente a potenciales ataques de entes superiores (estatales o autonómicos), cuando invadan ámbitos competenciales de los entes locales para los que no estén habilitados.

En el caso de los TTHH vascos, éstos, (como entidades equiparables al resto de provincias del régimen local en tanto en cuanto no desarrollasen materias y ámbitos de competencias referidos a la foralidad) encajan perfectamente como sujetos legitimados para poner en marcha un conflicto de estas características. Lo que no quedaba cubierto con este tipo de conflictos eran las potenciales afrentas del legislador estatal en la materias de competencia exclusiva foral, para lo que se procedieron a crear en la LO1/2010, de 19 de febrero “los conflictos en defensa de la autonomía foral”, que no son sino una modalidad de análoga naturaleza a éstos, pero con matices que procederá a comentar en este capítulo.

4.4.2. Los conflictos en defensa de la autonomía foral

Solucionado ya el problema de la protección de las competencias de los TTHH de un posible ataque por parte de las instituciones comunes vascas a través de la CA y el problema de la constante impugnación de las NNFF fiscales haciendo que su control resida únicamente en el TC (por lo menos de forma provisional, pues todavía el TC debe pronunciarse sobre el recurso contra las LO 1/2010, de 19 de febrero que lo posibilita), quedaba también establecer mecanismos de defensa la autonomía foral de los TTHH vascos ante las posible intromisiones legislativas por parte del legislador estatal en materia de competencia exclusiva foral de los TTHH. Esto se iba a producir con la introducción del “conflicto en defensa de la autonomía foral” creado en la LO 1/2010 de 19 de febrero, que se inspiraba en el ya existente conflicto en defensa de la autonomía local y por el que se dotaba a las instituciones competentes de TTHH vascas de legitimación activa para acudir al TC en dichos casos.

El déficit de protección constitucional de la foralidad vasca venía provocado por la falta de reconocimiento de los TTHH para defender ante el TC su régimen foral frente a eventuales agresiones del legislador estatal. No obstante, esa indefensión a la que se veían avocados los TTHH ante potenciales ataques a su normativa por parte de las normas con rango de ley del Estado, no era tal en el caso de las invasiones normativas llevadas a cabo por la normativa autonómica, pues para solventar esas intromisiones ya se había creado la CA.

La introducción de las cuestiones en defensa de la autonomía foral se concretó con el añadido de la disposición adicional quinta a la LOTC²¹⁴ y en concreto su párrafo tercero,

²¹⁴ 3. Las normas del Estado con rango de Ley podrán dar lugar al planteamiento de conflictos en defensa de la autonomía foral de los Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, constitucional y estatutariamente garantizada.

Están legitimadas para plantear estos conflictos las diputaciones forales y las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, mediante acuerdo adoptado al efecto. Los referidos conflictos se tramitarán y resolverán con arreglo al procedimiento establecido en los artículos 63 y siguientes de esta Ley.

que se remite al procedimiento establecido en la LOTC para los conflictos en defensa de la autonomía local. La novedad de este nuevo procedimiento reside en que, tanto las diputaciones forales como las JJGG de los TTHH, pueden acceder directamente al TC no sólo para defender la autonomía local constitucionalmente garantizada (cosa que ya podían hacer con el conflicto en defensa de la autonomía local, en su condición de entidades locales), sino mucho más allá, para defender su autonomía foral, es decir, las competencias que les corresponden como TTHH y que forman parte del núcleo intangible de la foralidad, constitucionalmente garantizado por la DA 1ª de la CE de 1978 y expresamente reconocido por el TC en su conocida STC 76/1988, de 26 de abril. Esta nueva vía, totalmente novedosa, junto con el “blindaje” ante el TC del control de las NNFF fiscales, auguraba una nueva etapa en la protección específica de la foralidad de la mano del TC.

A pesar de las innegables mejoras en lo que a la protección de la foralidad la vía emprendida por la LO 1/2010, de 10 de febrero, aporta, no es menos cierto que esta vía aún está pendiente de resolución por parte del TC y que quedan realidades como la anteriormente analizada posibilidad de personación de las instituciones competentes de los TTHH en litigios ante el TC en que se diriman intereses que les afecten, lo que por el momento impide a mi juicio poder hablar en plenitud de una situación de blindaje de la normativa foral vasca.

4.5. ALGUNAS PROPUESTAS DOCTRINALES A CONSIDERAR

Las propuestas planteadas desde las instituciones forales preferentemente (su consolidación en algunos casos y su mero planteamiento en otros) constata la necesidad de mejorar la compleja situación de la normativa foral vasca en cuanto a su encaje en el ordenamiento jurídico y su control, y además estas mismas instituciones en no pocas ocasiones se han puesto en marcha para lograrlo. Esta misma constatación y el planteamiento de soluciones desde un punto de vista académico-teórico ha sido y es una constante en una importante parte de la doctrina que ha analizado la problemática foral y que en algunos casos también, ha trasladado en sus trabajos propuestas que merecen a mi juicio su análisis, pues quien sabe, puedan ser el día de mañana propuestas que cristalicen en proyectos y normas que mejoren “el ser y el estar” de la normativa foral vasca en el ordenamiento jurídico del Estado.

Así, la situación de normativa foral vasca tras la aprobación de la LO 1/2010, de 19 de febrero, y su nuevo status jurídico, ha dividido a la doctrina. MUÑOZ MACHADO²¹⁵ critica abiertamente la exclusión de las normas fiscales de los TTHH vascos del control jurisdiccional contencioso-administrativo, ÁLVAREZ CONDE²¹⁶ advierte el riesgo de incons-

²¹⁵ MUÑOZ MACHADO, Santiago, “Crítica de la exclusión de las normas fiscales de los Territorios Históricos vascos del control jurisdiccional contencioso-administrativo” en la obra colectiva dirigida por CRIADO GÁMEZ, Juan Manuel y coordinada por MARTÍNEZ AGUIRRE, María Esther, *El blindaje de las normas forales fiscales*, gobierno de la Rioja, Madrid, 2011, pp. 19 - 59.

²¹⁶ ÁLVAREZ CONDE, Enrique, “Comentarios preliminares a la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las Leyes orgánicas del Tribunal Constitucional y el Poder Judicial” en *El blindaje de las normas forales fiscales*, op, cit, pp. 59 - 106.

titudinalidad de la misma, CRIADO GÁMEZ²¹⁷ destaca lo que a su entender son los motivos de inconstitucionalidad en los que incurre la LO 1/2010, de 19 de febrero y GONZÁLEZ HERNÁNDEZ²¹⁸ identifica un peligro mayor en la aprobación de la referenciada LO 1/2010, de 19 de febrero, como puede ser el riesgo de desnaturalización de la jurisdicción constitucional. No obstante y a pesar de las críticas y el cuestionamiento de la constitucionalidad de la LO 1/2010, de 19 de febrero, que destaca en los trabajos de estos autores, no es menos cierto, que éstas se centran o se realizan desde un punto de vista jurídico, que en el caso de autores como SÁEZ HIDALGO²¹⁹ van más allá, ubicándose en el terreno de lo político y trasladando la idea que la LO 1/2010, de 19 de febrero, *no es sino una respuesta injustificada desproporcionada e inconstitucional a una reivindicación nacionalista*.

Estas posturas doctrinales que preferentemente cuestionan la constitucionalidad de la LO 1/2010, de 19 de febrero, conviven con otras tendencias doctrinales que abogan por la constitucionalidad de la citada LO 1/2010, de 19 de febrero. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA²²⁰ tras analizar la compleja situación de la normativa foral vasca, la propia LO 1/2010, de 19 de febrero y sus consecuencias, entiende que la controvertida LO 1/2010, de 19 de febrero es plenamente constitucional, a pesar de ser crítico con respecto de algunos concretos de la misma como la inserción en la LOTC de los nuevos procesos creados, como su precisión técnica y el mayor o menor cuidado con el que éstos se hayan realizado.

En la misma línea, aunque sin obviar como no podía ser de otra forma que la última palabra la tendrá el TC, GARCÍA COUSO²²¹ resalta que a pesar de las peculiaridades de la normativa foral vasca, las modificaciones introducidas por la LO 1/2010, de 19 de febrero, no pueden identificarse como modificaciones que atenten los principios recurrentemente utilizados para esgrimir la inconstitucionalidad de la misma, como son la afrenta a la tutela

²¹⁷ CRIADO GÁMEZ, Juan Manuel, “Motivos de inconstitucionalidad de la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las Leyes orgánicas del tribunal constitucional y del poder judicial”, en la obra colectiva dirigida por ÁLVAREZ CONDE, Enrique y coordinada por LÓPEZ DE LOS MOZOS Y DIAZ-MADROÑERO, Alicia, *El privilegio jurisdiccional de las normas forales fiscales vascas*, Instituto de Derecho Público, Madrid, 2010, pp. 188 - 218.

²¹⁸ GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Esther, “La excepción vasca y la LO 1/2010, de 19 de febrero, de la reforma del Tribunal Constitucional. El “riesgo” de desnaturalización de la jurisdicción constitucional” en *El blindaje de las normas forales fiscales*, op, cit, pp. 109 - 129.

²¹⁹ SÁEZ HIDALGO, Ignacio, “Una respuesta injustificada desproporcionada e inconstitucional a una reivindicación nacionalista”, en *El blindaje de las normas forales fiscales*, op, cit, pp. 197 - 226.

²²⁰ LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Enrique, “La reserva al Tribunal Constitucional del control jurisdiccional de las normas fiscales vascas y la creación del conflicto en defensa de la autonomía foral frente a las Leyes del Estado”, en la obra colectiva dirigida por ÁLVAREZ CONDE, Enrique y coordinada por LÓPEZ DE LOS MOZOS Y DIAZ-MADROÑERO, Alicia, *El privilegio jurisdiccional de las normas forales fiscales vascas*, Instituto de Derecho Público, Madrid, 2010, pp. 188 - 218.

²²¹ GARCÍA COUSO, Susana, “La Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, el control constitucional de las normas forales fiscales vascas”, *El privilegio jurisdiccional de las normas forales fiscales vascas*, op, cit, pp. 157 - 182.

judicial efectiva recogida en el artículo 24 CE de 1978²²² o el control de las normas por parte del TC recogido en el art. 106 de la CE de 1978²²³.

Finalmente, PALAO TABOADA²²⁴ quien tras analizar la LO 1/2010, de 19 de febrero, las tachas de inconstitucionalidad que se identifican con la Ley Orgánica y analizar la naturaleza jurídica de las NNFF, se muestra convencido de la constitucionalidad de la LO 1/2010, de 19 de febrero, aunque visualiza unos problemas añadidos entre los que destaca el problema de determinar cuándo se está ante una norma de carácter fiscal, y por tanto cuando se residencia el control de la misma por parte del TC²²⁵.

Identificados ya los problemas y los argumentos esgrimidos en defensa de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la LO 1/2010, de 19 de febrero, algunos autores han ido más allá, proponiendo en su caso soluciones tendentes a mejorar la situación de la normativa foral y rebajar consecuentemente su conflictividad jurídica. Estas propuestas en su gran mayoría y a bote pronto se centran en que las NNFF fiscales o en su caso las que afecten al núcleo intangible de la foralidad accedan a un status jurídico distinto, presidido por un rango jurídico similar al rango legal que refuerce consecuentemente su posición jurídica en el ordenamiento (que vaya por delante ya ha sido reforzada para el caso de las NNFF fiscales por la LO 1/2010, de 19 de febrero, pero que todavía hoy se encuentra pendiente de validación constitucional por parte del TC). En esta línea, JIMÉNEZ ASENSIO²²⁶ constata que ese “salto” no se quiere dar, para a continuación resumir los que entiendo debiesen los pasos a seguir en la consecución del objetivo.

El primero de ellos consistiría en que *se reflejaran en el propio Estatuto de Autonomía del País Vasco/a través de su procedimiento de reforma o, en su caso, en la futura e hipotética elaboración de un nuevo Estatuto de Autonomía) las líneas maestras de cuál es la organización institucional de los Territorios Históricos, las fuentes del De-*

²²² Art. 24 CE de 1978. 1. Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión.

2. Asimismo, todos tienen derecho al Juez ordinario predeterminado por la Ley, a la defensa y a la asistencia de letrado, a ser informados de la acusación formulada contra ellos, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismos, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia. La Ley regulará los casos en que, por razón de parentesco o de secreto profesional, no se estará obligado a declarar sobre hechos presuntamente delictivos

²²³ Art. 106 CE de 1978. 1. Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican.

2. Los particulares, en los términos establecidos por la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.

²²⁴ PALAO TABOADA, Carlos, “La constitucionalidad del régimen de control jurisdiccional de las normas forales fiscales”, *Revista de Estudios financieros* n° 370, 2014, pp. 51 - 96.

²²⁵ PALAO TABOADA, Carlos, *op cit*, p. 95.

²²⁶ JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, “La “NF” en el sistema de fuentes del Derecho: presupuestos conceptuales, problemas en torno a su naturaleza y esbozo de propuestas”, en UGARTEMENDIA ECEI-ZABARRENA, Juan Ignacio (Dir.) y ZELAIA GARAGARZA, Maite (Coord.), *Las Juntas Generales de Gipuzkoa como Parlamento foral*, *op cit*, p. 169.

recho que se pueden producir en esos territorios, las reglas de relación entre el ordenamiento de las instituciones comunes y de los territorios, y el control jurisdiccional de esas fuentes del Derecho, que en unos casos sería propio (en función de la naturaleza de la norma del Tribunal Constitucional) y en el resto de la jurisdicción contencioso-administrativa.

El segundo de los pasos estribaría en reformar en paralelo la Ley Orgánica del Tribunal constitucional, una reforma técnicamente sencilla y que únicamente debía consistir en atribuir expresamente al Tribunal Constitucional la competencia de examinar la constitucionalidad de las Normas Forales a través de procedimientos de declaración de inconstitucionalidad previstos en la propia Ley (...). Vaya por delante que el autor realizó estas propuestas allá por el año 2006, y la realidad de los acontecimientos, ha consolidado en parte y como venimos describiendo, esta propuesta en la LO 1/2010, de 19 de febrero. Parece todavía lejano y han pasado más de 10 años desde la realización de las propuestas, en que el primero de los pasos propuestos y que alude a la reforma o aprobación de un nuevo EAPV se lleve a cabo.

La cuestión inmediatamente siguiente que se plantea tras evidenciar que con un rango legal las NNFF fiscales se equipararían a las leyes fiscales estatales y de la Comunidad Foral de Navarra y por tanto de igual manera que éstas serían más difícilmente recurribles, es saber cómo se podría alcanzarse dicho rango legal para las NNFF fiscales vascas. Si bien la respuesta a priori es sencilla, dotando de capacidad legislativa en sentido estricto a los órganos competentes de los TTHH que no son otros que las JJGG, la realidad no lo parece tanto, pues para ello y habida cuenta de la situación legal actual en la que la capacidad legislativa es reconocida única y exclusivamente al Parlamento vasco²²⁷, habría que modificar el EAPV y la LTH.

En este sentido GORDILLO PÉREZ²²⁸ y MÚGICA ALCORTA, tras referirse a las dificultades de acoplamiento que la peculiaridad foral encuentra en una Constitución, que amparándola y respetándola, no ignoraba exactamente en qué podía parar su desarrollo, proponen varias soluciones, a mi juicio posibilistas, en pos de mejorar el encaje de la normativa foral fiscal vasca en el ordenamiento jurídico español²²⁹, que van desde la

²²⁷ Artículo 25 EAPV: 1. El Parlamento Vasco ejerce la potestad legislativa, aprueba sus presupuestos e impulsa y controla la acción del Gobierno Vasco, todo ello sin perjuicio de las competencias de las Instituciones a que se refiere el artículo 37 del presente Estatuto.

Artículo 6 LTH: 1. Es de la competencia de las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma la legislación y la ejecución en todas aquellas materias que, correspondiendo a la Comunidad Autónoma según el Estatuto de Autonomía, no se reconozcan o atribuyan en dicho Estatuto, la presente Ley u otras posteriores, a los Organos Forales de los Territorios Históricos.

2. En todo caso, la facultad de dictar normas con rango de ley corresponde en exclusiva al Parlamento.

²²⁸ GORDILLO PÉREZ, Luis Ignacio y MÚGICA ALCORTA, Ramón, "Introducción al sistema normativo foral de los Territorios Históricos: consideraciones y propuestas", en la obra colectiva GORDILLO PÉREZ, Luis Ignacio (Dir.), *El poder normativo de Bizkaia en un contexto multinivel y transnacional*", Deusto Digital, Bilbao, 2012, p.31.

²²⁹ GORDILLO PÉREZ, Luis Ignacio y MÚGICA ALCORTA, Ramón, "Los Ordenamientos jurídicos forales", en la obra colectiva GORDILLO PÉREZ, Luis Ignacio (Dir.), *El poder normativo foral en la encrucijada*, Thomsom Reuters – Aranzadi, 2014, pp. 21 - 67.

posibilidad de “convalidar” las NNFF fiscales en sede parlamentaria autonómica a través de los distintos supuestos de intervención simplificada de las Cámaras, hasta la solución de la colaboración con el Parlamento vasco, consistente en que éste preste el rango normativo legal a las NNFF fiscales de los TTHH vascos, convalidando sus NNFF fiscales legalmente y sin más intervención legislativa que la propia de la convalidación legal. Dicho de otra forma, el Parlamento vasco haría suyas unas NNFF fiscales de los TTHH sin cuestionarlas en sede parlamentaria, sólo ratificándolas.

Estas propuestas que podrían consolidarse sin la necesidad de tocar las claves de bóveda del sistema, dígame EAPV y LTH, encuentran en mi opinión varios inconvenientes. En el caso del ejercicio de supuestos de intervención simplificada de las Cámaras, éstos, están previstos en el ordenamiento jurídico español para realidades singulares tales como la ratificación de los Estatutos de Autonomía y los reglamentos de las Cámaras. Incluso el Concierto Económico vasco se aprobó utilizando esta técnica legislativa. De igual manera que en las Cortes Generales españolas, en el caso del Parlamento vasco también se prevé este procedimiento legislativo para la posible reforma del EAPV (Art. 163 Reglamento del Parlamento vasco²³⁰).

La objeción que puedo realizar a la propuesta es que ese procedimiento como su propio nombre indica ha de ser utilizado para dichas realidades singulares, y la aprobación por ese procedimiento de NNFF fiscales en sede parlamentaria vasca es una realidad original, especial, pero no singular pues son innumerables las NNFF fiscales que aprueban los TTHH vascos en el ejercicio de sus competencias fiscales, e innumerables serían las veces que el Parlamento vasco debiese acudir a este procedimiento para dotarlas de rango legal, lo que vaya por delante anularía su singularidad.

En la segunda de las propuestas, es decir, aquella en la que el Parlamento vasco haría suyas unas NNFF fiscales de los TTHH sin cuestionarlas en sede parlamentaria, es decir, sólo ratificándolas, cabe indicar que varias fuerzas políticas con importante representación institucional abogan no por el papel parlamentario de convalidación de la normativa foral fiscal, (lo que podría interpretarse como una desnaturalización de su labor parlamentaria y más en una cuestión de vital importancia, que aun todavía hoy es competencia de los TTHH) sino por la subrogación en el ejercicio de las competencias fiscales y tributarias que dan lugar a la normativa foral fiscal por parte del Parlamento vasco. Estas posturas, entiendo

²³⁰ Reglamento del parlamento vasco aprobado por el pleno ordinario celebrado el día 23 de diciembre de 2008, y publicado en el BOPV nº 34, de 18 de febrero de 2009.

Artículo 163: 1. Cuando la naturaleza del Proyecto de ley lo aconseje o su simplicidad de formulación lo permita, el Pleno de la Cámara, a propuesta unánime de la Mesa y oída la Junta de Portavoces, podrá acordar que se tramite directamente en lectura única ante el Pleno o ante una comisión.

2. Adoptado tal acuerdo, se procederá a un debate sujeto a las normas establecidas para los de totalidad, sometiéndose seguidamente el conjunto del proyecto a una sola votación.

3. Cuando circunstancias de carácter extraordinario y razones de urgente necesidad lo exijan, el Gobierno podrá hacer uso, sin requerir para ello la previa autorización de la Cámara, del procedimiento de lectura única, ante el Pleno o la comisión correspondiente, para la tramitación de proyectos de Ley que no afecten al ordenamiento de las instituciones de la Comunidad Autónoma, al régimen jurídico de las instituciones forales, al régimen electoral, ni a los derechos, deberes o libertades de la ciudadanía

que lejos de facilitar dichas medidas, las dificultarían conforme a la lógica institucional de éstos grupos.

4.6. UNA CONSIDERACIÓN FINAL

El fruto del ejercicio de las potestades normativas por parte de los TTHH en las materias en las que éstos son competentes son las NNFF, cuya naturaleza jurídica, a caballo entre normas jurídicas de naturaleza legal y reglamentaria ha provocado no pocos problemas de encaje y protección de las mismas dentro del sistema de fuentes del derecho del ordenamiento jurídico español.

En concreto, las NNFF fiscales vascas a pesar de su formal rango reglamentario desarrollan ciertas competencias normativas en materias como la fiscal y tributaria que por su trascendencia debiesen a mi entender ser atribuidas a normas con rango legal como ocurre en el caso de Navarra y el Estado. El desequilibrio entre el rango normativo de las NNFF fiscales y las materias que regulan ha planteado numerosos problemas (amplia legitimación procesal a la hora de recurrir estas normas por parte de quien alegue un interés legítimo), lo que ha conllevado y conlleva en cierta forma una constante inseguridad jurídica, que se ha visto minimizada en parte con la aprobación y posterior entrada en vigor de la LO 1/2010, de 19 de febrero, que ha posibilitado que el control jurisdiccional de la normativa foral fiscal vasca resida en el TC y no en la jurisdicción contencioso-administrativa, como venía ocurriendo históricamente.

Tampoco debemos olvidar los conflictos en defensa de la autonomía foral, introducidos en la LO 1/2010, de 19 de febrero, con el fin de atajar en la medida de lo posible las posibles intervenciones legislativas que el legislador estatal pueda llevar a cabo al regular materias reservadas a los TTHH y a su núcleo intangible de la foralidad. A pesar de la innegables mejoras que a mi juicio ha introducido la LO 1/2010, de 19 de febrero, es preciso indicar que siguen existiendo puntos frágiles en la protección de las NNFF, que afectan tanto al núcleo intangible de la foralidad como al resto de NNFF (que pueden seguir siendo impugnadas muy fácilmente ante los tribunales contencioso-administrativos), lo que me lleva a afirmar que estas normas no están blindadas ni mucho menos, sino que se han producido unos avances en la mejora de su situación procesal como en el caso concreto de las NNFF fiscales.

Estos avances que ha supuesto la entrada en vigor de la LO 1/2010, de 19 de febrero, que a mi juicio es constitucional, deben consolidarse, pues todavía hoy están pendientes de ser resueltos los recursos de inconstitucionalidad presentados y admitidos por el TC contra ella. El sentido de la resolución del TC, cualquiera que éste sea, no debe impedir visualizar varias cuestiones que tienen relación directa con la propia norma, como son que la técnica legislativa de introducir recurrentemente excepciones a las normas generales para amparar una situación fuera de lo habitual como la de la normativa foral fiscal vasca no sea la más idónea.

Y lo que es más importante, estas medidas aprobadas y recogidas en la LO 1/2010, de 19 de febrero, suponen destacables avances en la protección de la normativa foral fiscal vasca, pero no dejan de ser parches o arreglos a una realidad compleja como es la configuración institucional de Euskadi, origen y raíz de algunos problemas como los que venimos estudiando, que envuelven como si de una fina capa de niebla se tratase lo que constituye verdaderamente el problema a afrontar, y que no es otro que los problemas derivados de la configuración institucional actual de Euskadi que deben ser en mi opinión definitivamente tratados y resueltos con una actualización ambiciosa del sistema institucional vasco.

5. PROPUESTAS PARA LA CONSECUCIÓN DE UNA SOLUCIÓN GLOBAL A LOS PROBLEMAS DERIVADOS DE LA CONFIGURACIÓN AUTONÓMICA DE EUSKADI

Identificado, trabajado y analizado uno de los problemas derivado entre otras cuestiones de la actual configuración de Euskadi como es el encaje de la normativa foral especialmente la foral fiscal en el ordenamiento jurídico, el verdadero reto al que se enfrenta Euskadi en mi opinión es el de reformar la estructura institucional del país. La dificultad del reto que es enorme, no debe impedir afrontarlo, pues la realidad demuestra que con esfuerzo y sobre todo acuerdo, se puede llegar al puerto deseado. Valga de ejemplo de la dificultad de conseguir acuerdos en Euskadi en materias de este tipo, la consecución de una nueva Ley municipal o como enuncia su título una Ley de instituciones locales²³¹ tras más de treinta cinco años.

Para ello, es decir, para conseguir acuerdos que permitan mejorar la arquitectura institucional que hoy en día tenemos en Euskadi, hay que tener una idea clara del país que se quiere y sobre todo del país que es posible acordar, pues la representación institucional de las distintas fuerzas políticas demuestra que el pacto entre diferentes es imprescindible para afrontar retos como el de la reforma de la realidad institucional.

Centrándose en el camino ya realizado en la construcción institucional de Euskadi desde la aprobación del Estatuto de Gernika en 1979 y en los últimos treinta años, LARRAZABAL BASAÑEZ²³² resalta una serie de cuestiones que hago mías, como la valoración positiva y en sus justos términos de lo que han sido todos estos años de desarrollo de la LTH, partiendo para su valoración de una base que consistía en la necesidad de diseñar *ex novo* un sistema de distribución competencial entre distintas instituciones recién instauradas en el País (el EAPV había sido aprobado en 1979). Hay que tener en cuenta que de mejor o peor manera se consiguió diseñar un modelo de vertebración interna de Euskadi, que ha

²³¹ Ley 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi, publicada en el BOPV nº 70, de 14 de abril de 2016.

²³² LARRAZABAL BASAÑEZ, Santiago, “¿26 años no es nada...? Luces y sombras en la distribución de competencias entre las Instituciones comunes del País Vasco y las de sus Territorios Históricos”, *RVAP* nº 87-88, 2010, pp. 707 - 740.

servido para que el autogobierno vasco funcione y haya traído unas importantes cotas de bienestar y progreso difícilmente imaginables en aquellas fechas. No obstante, lo que ha resultado hasta ahora y para que siga dando sus frutos debe ser a mí parecer reformado o si se prefiere actualizado y el primer paso en ese sentido ya se ha producido, pues la Ley de instituciones locales ya ha entrado en vigor.

Ahora queda reflexionar sobre la necesidad de reformar los niveles superiores de la organización institucional de Euskadi como el foral y el autonómico, y determinar en su caso si conviene o no mantener el esquema institucional vigente de un núcleo intangible de competencias de los TTHH garantizados directamente por la DA 1ª de la CE de 1978 y el EAPV, y de otras competencias que pueden variar (siendo ampliadas o reducidas) por decisión del Parlamento vasco sin ninguna intervención de los TTHH y sin ninguna tramitación especial o mayoría cualificada.

Otras cuestiones pendientes de resolver y tratadas también en este estudio, son las que afectan al rango normativo y a la naturaleza jurídica de las NNFF, y en concreto, al artículo 6.2 de la LTH; las cuestiones tendentes a evitar que al dictarse leyes, éstas no dejen espacio para el desarrollo normativo, convirtiendo en la práctica lo que son competencias de desarrollo normativo en simples competencias de ejecución; impedir que tanto unas Instituciones como otras intervengan en ámbitos que no les corresponden a través de su capacidad de gasto, de ayudas o subvenciones, lo que el actual Lehendakari Sr. Urkullu²³³ ha definido como “lealtad institucional”; o que determinadas Instituciones utilicen las cláusulas horizontales del Estatuto para ejercitar atribuciones que no les son propias.

5.1. LAS DISTINTAS ORIENTACIONES RESPECTO A LA REFORMA DE LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL DE EUSKADI

La necesidad de reformulación, reforma o actualización del entramado institucional de Euskadi, es un elemento que independientemente del sentido que se quiera dar a ese cambio, puede constituir un punto de encuentro entre quienes de una manera o de otra pretenden modernizar el marco institucional vasco. Otra cosa es que la visión compartida de dicha necesidad de cambio, modernización o actualización, dé paso al acuerdo en la forma, el momento y la dirección en el que las reformas en su caso deban hacerse.

A este respecto y más concretamente en lo que a la forma en la que proceder a la reforma hace referencia, parece claro que afrontar el reto de modificar, cambiar o incluso derogar la LTH está presente, lo que no parece complicado desde el punto de vista formal, pues la LTH es sólo es una ley autonómica que no requiere de procedimiento especiales o específicos para ser modificada. Otra cuestión es la trascendencia de la misma desde un punto de vista material y la dificultad material de afrontar su reformulación o incluso su derogación, pues tocando la LTH se está tocando la clave de bóveda del sistema institucional de Euskadi y eso a la vista de los acontecimientos no parecer ser tan sencillo.

²³³ Referencia realizada por el Lehendakari Sr. Urkullu en el discurso de apertura de la jornada sobre la reflexión sobre la Ley de Instituciones de Euskadi, pronunciado el día 25 de abril de 2016 en el Palacio Euskalduna de Bilbao.

Otro paso más en la reformulación del sistema institucional vasco sería reformar el Estatuto de Gernika en los términos del título V del EAPV de 1979²³⁴, lo que habida cuenta de las materias afectadas y las mayorías requeridas, se antoja complicado. El hecho de cambiar, modificar o derogar la LTH, no debe llevar de manera indefectible a la modificación del EAPV, aunque entiendo que sería lo deseable. De todas formas es conveniente no olvidar que la LTH es una simple ley autonómica, con un alcance limitado y jerárquicamente supe- ditada al EAPV. Dicho de otra forma, no cabe a mí entender cambiar la realidad institucional de Euskadi en el sentido que sea, sólo procediendo a modificar la LTH, es decir, para cambiar la estructuración institucional de Euskadi es necesario modificar cuanto menos la LTH y el EAPV de 1979.

5.1.1. Tendencias autonomistas centralizadoras

A la hora de proceder a poner sobre la mesa propuestas de modificación del entra- mado constitucional de Euskadi, una de las tendencias que asume y proyecta parte de la re- presentación política del País consiste en potenciar las instituciones comunes de la

²³⁴ Título V del EAPV de 1979: De la reforma del Estatuto.

Artículo 46:1. La reforma del Estatuto se ajustará al siguiente procedimiento:

- a) La iniciativa corresponderá al Parlamento Vasco, a propuesta de una quinta parte de sus com- ponentes, al Gobierno Vasco o a las Cortes Generales del Estado Español.
- b) La propuesta habrá de ser aprobada por el Parlamento Vasco por mayoría absoluta.
- c) Requerirá, en todo caso, la aprobación de las Cortes Generales del Estado mediante Ley Orgá- nica.
- d) Finalmente precisará la aprobación de los electores mediante referéndum.

2. El Gobierno Vasco podrá ser facultado, por delegación expresa del Estado, para convocar los refe- réndum a que se refiere el presente artículo.

Artículo 47: 1. No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, cuando la reforma tuviera por objeto una mera alteración de la organización de los poderes del País Vasco y no afectara a las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado o a los regímenes forales privativos de los Territorios Históricos, se podrá proceder de la siguiente manera:

- a) Elaboración del proyecto de reforma por el Parlamento Vasco.
 - b) Consulta a las Cortes Generales y a las Juntas Generales.
 - c) Si en el plazo de treinta días, a partir de la recepción de la consulta ningún órgano consultado se declarase afectado por la reforma, se convocará, debidamente autorizado, un referéndum sobre el texto propuesto.
 - d) Finalmente se requerirá la aprobación de las Cortes Generales mediante Ley Orgánica.
 - e) Si en el plazo señalado en la letra c) alguno de los órganos consultados se declarase afectado por la reforma, ésta habrá de seguir el procedimiento previsto en el artículo 46, dándose por cumplidos los trámites de los apartados a) y b) del número 1 del mencionado artículo.
2. En el caso de que se produjera la hipótesis prevista en la disposición transitoria cuarta de la Cons- titución, el Congreso y el Senado, en sesión conjunta y siguiendo el procedimiento reglamentario que de común acuerdo determinen, establecerán por mayoría absoluta, qué requisitos de los esta- blecidos en el artículo 46 se aplicarán para la reforma del Estatuto, que deberá en todo caso incluir la aprobación del órgano foral competente, la aprobación mediante Ley Orgánica, por las Cortes Generales, y el referéndum del conjunto de los territorios afectados.
3. El segundo inciso de la letra b) del número 6 del artículo 17 del Estatuto podrá ser suprimido por mayoría de tres quintos del Congreso y el Senado, y aprobación del Parlamento Vasco con posterior referéndum convocado al efecto, debidamente autorizado.

Comunidad en detrimento de los TTHH, siendo el paradigma de esta centralización de competencias la cuestión de asunción de competencias legislativas en materia fiscal y tributaria por parte del Parlamento vasco, más allá de las competencias propias en la materia, que se circunscriben a la armonización, coordinación y colaboración fiscal²³⁵.

Siguiendo los planteamientos de esta propuesta, se dejaría en manos de las instituciones comunes de la CAPV la labor actualizadora de los derechos históricos en una materia tan importante como la fiscal y tributaria²³⁶ (cuestión ésta y me refiero a la labor actualizadora tanto por parte de las instituciones comunes como por parte de los TTHH, no conflictiva y avalada constitucionalmente), dejando consiguientemente minimizada la labor que por ahora vienen desempeñando las instituciones competentes de los TTHH en este ámbito. Dicho de otra forma, se adelgazarían de tal forma las competencias de los TTHH en este ámbito que prácticamente éstos quedarían desnaturalizados, más aún si dentro de las tendencias centralizadoras no sólo se pensase en estas materias sino que se pudiesen ampliar otras materias como la de acción social o la gestión de carreteras de titularidad foral.

En definitiva, de producirse modificaciones estructurales institucionales en este sentido, la esencia foral de los TTHH desaparecería a mi entender, quedando circunscrita en la práctica a un mero reconocimiento formal de los mismos²³⁷, pues en la realidad y de acometerse el trasvase de competencias a favor de las instituciones comunes planteado, los TTHH quedarían equiparados a una meras provincias dentro de una Comunidad Autónoma pluriprovincial. En ese escenario, las propias JJGG de los respectivos carecerían del sentido, pues su labor como productoras de normativa foral quedaría reducida a cenizas, habida cuenta de la asunción de dichas competencias normativas por parte del Parlamento vasco.

En este escenario, el Parlamento vasco sería el productor de dos tipos de leyes autonómicas, por un lado las leyes autonómicas ordinarias, y por otro leyes autonómicas forales que desarrollarían las materias hasta ese momento de competencia exclusiva de los TTHH.

La mayor objeción que se le puede hacer a esta propuesta y no es una cuestión menor, es la constitucionalidad del planteamiento conforme a la CE de 1978 y su DA 1ª, que recoge la garantía institucional de la foralidad, cuestión ésta claramente respaldada por la jurisprudencia del TC en su conocida STC 76/1988, de 26 de abril. Otra cuestión sería la modificación de la propia CE de 1978 para darle encaje constitucional a este planteamiento, lo que parece a la luz de los acontecimientos muy complicado.

No me cabe duda que problemas como el que hemos venido tratando en este trabajo y que hacen referencia al difícil encaje de la normativa foral desaparecerían en cierta forma (pues las NNFF dejarían paso a leyes forales autonómicas equiparables a las normas que emanan actualmente del Parlamento foral navarro, potenciándose por tanto la posición de las instituciones de la Comunidad) pero dejarían paso a otros de mayor calado, como terminar con una estructura de poder institucional *ad intra* descentralizada, que a pesar de las

²³⁵ Ley 3/1989 del Parlamento Vasco, de 30 de mayo, de Armonización, Coordinación y Colaboración Fiscal, publicada en el BOPV, n.º 109, de 9 de junio de 1989.

²³⁶ Tal vez la más importante habida cuenta de que más del noventa por ciento de la producción normativa foral se da en estas materias.

²³⁷ Algunas tendencias centralizadoras, abogan incluso por la supresión de estas instituciones.

dificultades para su funcionamiento, favorece la colaboración interinstitucional y el control de las mismas, y que es heredera de la tradición histórico-foral, siendo constatable su encaje en el sistema constitucional vigente.

5.1.2. Tendencias autonomistas descentralizadoras: el fortalecimiento del papel de los TTHH

En un hipotético marco de reforma institucional en Euskadi y analizando el sentido de las tendencias descentralizadoras que se puedan plantear, éstas deberían partir a mi juicio de la base del mantenimiento de la estructura institucional tridimensional, es decir, nivel municipal, foral y autonómico, en el que el nivel institucional foral debiese reforzar su papel respecto del papel que desarrolla en el entramado institucional actual, de igual manera que ha visto reforzado su papel el nivel institucional municipal²³⁸ (siguiendo la tradición municipalista del País) a raíz de la Ley de entidades locales de Euskadi, matizando aspectos de la LRSAL²³⁹ (como por ejemplo los recogidos en su DA 1^{a240}) debido a las posibilidades que abre la garantía constitucional de la actualización de los derechos históricos de los Territorios Forales recogida en la DA 1^a de la CE de 1978²⁴¹.

En palabras de ZAFRA VÍCTOR²⁴², los municipios o entidades locales municipales de Euskadi se erigen a tenor de lo establecido en esta Ley de entidades locales en verdaderos

²³⁸ Sobre esta cuestión ha profundizado en la conferencia impartida en Bilbao Palacio de Euskalduna el día 25 de abril de 2016, RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María, “Una visión general de esta Ley: encuadre del nivel institucional que se deriva de la misma”, pendiente de publicación.

²³⁹ Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, publicada en el BOE n^o 312, de 30 de diciembre de 2013.

²⁴⁰ DA 1^a. Régimen aplicable a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

1. Esta Ley se aplicará a la Comunidad Autónoma del País Vasco en los términos establecidos en el artículo 149.1.14.^a y 18.^a y disposición adicional primera de la Constitución, sin perjuicio de las particularidades que resultan de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía para el País Vasco, de la disposición final tercera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y de las demás normas que actualicen los derechos históricos de los territorios forales. En su aplicación, y sin perjuicio de las facultades de coordinación y tutela que les corresponden, la competencia para decidir sobre la forma de prestación de servicios a la que se refiere el artículo 26.2 de la Ley de Bases de Régimen Local corresponderá a las Diputaciones Forales previa conformidad de los municipios afectados.
2. La metodología para valorar el coste de los servicios transferidos en las materias enunciadas en la Disposición adicional decimoquinta y en las Disposiciones transitorias primera, segunda y tercera se llevará a cabo por las Instituciones competentes de la Comunidad Autónoma del País Vasco, atendiendo las directrices y principios que establezca el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

²⁴¹ DA 1^a de la CE de 1978: La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales.

La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.

²⁴² ZAFRA VÍCTOR, Manuel, “Garantía de la autonomía local: herramientas de la nueva Ley”, artículo defendido en la exposición pública realizada en el Palacio Euskalduna de Bilbao con motivo de la presentación de la Ley de Entidades locales de Euskadi. Pendiente de publicación.

desarrolladores de competencias y no en meros prestadores de servicios, garantizándose de esta manera su esfera de autonomía local constitucionalmente garantizada. Esta idea del respeto a la autonomía municipal que traslada este autor, es la que debe presidir de igual manera y para el caso de la garantía de la autonomía foral constitucionalmente garantizada de los TTHH, cualquier planteamiento descentralizador respecto de la función que deben desarrollar las instituciones competentes de los TTHH, reforzando consecuentemente su papel en la arquitectura institucional de Euskadi.

Ese papel reforzado de los TTHH en una nueva realidad institucional vasca descentralizada se concretaría en aspectos tales como evitar que al dictarse leyes autonómicas o estatales en el marco de las competencias exclusivas a desarrollar por los TTHH, éstas no dejen espacio para el desarrollo normativo, convirtiendo en la práctica lo que son competencias de desarrollo normativo en simples competencias de ejecución, impedir que tanto las instituciones centrales (autonómicas y estatales) y otras intervengan en ámbitos que no les corresponden a través de su capacidad de gasto, de ayudas o subvenciones, convirtiendo en cierta manera a los TTHH en meros prestadores de servicios tutelados por éstas, o que determinadas instituciones utilicen las cláusulas horizontales para ejercitar atribuciones que no les correspondan.

La objeción que se le puede poner a los planteamientos previamente recogidos, es que no sólo dependen para su efectivo cumplimiento de la voluntad de los TTHH, sino que son otras instituciones de otros niveles institucionales las que deben asumirlos también como planteamientos propios. En su defecto, la medida más efectiva para su cumplimiento reside a mi juicio en la potenciación de instituciones ya creadas al efecto como es la CA, si bien con la finalidad previamente advertida que no tuviese que actuar nunca, señal que el respeto al marco institucional y competencial es total.

Otra cuestión a destacar, sería el reajuste competencial en los términos establecidos en el EAPV de 1979 (siendo consciente de que ésta no es una cuestión nada sencilla de acometer), pues no debemos olvidar que hasta la aparición en 1994 de la LCA se produjeron importantes invasiones competenciales en materias de titularidad foral, preferentemente por parte de las instituciones comunes de la CAPV, que no han sido retornadas y que tal vez una futura reforma en clave descentralizadora del sistema debiese considerar su reintegración a sus iniciales legítimos titulares. Me estoy refiriendo a materias como la electoral indebidamente a mi juicio desarrollada legislativamente por el parlamento vasco a través de la Ley 1/1987, de 27 de abril del Parlamento Vasco de elecciones para las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa.

Otro flanco abierto en las tesis planteadas en favor del reforzamiento institucional de las instituciones competentes de los TTHH, es la participación de éstos en órganos comunes de Comunidad Autónoma, el Estado y la UE cuando se traten en éstos materias que afecten a su nivel competencial. Respecto de la participación en instituciones comunes de la CAPV y habida cuenta de la estructura institucional vasca, sería una opción para lograr este objetivo (difícilmente llevable a la práctica por diferentes motivos), la creación de una segunda cámara parlamentaria en la que los TTHH y los municipios tuviesen su representación o articular mecanismos de participación en el Parlamento vasco. Empero, una opción más posibilista sería la participación de alguna manera en las sesiones parlamentarias autonómicas en los que temas que afecten a su interés directo se estuviesen tratando, dicho de otra forma, garantizar cuando menos el derecho de audiencia cuando se trataran estas materias.

En lo que se refiere a los mecanismos de representación en el ámbito del Estado, la opción más factible sería tal vez el acompañamiento en la representación institucional de Euskadi en asuntos que se circunscriban a materias de su competencia, al margen de otros mecanismos más ambiciosos que implicarían una reformas en instituciones centrales del Estado como el Senado que requerirían de modificaciones constitucionales que dificultarían enormemente su consecución. Finalmente y en lo que a la representación ante las instituciones de la UE y en la misma línea que para el caso de la representación ante las instituciones del Estado hace mención, constituiría a mi parecer una opción asumible la co-representación institucional junto con los órganos de la Comunidad y el Estado en asuntos de su competencia.

Por último y para concluir, creo conveniente destacar un modelo a seguir en el que inspirarse para fortalecer un entramado institucional como en el vasco en clave descentralizadora, como es el modelo federal cantonal suizo²⁴³, modelo institucional éste, que sin ser un modelo idéntico al nuestro, sí que puede ser un modelo de referencia de descentralización institucional que funciona razonablemente bien y en el coger ideas de su organización federal cantonal. Aspectos exportables de este modelo, deben ser a mi juicio y entre otros, la colaboración interinstitucional entre los cantones y la Federación suiza²⁴⁴ y la participación directa de la ciudadanía en las decisiones cantonales y su trascendencia en el proceso legislativo cantonal y federal.

5.1.3. La potenciación de la vía de actualización de los derechos históricos de la DA 1ª de la CE de 1978

El motivo por el que hago referencia a la utilización de esta vía como propuesta y no únicamente como la constatación de una realidad consistente en utilizarla para la actualización del sistema autonómico vasco, no es otro que el de la evolución en los planteamientos que se están produciendo en los últimos tiempos respecto de la utilización de la vía de la DA 1ª para la actualización de los derechos históricos y el fortalecimiento del autogobierno vasco en clave foral. Me estoy refiriendo a las propuestas políticas (a día de hoy no concretadas en proyectos o proposiciones de ley) que abogan por recuperar la institución del “Pase Foral” y la consecución de un “Concierto Político” con el Estado al estilo del Concierto Económico vasco. También creo conveniente advertir que esta vía es perfectamente utilizable para canalizar propuestas tendentes a la centralización de competencias (hoy en día en manos de los TTHH) en las instituciones comunes de la Comunidad y por quienes abogan por el mantenimiento de una estructura autonómica descentralizada como la actual.

Respecto de la recuperación de la institución del Pase Foral, creo conveniente analizar lo que el Pase Foral en su día fue, para proceder a imaginar lo que hoy en día su recuperación podría constituir. El Pase Foral era la cláusula de garantía de la vigencia del sistema por parte

²⁴³ Definición del modelo institucional suizo planteada por el profesor SCHMITT, durante la jornada sobre *El futuro del autogobierno vasco: análisis comprado de modelos y la dimensión europea*, celebrada en Vitoria-Gasteiz el día 20 de abril de 2016.

²⁴⁴ A pesar de la denominación oficial de Confederación Suiza recogida en la Constitución del 18 de abril de 1999, el profesor SCHMITT mantiene la tesis que yo comparto de que la organización política suiza es una verdadera Federación.

de las instituciones competentes de los Territorios Forales vascos. En el caso de Navarra, la institución de análoga naturaleza se denominaba el “Derecho de Sobrecarta”.

El Pase Foral constituía un pilar básico para entender la defensa de la foralidad tradicional y las instituciones que la integraban frente a los ataques a la misma que proviniesen del poder central de la Corona del Reino de Castilla inicialmente y del Reino de España posteriormente. No obstante, la naturaleza jurídica del Pase Foral, ha sido una cuestión controvertida, pudiéndose distinguir las teorías defendidas entre otros autores por GÓMEZ RIVERO²⁴⁵, en que identifican dicha institución como *una figura jurídica de Derecho Público existente en el País Vasco de soberanía castellana*, y otras teorías que yo comparto²⁴⁶ y señalan que si bien durante los siglos que abarcan del XII al XIV era una institución compartida con otros territorios, no es menos cierto que *subsistió como una especialidad vasca a lo largo de la Edad Moderna y hasta la instauración incluso del régimen constitucional*²⁴⁷.

El fundamento último de esta institución no era otro que adecuar una fórmula jurídica que se resume así, *Obedézcase, pero no se cumpla* y que consiste en no cumplir cualquier normativa emanada del poder central que contravenga los principios, espíritu y normas recogidas en el Fuero. Para ello, toda disposición normativa ajena a la realidad de los Territorios Forales era sometida al Pase Foral, validándose la misma en caso de no contravenir el Fuero, o negándose a su cumplimiento en caso contrario. Esta figura era clave en el sistema foral tradicional, ya que permitía salvaguardar la integridad foral.

La evolución de un régimen de monárquico-absolutista con elementos pactistas con los Territorios Forales vascos hacia un régimen constitucional durante la primera mitad del S. XIX iba a chocar con el sistema y el Pase Foral, pues en cierta manera esta figura cuestionaba la uniformidad legal que la Constitución quería dotar al conjunto de territorios que integraban la realidad de la Corona española. Ese choque de realidades constitucional y foral, culminaría con el Real Decreto de 29 de octubre de 1841²⁴⁸, lo que en palabras de LARRAZABAL BASAÑEZ²⁴⁹ supuso *un verdadero mazazo a lo que quedaba de sistema foral y en lo que respecta concretamente al “Pase Foral”, pues terminaba con la figura del Pase Foral*.

La propuesta actual de recuperación del Pase Foral lanzada por algunos de los representantes institucionales más destacados, no ha sido concretada, en definitiva, es desconocida en la totalidad de sus términos, pero haciendo elucubraciones, ¿podría entenderse que los conflictos en defensa de la autonomía foral asumen la esencia de los planteamientos del Pase Foral? o ¿se pretende ir más allá en su ejercicio, siguiendo la institución clásica y planteándose

²⁴⁵ GÓMEZ RIVERO, Ricardo, “Voz “Pase Foral”, *Enciclopedia General Ilustrada del País Vasco, Diccionario Enciclopédico Vasco*, Ed. Auñamendi, San Sebastián, tomo XXXVII, 1994, p. 168 y ss.

²⁴⁶ MARTÍNEZ ETXEBERRÍA, Gonzalo, *La defensa jurídica de un derecho histórico paradigmático: El Concierto económico vasco*, op. cit., pp. 42 y ss.

²⁴⁷ MONREAL ZÍA, Gregorio, “El derecho histórico vasco y su originalidad”, *Forum Deusto de Cultura Vasca* (5º ciclo), UD, Bilbao, 1994, pp. 121 y ss.

²⁴⁸ Decreto de 29 de octubre de 1841, conocido como el “Decreto de Espartero”.

²⁴⁹ LARRAZABAL BASAÑEZ, Santiago, *Derecho Público de los Territorios Forales*, IVAP, Oñati, 2004 p. 304.

por consiguiente desobedecer o no cumplir la normativa estatal que entiendan las instituciones vascas constituyen una afrenta a la foralidad vasca?.

Las concreciones en las propuestas en este sentido serán las que doten de respuestas a éstas cuestiones, pero creo sinceramente que sólo el entendimiento de la figura en la primera de las perspectivas expuestas tiene encaje constitucional, pues la segunda de ellas, entiendo que no tendría cabida en el ordenamiento jurídico español vigente por diversas razones.

Respecto de la propuesta de lograr con el Estado un acuerdo o pactar un Concierto Político al estilo del Concierto Económico, conviene señalar primeramente cuál es la esencia del Concierto Económico, para determinar posteriormente si esa misma esencia tendría cabida en un acuerdo de análoga naturaleza de carácter político. La esencia del Concierto Económico no es otra que el Pactismo y la bilateralidad del sistema entre Euskadi y el Estado.

El “Pactismo político” es un elemento básico para entender tanto la configuración de la foralidad clásica, como los elementos de la foralidad que todavía hoy y de alguna manera perviven en las relaciones existentes entre los Territorios Forales y Euskadi, y el Estado, lo que explica el Concierto Económico vasco como derecho histórico. En definitiva, el Pactismo político está en el fondo de la foralidad tradicional primero y de los derechos históricos después, y entre ellos, destaca su presencia en el Concierto Económico vasco y el Convenio Económico navarro.

Dicho esto, y ante la falta de concreción de las propuestas que abogan por acordar un Concierto Político con el Estado, ¿cabría la posibilidad de extender a un acuerdo político la esencia del Concierto Económico vasco? La respuesta, sin ser sencilla, requiere de un *a priori*, que no es otro que el requerir para su consecución de la voluntad política de ambas partes, es decir, de Euskadi y el Estado.

La asunción mayoritaria de las bondades derivadas del Concierto Económico por la práctica totalidad de la representación institucional vasca choca con las visiones no tan bondadosas al respecto de la representación institucional del Estado. Por ello, resulta a mi juicio complicado profundizar en esta vía, pues una de las partes implicadas, dígame el Estado, no parecer contar con el beneplácito de una mayoría que abogue por profundizar en esta vía de pacto y bilateralidad, más al contrario, son constantes las muestras de voluntad de acabar con el Concierto Económico, lo que URIARTE SANTAMARÍA²⁵⁰ ha identificado como verdaderas amenazas para su supervivencia.

En la otra parte que debiese ser la llamada a pactar, es decir, la representación institucional de Euskadi, tampoco creo que esta postura tenga el respaldo unánime concita el Concierto Económico y que se requeriría para su consecución, pues en este sentido existen posturas que abarcan, desde una profundización en la vía autonomista hasta quienes se manifiestan abiertamente a favor de la ruptura con el Estado y la apertura de una vía independentista o secesionista.

5.2. UNA PROPUESTA PERSONAL

La foralidad entendida como una realidad que ha servido durante muchas generaciones para articular la convivencia entre los ciudadanos de los actuales TTHH vascos, cons-

²⁵⁰ URIARTE SANTAMARÍA, Pedro Luís, *El Concierto Económico Vasco: una visión personal*, el conciertoeconomico.com, 2015.

tituye el fundamento de Euskadi tal y como la concebimos en la actualidad dentro del actual marco constitucional y estatutario. Resulta evidente que la fórmula recogida en la DA 1ª de la CE de 1978 de los derechos históricos es la que ha permitido actualizar la foralidad o, si se prefiere, modernizarla dentro del marco constitucional y estatutario establecido.

Quienes han de llevar a cabo su actualización son los TTHH y las Instituciones Comunes de Euskadi, como titulares legitimados constitucional y estatutariamente para llevar a cabo esa labor. Esto no es óbice para pensar que dentro de ese proceso actualizador puedan lograrse nuevos objetivos que permitan a los TTHH y a las Instituciones comunes de Euskadi, reforzar y avanzar en el autogobierno sin perder de vista la posibilidad de configurar un nuevo marco jurídico que se adapte mejor a las exigencias políticas, económicas, sociales, culturales que legítima y democráticamente pudiera demandar la ciudadanía vasca.

Los TTHH y su especial naturaleza jurídica han despertado el interés de la doctrina, que se ha posicionado en torno su peculiar y original naturaleza jurídica, si bien los planteamientos de ésta pueden resumirse en dos grandes tendencias que oscilan entre la calificación de los TTHH como unas provincias más dentro de la organización territorial del Estado, hasta la catalogación de éstos como verdaderos órganos especiales dentro de la estructura orgánica de la Euskadi cuya especificidad deriva del reconocimiento de la DA 1ª de la CE de 1978.

En mi opinión, los TTHH son instituciones jurídicas de derecho público que se hallan situadas jerárquicamente entre las entidades locales municipales y las instituciones propias de las CCAA dentro del modelo territorial que aparece perfectamente definido en la CE de 1978. Empero, hay que matizar que son a la vez entidades locales (equiparándose al resto de instituciones administrativas de régimen provincial enmarcadas en la organización territorial de Estado) y entidades forales, titulares de derechos históricos y habilitadas constitucional y estatutariamente para la actualización de los mismos.

Para proceder entre otras funciones legalmente establecidas con esa labor actualizadora de los derechos históricos, éstos, cuentan con una estructura dual, elegida democráticamente por la ciudadanía de los tres TTHH, compuesta por las diputaciones forales (que son los verdaderos órganos ejecutivos de los TTHH) y por las JJGG (que son sus órganos “legislativos” y quienes tienen conferida entre otras, la competencia para aprobar las NNFF).

Para desarrollar sus funciones asumen una serie de competencias de diferente tipología, debiéndose distinguir, las competencias exclusivas, las competencias de desarrollo normativo y ejecución y las competencias de ejecución, siendo el fruto del ejercicio de las potestades normativas por parte de los TTHH en las materias en las que éstos son competentes las NNFF, cuya naturaleza jurídica, en el caso de las NNFF fiscales, a caballo entre normas de naturaleza legal y normas reglamentarias ha provocado no pocos problemas de encaje de las mismas dentro del sistema de fuentes del derecho del ordenamiento jurídico español.

El análisis y estudio de la realidad que afecta a este tipo de normas me ha llevado a la convicción de que ha de ser modificado el rango de esta normas para equipararlo al de las Leyes forales de la Comunidad Foral de Navarra y las Leyes del Estado, que han suscitado menos problemas jurídicos que las NNFF vascas debido entre otras cosas a su rango legal y a la mayor protección jurídica que se deriva del mismo. Pero para alterar la naturaleza jurídica de las NNFF vascas y dotarlas de rango legal, entiendo que habría que modificar cuando menos la LTH de 1983, más concretamente su artículo sexto y entiendo que también el EAPV de 1979, lo que habida cuenta de la realidad y el contexto político en el que

vivimos se antoja complicado. De todas formas aspirar a lo imposible, suele ser la antesala de lograr lo posible.

Este problema jurídico concreto, no es sino un problema que refleja los problemas de vertebración institucional interna derivados de la compleja arquitectura institucional de Euskadi. Por eso, y para acabar con problemas de este estilo y evitar que puedan surgir nuevos, se ha de proceder a mi juicio a modificar la LTH y el EAPV.

En lo que se refiere a la modificación de la LTH, los motivos, argumentos y fundamentos tales como la necesidad de dotar de rango de ley a las NNFF que regulan materias de competencia exclusiva de los TTHH vascos, serían argumentos y motivos suficientes a tener en cuenta. Sin embargo, una simple modificación de la LTH, sin modificar también el Estatuto de Gernika, resultaría muy discutible desde el punto de vista teórico y práctico. En otras palabras, sería una reforma incompleta que adolecería de los problemas que adolece la situación actual, entre los que destaca el que la LTH es una “simple” ley autonómica que en cualquier momento pudiese ser derogada por otra ley autonómica posterior.

En lo que a la modificación del Estatuto de Gernika hace referencia, sería necesaria la modificación del artículo 25.1 estableciendo que no sólo el Parlamento vasco sino también las JJGG de los TTHH ejercen la potestad legislativa en el desarrollo de las competencias exclusivas recogidas en el artículo 37 EAPV. Por eso esta propuesta personal, hace mención a las modificaciones de la LTH y del Estatuto de Gernika tratadas de forma simultánea, lo que acarrearía un profundo cambio de la articulación institucional de Euskadi como la venimos concibiendo hasta nuestros días.

Al margen de lo concreto y presente en la justificación de esa nueva LTH y la reforma o nuevo EAPV, que vaya por delante debe realizarse a mi juicio en clave interna descentralizadora, manteniendo su esencia histórico-foral y manteniendo de igual forma la estructura tridimensional desconcentrada en los tres niveles de poder (municipal-local, - TTHH - Instituciones Comunes) actual, esa reforma debiese aprovecharse también para dar respuesta legislativa a otras cuestiones de importante calado en el desarrollo y fortalecimiento del autogobierno vasco como son:

Una adecuada representación de los TTHH y de los municipios vascos en instancias superiores de la Comunidad Autónoma en materias que afecten a sus respectivos intereses a desarrollar en el ámbito de sus competencias. Podría plantearse para ello la participación de los TTHH y de la representación de los municipios (a través de EUDEL²⁵¹) en sede parlamentaria, cuanto menos como partícipes con derecho de audiencia en la materias previamente referidas (lo que sería una propuestas más asumible) o constituir una nueva segunda “cámara” de representación parlamentaria en la que se tratasen únicamente las cuestiones que afectasen a las materias de los TTHH y de los municipios, en las que tanto los TTHH

²⁵¹ La Asociación de Municipios Vascos (EUDEL) se fundó en 1982 con el objetivo de defender la autonomía municipal y representar los intereses locales ante otras Instituciones. En sus Estatutos se recogen como fines de la Asociación, el fomento y defensa de la autonomía municipal, la defensa y representación de los intereses generales de los asociados ante las instancias política administrativas, la coordinación y dinamización para la cohesión de los ayuntamientos vascos, fomentando el intercambio de sus experiencias y la difusión de sus buenas prácticas que favorezcan su modernización y el afianzamiento de su influencia, así como el desarrollo del espíritu europeo en los entes municipales, promoviendo su participación y representación en los organismos europeos e internacionales.

como los municipios, tuviesen no sólo audiencia sino una participación directa en la tramitación de las iniciativas legislativas que les afecten (propuesta más ambiciosa pero más difícil de desarrollarse en la actualidad por distintos motivos como la tendencia a la reducción de instituciones etc...).

Por último, reforzar el papel de representación de las instituciones vascas ante las instituciones del Estado (potenciando y extendiendo instituciones mixtas como las existentes para el Concierto Económico a otros ámbitos que constituyen el núcleo intangible de la foralidad) y ante las instituciones de la UE en materias que por afectar de manera directa a los intereses de Euskadi, puedan cuando menos ser defendidos de manera conjunta por las instituciones vascas y las del Estado, de igual forma que ocurre en otros países descentralizados del entorno geopolítico próximo como son los casos de Alemania y Bélgica.

El problema principal al que deberá enfrentarse esta propuesta si fuese asumida por alguien que tenga la capacidad de desarrollarla, será la dificultad de articular y lograr las mayorías necesarias para modificar el EAPV, lo que se antoja hartamente complicado habida cuenta de las diferentes y opuestas visiones que tienen las grandes familias políticas del país de lo que Euskadi ha de ser. No obstante, tenemos ejemplos recientes como la Ley de Instituciones locales de Euskadi recientemente aprobada, que permiten abrir una ventana a la esperanza del acuerdo en materias tan sensibles como las expuestas hasta ahora. En este sentido, tengo la convicción de que tanto el EAPV como la LTH se han convertido al igual que la CE de 1978 en “tótems” intocables, alejándose de lo que verdaderamente son, normas que han de regular la convivencia en un territorio entre ciudadanos con iguales derechos y obligaciones, que han de atender al fin básico de conseguir un mejor espacio común en el que los ciudadanos desarrollen sus proyectos vitales. Por tanto, deban ser modificadas cuando sea necesario hacerlo y en ningún caso quedar petrificadas en nuestro ordenamiento. Hacer frente al “totém” es un reto pendiente que probablemente haya de afrontarse más pronto que tarde.

BIBLIOGRAFÍA

1. OBRAS Y REVISTAS

- ÁLVAREZ CONDE, Enrique, “Comentarios preliminares a la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las Leyes orgánicas del Tribunal Constitucional y el Poder Judicial” en CRIADO GÁMEZ, Juan Manuel (Dir.) y MARTÍNEZ AGUIRRE, María Esther (Coord.), *El blindaje de las normas forales fiscales*, gobierno de la Rioja, Madrid, 2011.
- ARLUCEA RUIZ, Esteban, *La descentralización política de la Comunidad Autónoma Vasca*, Versión Editora, Bilbao, 2000.
- ARLUCEA RUIZ, Esteban, *Los Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma Vasca*, Elkargunea, Bilbao, 2001.
- AAVV, *Cuestiones particulares del régimen foral y local vasco*, IVAP, Oñati, 1994.
- BALZA AGUILERA, Javier, “La naturaleza jurídica de las Comisiones Arbitrales”, *RVAP* nº12, 1985.
- CABELLO FERNÁNDEZ, María Dolores, *El conflicto en defensa de la autonomía local*, Thomsom - Civitas, Madrid, 2003.
- CAÑO MORENO, Javier, *Derecho Autonómico Vasco*, Universidad de Deusto – Bilbao, 2007.
- CASTELLS ARTECHE, José Manuel, *Reflexiones sobre la Autonomía Vasca*, IVAP, Oñate, 1986.
- CASTELLS ARTECHE, José Manuel, *El Hecho Diferencial de Vasconia. Cuadernos de Autogobierno*, Donostia - San Sebastián, 2007.
- CELAYA IBARRA, Adrián, *Derecho Autonómico Vasco*, Universidad de Deusto - Bilbao, 2007.
- COBREROS MENDAZONA, Edorta, “La modificación expresa de la Ley de Territorios Históricos como requisito para reducir las competencias de los Órganos Forales”, *RVAP*, nº 75, 2006.
- COBREROS MENDAZONA, Edorta, “Un asunto sin resolver: la cuestionada constitucionalidad de la irrecurribilidad ante la jurisdicción contencioso-administrativa de las resoluciones de la Comisión Arbitral”, *RVAP* nº 81, 2008.
- COBREROS MENDAZONA, Edorta, *Escritos sobre la Comisión Arbitral*, IVAP, Donostia - San Sebastian, 2009.
- CRIADO GÁMEZ, Juan Manuel, “Motivos de inconstitucionalidad de la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las Leyes orgánicas del tribunal constitu-

- cional y del poder judicial”, en ÁLVAREZ CONDE, Enrique (Dir.) y LÓPEZ DE LOS MOZOS Y DIAZ-MADROÑERO, Alicia (Coord.), *El privilegio jurisdiccional de las normas forales fiscales vascas*, Instituto de Derecho Público, Madrid, 2010.
- DE LA HUCHA CELADOR, Fernando, “La naturaleza legislativa de las Normas Forales de los Territorios Históricos del País Vasco”, *Revista Española de Derecho Financiero* n° 129, 2006.
 - DIEZ - PICAZO Y PONCE DE LEÓN, Luís María, “Concepto de Ley y tipos de Leyes (¿Existe una noción unitaria de Ley en la Constitución española?)”, *REDC* n° 24, 1988.
 - ELICEGUI MENDIZABAL, Luís, “Las instituciones forales” en *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Vol. III, IVAP, Donostia - San Sebastián, 1991.
 - ETXEBARRIA MONASTERIO, José Luís, “En defensa del “blindaje” de las Normas Forales tributarias”, *Forum fiscal de Álava*, Mes 7, 2008.
 - FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, *Los derechos históricos de los territorios forales: Bases constitucionales y estatutarias de administración foral vasca*, Civitas/Centro de estudios constitucionales, Madrid, 1985.
 - FLÓREZ TURRADO, Javier, “La Comisión Arbitral del País Vasco y control autonómico de constitucionalidad”, *RVAP* n° 94, 2012.
 - GARCÍA COUSO, Susana, “La Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, el control constitucional de las normas forales fiscales vascas”, en ÁLVAREZ CONDE, Enrique (Dir.) y LÓPEZ DE LOS MOZOS Y DIAZ-MADROÑERO, Alicia (Coord.), *El privilegio jurisdiccional de las normas forales fiscales vascas*, Instituto de Derecho Público, Madrid, 2010.
 - GARCIA HERRERA, Miguel Ángel, “Instituciones Autonómicas Centrales e Instituciones forales de los Territorios Históricos”, *Revista Española de Derecho Administrativo* n° 30, 1981.
 - GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Esther, “La excepción vasca y la LO 1/2010, de 19 de febrero, de la reforma del Tribunal Constitucional. El “riesgo” de desnaturalización de la jurisdicción constitucional” en CRIADO GÁMEZ, Juan Manuel (Dir.) y MARTÍNEZ AGUIRRE, María Esther (Coord.), *El blindaje de las normas forales fiscales*, gobierno de la Rioja, Madrid, 2011.
 - GORDILLO PÉREZ, Luís Ignacio y MÚGICA ALCORTA, Ramón, “Introducción al sistema normativo foral de los Territorios Históricos: consideraciones y propuestas”, en GORDILLO PÉREZ, Luís Ignacio (Dir.), *El poder normativo de Bizkaia en un contexto multinivel y transnacional*, Deusto Digital, Bilbao, 2012.
 - GORDILLO PÉREZ, Luís Ignacio y MÚGICA ALCORTA, Ramón, “Los Ordenamientos jurídicos forales”, en GORDILLO PÉREZ, Luís Ignacio (Dir.), *El poder normativo foral en la encrucijada*, Thomsom Reuters – Aranzadi, 2014.
 - HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, Miguel, “Territorios Históricos y Fragmentos de Estado”, *REDC* n° 14, mayo - agosto 1985.
 - HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, Miguel, *Idea de los Derechos Históricos*, Austral, Madrid, 1991.
 - HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, Miguel, *Derechos Históricos y Constitución*, Taurus, Madrid, 1998.
 - HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, Miguel, y LLUCH MARTÍN, Ernest, *Derechos históricos y Constitucionalismo útil*, Crítica, Madrid. 2001, Introducción.
 - HABERLE, Peter y PORRAS RÁMIREZ, José María, *El conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Cuadernos Civitas, Madrid, 2001.

- IBARRA ROBLES, Juan Luis y ZURITA LAGUNA, Ángel, "La organización foral" en la obra colectiva *Primeras Jornadas de estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, IVAP, Oñati, 1983.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, *La Ley autonómica en el sistema constitucional de fuentes del derecho*, Marcial Pons, Barcelona, 2001.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, "La "Norma Foral" en el sistema de fuentes del Derecho: presupuestos conceptuales, problemas en torno a su naturaleza y esbozo de propuestas", en UGARTEMENDIA ECEIZABARRENA, Juan Ignacio (Dir.) y ZELAIA GARAGARZA, Maite (Coord.), *Las Juntas Generales de Gipuzkoa como Parlamento foral*, IVAP y JJGG de Gipuzkoa, Oñati, 2006.
- GÓMEZ RIVERO, Ricardo, "Voz "Pase Foral", *Enciclopedia General Ilustrada del País Vasco, Diccionario Enciclopédico Vasco*, Ed. Auñamendi, San Sebastián, tomo XXXVII, 1994.
- LARUMBE BIURRUN, Kepa, "Naturaleza jurídica dual de las instituciones forales de los territorios históricos", en AAVV, *Jornadas de estudio sobre la actualización de los derechos históricos vascos*, Servicio de publicaciones de la EHU/UPV, Bilbao, 1986.
- LARRAZABAL BASAÑEZ, Santiago, *Contribución a una teoría de los Derechos Históricos Vascos*, IVAP, Oñate, 1997.
- LARRAZABAL BASAÑEZ, Santiago, "Una institución peculiar de nuestro ordenamiento: La CA", en la obra colectiva (Tomo IV) dirigida por MORODO LEONCIO, Raúl y DE VEGA GARCÍA, Pedro, *Estudios de Teoría del Estado y Derecho Constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2001.
- LARRAZABAL BASAÑEZ, Santiago, *Derecho Público de los Territorios Forales*, IVAP, Oñati, 2004.
- LARRAZABAL BASAÑEZ, Santiago, "¿26 años no es nada...? Luces y sombras en la distribución de competencias entre las Instituciones comunes del País Vasco y las de sus Territorios Históricos", *RVAP* n° 87-88, 2010.
- LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki, *La potestad legislativa de las Comunidades Autónomas*, servicio de publicaciones del gobierno vasco. Vitoria-Gasteiz, 1982.
- LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki, *Fuentes del Derecho*, Ed. Lete, Bilbao, 1997.
- LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki "Las Normas Forales: su naturaleza jurídica" en AAVV, *Cuestiones particulares del Régimen Foral y Local Vasco*, IVAP, Oñati, 1991.
- LEGUINA VILLA, Jesús, *Escritos sobre autonomías territoriales*, Técnos, Madrid, 1984.
- LEGUINA VILLA, Jesús, "La Ley 13/1994 reguladora de la CA y el artículo 39 del Estatuto de autonomía del País Vasco", *RVAP* n° 41, Oñati, 2005.
- *El libro blanco del Gobierno Vasco*, Editorial Entrega, París, 1956.
- LÓPEZ BASAGUREN, Alberto, "Las Comisiones Arbitrales", en la obra colectiva *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, vol. IV, IVAP, Oñate, 1991.
- LÓPEZ BASAGUREN, Alberto, "Informe sobre la distribución de competencias entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco y sus Territorios Históricos", en GARCÍA CRESPO, Milagros (Dir.), *Evaluación y cuantificación de la distribución competencial existente ente el gobierno vasco y los tres Territorios Históricos, con especial referencia al Territorio Histórico de Álava*, Departamento de Economía Aplicada V, Universidad del País Vasco, Bilbao, 2006.

- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Enrique, “La reserva al Tribunal Constitucional del control jurisdiccional de las normas fiscales vascas y la creación del conflicto en defensa de la autonomía foral frente a las Leyes del Estado”, en ÁLVAREZ CONDE, Enrique (Dir.) y LÓPEZ DE LOS MOZOS Y DIAZ-MADROÑERO, Alicia (Coord.), *El privilegio jurisdiccional de las normas forales fiscales vascas*, Instituto de Derecho Público, Madrid, 2010.
- LUCAS VERDÚ, Pablo, “Los derechos históricos como constitución sustancial del Pueblo vasco” en AAVV, *Congreso sobre los derechos históricos vascos*, gobierno vasco, Vitoria-Gasteiz, 1988.
- MARTÍNEZ DE ANTOÑANA BLANCO, Nieves y JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, Dossier, Territorios Históricos. I. Normativa Institucional, IVAP, Oñati. 1985.
- MARTÍNEZ ETXEBERRIA, Gonzalo, *La defensa jurídica de un derecho histórico paradigmático: el concierto económico vasco*, Colección de tesis doctorales de la DFB nº3, Bilbao, 2014.
- MELLADO PRADO, Pilar y SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Santiago, *La Constitución democrática española y sus fuentes*, Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid. 2003.
- MONREAL ZÍA, Gregorio, *El derecho histórico vasco y su originalidad*, Forum Deusto de Cultura Vasca (5º ciclo), UD, Bilbao, 1994.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago, “Crítica de la exclusión de las normas fiscales de los Territorios Históricos vascos del control jurisdiccional contencioso-administrativo” en CRIADO GÁMEZ, Juan Manuel (Dir.) y MARTÍNEZ AGUIRRE, María Esther (Coord.), *El blindaje de las normas forales fiscales*, gobierno de la Rioja, Madrid, 2011.
- NOVO ARBONA, Ainhoa, *La excepcionalidad del modelo federal foral vasco*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.
- PALAO TABOADA, Carlos, “La constitucionalidad del régimen de control jurisdiccional de las normas forales fiscales”, *Revista de Estudios financieros* nº 370, 2014.
- PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *Derecho Administrativo I, Parte General*, Marcial Pons, Barcelona, 2001.
- PÉREZ ROYO, Javier, *Las Fuentes del Derecho*, Técnos, Madrid, 2008.
- PORRAS RAMIREZ, José María, *Las Reformas estatutarias en el nuevo sistema autonómico de fuentes del derecho*, Thomson - Civitas, Cizur Menor, 2007.
- PORRAS RAMIREZ, José María, *El conflicto en defensa de la autonomía local frente al Tribunal Constitucional*, Cuadernos Civitas, Madrid, 2001.
- RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio y PÉREZ CALVO, Alberto, *Manual de Derecho público de Navarra*, Gobierno de Navarra /UPNA, Iruña - Pamplona. 2000.
- RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María, “Organización foral y hecho diferencial” en COELLO MARTÍN, Carlos, *El Estado Autonómico y Hecho diferencial de Vasconia*, Eusko Ikaskuntza/ Sociedad de Estudios Vascos, Donostia - San Sebastián, 2000.
- RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María, “Una visión general de esta Ley: encuadre del nivel institucional que se deriva de la misma”, pendiente de publicación.
- RUBIO LLORENTE, Francisco, “Rango de Ley, fuerza de Ley, valor de Ley (Sobre el problema del concepto de Ley en la Constitución)”, en *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*, 2ª ed., Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997.
- SÁEZ HIDALGO, Ignacio, “Una respuesta injustificada desproporcionada e inconstitucional a una reivindicación nacionalista”, CRIADO GÁMEZ, Juan Manuel (Dir.) y MARTÍNEZ AGUIRRE, María Esther (Coord.), *El blindaje de las normas forales fiscales*, gobierno de la Rioja, Madrid, 2011.

- SÁNCHEZ FÉRRIZ, Remedio, *El Estado Constitucional y su sistema de fuentes*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Santiago y MELLADO PRADO, Pilar, *La Constitución democrática española y sus fuentes*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2003.
- TAMAYO SALABERRIA, Virginia y Carlos, *Fuentes Documentales y normativas del Estatuto de Gernika*, Publicaciones de la Diputación Foral de Álava, Vitoria-Gasteiz, 1981.
- URETA DOMINGO, Juan Carlos, “La superación arbitral de los conflictos: Las Comisiones Arbitrales” en la obra colectiva (vol.III) *Primeras Jornadas de estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, IVAP, Oñati, 1983.
- URIARTE SANTAMARÍA, Pedro Luís, *El Concierto Económico Vasco: una visión personal*, el conciertoeconómico.com, 2015.
- ZAFRA VÍCTOR, Manuel, “Garantía de la autonomía local: herramientas de la nueva Ley”, artículo defendido en la exposición pública realizada en el Palacio Euskalduna de Bilbao con motivo de la presentación de la Ley de Entidades locales de Euskadi. Pendiente de publicación.

2. LEGISLACIÓN Y NORMATIVA (ORGANIZADA CRONOLÓGICAMENTE)

2.1. Estatal

- Decreto de 29 de octubre de 1841, conocido como el “Decreto de Espartero”.
- Constitución española de 1978, aprobada en referéndum el 6 de diciembre de 1978 y publicada en el BOE, n.º 311.1, de 29 de diciembre de 1978.
- Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, publicada en el BOE n.º 243, de 10 de octubre de 1979.
- Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía del País Vasco, publicado en el BOE, n.º 306, de 22 de diciembre de 1979.
- Ley 12/1981, de 13 de mayo por la que se aprueba el Concierto Económico de la Comunidad Autónoma del País Vasco, publicada en el Boletín Oficial del Estado de 28 de mayo de 1981, n.º 127 de 1981.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local, publicada en el BOE n.º 80, de 3 de abril de 1985.
- Ley Orgánica del Poder Judicial 6/1985, de 1 de julio, publicada en el BOE n.º 157, de 2 de julio de 1985.
- Carta Europea de la Autonomía Local, firmada y ratificada por el Reino de España el 15 de octubre de 1985.
- Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, publicada en el BOE n.º 101, de 29 de abril de 1986.
- Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, publicada en el BOE n.º 167 de 14 de julio de 1998.
- Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, publicada en el BOE n.º 96 de 22 de abril.
- Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, publicada en el BOE n.º 124, de 24 de mayo de 2002.
- Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, publicado en el BOE, n.º 86, de 11 de abril de 2006.

- Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, publicada en el BOE, n.º 172, de 20 de julio de 2006.
- Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, publicado en BOE, n.º 52, de 1 de marzo de 2007.
- Ley 28/2007, de 25 de octubre, por la que se modifica la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, publicada en el BOE n.º 257 de 26 de octubre.
- Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las Leyes orgánicas del Tribunal Constitucional publicada en el BOE n.º 45, de 20 de febrero de 2010.
- Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, publicada en el BOE n.º 312, de 30 de diciembre de 2013.

2.2. Autonómica

- 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, BOP n.º 182, de 10 de diciembre de 1983.
- Ley 1/1987 de 27 de marzo de elecciones para las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Araba-Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, publicada en el BOPV n.º 72, de 10 de abril de 1987.
- Ley 3/1989 del Parlamento Vasco, de 30 de mayo, de Armonización, Coordinación y Colaboración Fiscal, publicada en el BOPV, n.º 109, de 9 de junio de 1989.
- Ley 5/1993, de modificación de la Ley de relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco y los órganos forales de los Territorios Históricos, de 16 de julio publicada en el BOPV n.º 136, de 20 de julio de 1993.
- Ley 13/1994, de 30 de junio, por la que se regula la CA, publicada en el BOPV, n.º 142, de 27 de julio de 1994.
- Reglamento del parlamento vasco aprobado por el pleno ordinario celebrado el día 23 de diciembre de 2008, y publicado en el BOPV n.º 34, de 18 de febrero de 2009.
- Ley 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi, publicada en el BOPV n.º 70, de 14 de abril de 2016.

2.3. Foral

- NF de 20 de diciembre de 1984 por la que se aprueba el Reglamento de funcionamiento de las JJGG de Araba-Álava, publicado en el BOTHA n.º 7, de 17 de enero de 1984.
- NF de 7 de marzo de 1983 sobre Organización Institucional del Territorio Histórico de Araba-Álava, publicada en el BOTHA n.º 28, de 8 de marzo de 1983.
- NF 3/1987 de 13 de febrero, sobre elección, organización, régimen y funcionamiento de las Instituciones Forales del Territorio Histórico de Bizkaia, publicado en el anexo al BOB n.º 44, de 23 de febrero de 1987.
- NF por la que se aprueba el Reglamento de las Juntas Generales de Bizkaia, publicado en el BOB n.º 126 de 3 de julio de 1995.
- NF 7/1996, de 4 de julio, del Impuesto de Sociedades, publicada en el BOPV, n.º 179, de 17 de septiembre de 1996, en el caso de Gipuzkoa.
- NF 24/1996, de 5 de julio, del Impuesto de Sociedades, publicada en el BOTHA, n.º 90, de 9 de agosto de 1996, en el caso de Araba-Álava.

- NF 3/1996, de 26 de junio, del Impuesto de Sociedades, publicada en el BOB, n.º 135, de 11 de julio de 1996, en el caso de Bizkaia.
- NF 6/2005, de 12 de julio, sobre organización institucional, gobierno y administración del Territorio Histórico de Gipuzkoa, publicada en el BOG n.º 137, de 20 de julio de 2005.
- NF por la que se aprueba el Reglamento de las Juntas Generales de Gipuzkoa aprobado por el Pleno de las Juntas Generales en sesión celebrada el día 2 de julio de 2006 y publicado en el BOG n.º 132, de 12 de julio de 2006.
- Decreto Foral Normativo 2/2013, de 26 de febrero, por el que se determina la aplicación de nuevos tributos en el Territorio Histórico de Bizkaia, publicado en el BOB, n.º 45, de 5 de marzo de 2013.

2.4. Otros

2.4.1. Referencias normativas históricas (Anteriores a la CE de 1978)

- Anteproyecto de Estatuto Vasco aprobado por la Sociedad de Estudios Vascos el día 31 de mayo de 1931, *El libro blanco del Gobierno Vasco*, Editorial Entrega, París, 1956.
- Proyecto de Estatuto del País Vasco aprobado en Vitoria, el día 6 de agosto de 1933, por las Comisiones Gestoras de las Diputaciones de Álava, Gipuzcoa y Vizcaya y por la Asamblea de las tres provincias plebiscitado el día 5 de noviembre de 1933, Diario de Sesiones de Cortes de la República española n.º 13, apéndice 3.º, de 29 de diciembre de 1933.
- Ley sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco de 6 de octubre de 1936, publicada en la “Gaceta de Madrid”, Diario oficial de la República n.º 281 de 7 de octubre.
- Real Decreto-Ley de 4 de enero de 1978 por el que se aprueba el régimen preautonómico para el País Vasco, publicado en el BOE n.º 5, de 6 de enero de 1978 y en el Boletín Oficial del Consejo General del País Vasco n.º 1, de 15 de mayo de 1978.

3. JURISPRUDENCIA

3.1. Tribunal Constitucional

- STC 76/1988, de 26 de abril, publicada en el BOE n.º 125, de 25 de mayo de 1988.
- STC 26/1986 de 19 de febrero, publicada en el BOE n.º 69, de 21 de marzo de 1986.
- STC 93/1992 de 11 de junio, publicada en el BOE n.º 169, de 15 de julio de 1992.
- ATC 144/2012, de 16 de julio de 2012.

3.2. Tribunal Supremo

- STS 7927/2004 de 9 de diciembre de 2004.

3.3. Tribunales Superiores de Justicia

STSJPV de 30 de septiembre de 1999.

3.4 Otros: Decisiones y resoluciones de la CA

- Resolución 1/2001, de 16 de julio, publicada en el BOPV n.º 188, de 27 de septiembre de 2001.
- Resolución 1/2003, de 24 de febrero, publicada en el BOPV, n.º 71 de 9 de abril de 2003.
- Resolución 4/2003, de 6 de octubre, publicada en el BOPV n.º 15, de 23 de enero de 2004.

- Decisión 5/2003, de 3 de noviembre, publicada en el BOPV nº 35 de 20 de febrero de 2004.
- Decisión 1/2005, de 8 de febrero, publicada en el BOPV nº 40 de 28 de febrero de 2005.
- Decisión 3/2006, de 28 de junio, publicada en el BOPV nº 134, de 14 de julio de 2006.
- Decisión 1/2008, de 20 de octubre, publicada en el BOPV nº 236, de 10 de diciembre de 2008.
- Decisión 2/2008, de 20 de octubre, publicada en el BOPV nº 236, de 10 de diciembre de 2008.
- Decisión 1/2011, de 13 de mayo, publicada en el BOPV nº 116, de 20 de junio de 2011.
- Decisión 2/2011, de 8 de noviembre, publicada en el BOPV nº 243, de 26 de diciembre de 2011.
- Decisión 1/2012, de 3 de enero, publicada en BOPV nº 29, de 9 de febrero de 2012
- Decisión 2/2012, de 1 de marzo, publicada en el BOPV nº 69, de 4 de abril de 2012. Las Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, en relación con el Proyecto de ley Vasca de Juventud.
- Decisión 3/2012, de 19 de abril, publicada en el BOPV nº.115, de 13 de junio de 2012.



Bizkaiko Foru Alkandria
Diputación Foral de Bizkaia



Universidad
del País Vasco

Euskal Herriko
Unibertsitatea



Universidad de Deusto
Deustuko Unibertsitatea