

## La organización territorial interna de los territorios forales

Martín María Razquin Lizarraga

*Catedrático de Derecho Administrativo*  
*Universidad Pública de Navarra*  
martin.razquin@unavarra.es

### SUMARIO

- I. Introducción.
- II. La organización territorial interna de la Comunidad Foral de Navarra.
  1. Organización.
  2. Competencias.
  3. Hacienda Foral.
  4. La Administración y gobierno local.
- III. La organización territorial interna de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
  1. Las bases de la organización interna de la Comunidad Autónoma del País Vasco: la tridimensionalidad.
    - 1.1. El ámbito externo.
    - 1.2. El ámbito interno.
    - 1.3. La tridimensionalidad.
  2. La organización territorial interna de las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
  3. La organización territorial interna de los Territorios Históricos.
    - 3.1. Naturaleza y carácter de los Territorios Históricos.
    - 3.2. La organización territorial interna de los Territorios Históricos.
      - 3.2.1. La organización interna general.
      - 3.2.2. La organización territorial interna de cada Territorio Histórico.
  4. Las competencias de los Territorios Históricos.
  5. Las Haciendas Forales.
  6. Las relaciones de los Territorios Históricos y los municipios.

### I. INTRODUCCIÓN

El título de mi estudio se refiere a la organización territorial interna de los Territorios Forales. Y lleva este título porque es la calificación que utiliza la Disposición Adicional 1.ª de la Constitución para referirse a los denominados territorios históricos o territorios que contaban con derechos históricos de Derecho Público.

La STC 76/1988 y luego la STC 32/2010 precisaron que los territorios forales son únicamente Navarra, Alava, Bizkaia y Gipuzkoa. La STC 118/2016 en su F.J. 2 letra a) delimita cuáles son los territorios históricos:

«Pues bien, con la expresión “territorios forales” recogida en la disposición adicional primera del texto constitucional “se hace referencia a ‘aquellos territorios’ integrantes de la Monarquía española que, pese a la unificación del Derecho público y de las instituciones políticas y administrativas del resto de los reinos y regiones de España, culminada en los Decretos de Nueva Planta de 1707, 1711, 1715 y 1716, mantuvieron sus propios fueros (entendidos tanto en el sentido de peculiar forma de organización de sus poderes públicos como del régimen jurídico propio en otras materias) durante el siglo XVIII y gran parte del XIX, llegando incluso hasta nuestros días manifestaciones de esa peculiaridad foral” (SSTC 76/1988, de 26 de abril, FJ 2, y 173/2014, de 23 de octubre, FJ 3)».

La foralidad reconocida en el precepto constitucional se ha plasmado de forma diferente y diferenciada. La primera de ellas la configuración de dos Comunidades Autónomas diferenciadas: la Comunidad Foral de Navarra (CFN), por un lado, y por otro, la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV), que engloba a los territorios forales de Alava, Bizkaia y Gipuzkoa. Ello supone que mientras el territorio foral de Navarra se ha constituido como Comunidad Autónoma (Foral), sin embargo los otros tres territorios históricos no son como tales Comunidades Autónomas individuales sino que forman parte de la CAPV que los engloba.

En segundo lugar, esta foralidad constituye un régimen inserto en la Constitución española, del que no se deriva un derecho de independencia o separación del Estado español sino una suerte de integración singular en el mismo. Esta integración supone el reconocimiento de los derechos históricos de los Territorios Forales, lo que les aparta en ocasiones y en aspectos relevantes del régimen general común de las Comunidades Autónomas y de las provincias. Asimismo les dota de una organización territorial interna distinta de la existente en otras Comunidades Autónomas o provincias.

Las consecuencias de la aplicación de la disposición adicional 1.ª CE se plasman tanto en los respectivos Estatutos de Autonomía, principalmente la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra de 1982 (LORAFNA), como el Estatuto de Gernika de 1979 (EAPV). Debe señalarse que la LORAFNA ha sido objeto de dos modificaciones muy reducidas, lo que significa que no se ha sumado al carro de las reformas estatutarias más recientes iniciadas con el Estatuto de Autonomía de Cataluña (aunque propiamente primero fuera el de la Comunidad Valenciana). Y el EAPV no ha sufrido modificación alguna, a pesar del intento de reforma –más bien sustitución total (el denominado Plan Ibarretxe, concretado en el Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi)– que fue rechazado por el Congreso de los Diputados.

A este bloque constitucional, se unen asimismo las leyes estatales que recogen el Convenio Económico y el Concierto Económico, que son la veste formal del acuerdo o pacto en materia tributaria y financiera, entre el Estado y la CFN y entre el Estado y la CAPV.

También otras normas estatales desarrollan y explicitan derechos históricos en determinadas materias vinculadas principalmente a los ámbitos tributario y financiero y local.

Ya en el ámbito interno de Navarra, la LORAFNA ha sido desarrollada por medio de las leyes forales principales, de mayoría absoluta –exigida por la LORAFNA–, destacadamente la Ley Foral del Gobierno de Navarra y de su Presidente y la Ley Foral de la Administración Local de Navarra (y la Ley Foral de las Haciendas Locales de Navarra).

En el ámbito de la CAPV, el desarrollo se opera tanto por la normativa que emana de las Instituciones comunes, principalmente las leyes que aprueba el Parlamento Vasco –donde no se recoge la categoría de leyes de mayoría absoluta–, así como por las Normas Forales que aprueban los Territorios Históricos de Alava, Bizkaia y Gipuzkoa, singularmente sus respectivas Juntas Generales. En el ámbito de la CAPV, existe una complejidad interna que la diferencia de Navarra.

Finalmente, cabe resaltar que esta organización territorial de los territorios forales debe ser analizada desde una perspectiva más general, cual es la de las singularidades forales derivadas de la tan citada Disposición Adicional 1.ª CE y que se concentran en cuatro áreas principales: la organización, las competencias, la financiación y el régimen local.

Con estas premisas, es obligado estudiar de forma completamente diferenciada la organización territorial interna de la CFN y la propia de la CAPV y de los Territorios Históricos. Y ello entre otras razones porque Navarra se ha convertido en una Comunidad Autónoma singular, denominada Comunidad Foral de Navarra, en virtud del Amejoramiento del Fuero, que es su Estatuto de Autonomía. En cambio, los territorios forales de Alava, Bizkaia y Gipuzkoa se han reunido en la Comunidad Autónoma del País Vasco, no siendo cada uno de ellos una Comunidad Autónoma, sino un Territorio Histórico que forma parte de ella. Así lo indica el Tribunal Constitucional (TC) en su STC 118/2016:

«Cuanto antecede pone de manifiesto que los territorios históricos vascos gozan de una singularidad que se materializa en un ámbito competencial diferente y más amplio del conferido a las provincias de régimen común, que dimana del régimen foral constitucional y estatutariamente garantizado, no solo frente a las Instituciones comunes del País Vasco sino también, como hemos señalado, frente “a los poderes centrales del Estado” (STC 76/1988, de 26 de abril, FJ 6)» (F. J. 4, letra d), párr. 5.º).

1 Así lo resalta COBREROS MENDEZONA, E., *Escritos sobre la Comisión arbitral*, Ed. IVAP, Oñati, 2009, pp. 141-142.

Es, por ello, que en el primer caso (CFN) la foralidad (y su garantía) actúa sólo frente al Estado, mientras que en el segundo, la garantía institucional de los Territorios Históricos se formula tanto frente al Estado como frente a la propia CAPV. Y este segundo es el concepto de derechos históricos que se enuncia en la STC 118/2016:

«El concepto de “derecho histórico” empleado por la disposición adicional primera de la Constitución “apela, entre otras cosas, a un cierto contenido competencial que vendría siendo ejercido de forma continuada por la Institución Foral y reconocido por el Estado” [SSTC 140/1990, de 20 de septiembre, FJ 4; y 173/2014, de 23 de octubre, FJ 3.a)]. Eso sí, hay que tener presente que los derechos históricos de los territorios forales a que alude aquella disposición adicional primera no pueden considerarse como un título autónomo del que puedan deducirse específicas competencias, pues la propia disposición establece que la actualización se llevará a cabo en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía [SSTC 123/1984, de 18 de diciembre, FJ 3; 94/1985, de 29 de julio, FJ 6; y 173/20014, de 23 de octubre, FJ 3.a)]. De esta manera, “la disposición adicional primera de la Constitución permite que las comunidades forales puedan mantener competencias que históricamente les hubieran correspondido ... pero dichas competencias deberán ser asumidas mediante la norma estatutaria” [SSTC 208/2012, de 14 de noviembre, FJ 4; y 173/20014, de 23 de octubre, FJ 3 a)]. Así ha sucedido expresamente con la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco, conforme a la cual, “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” (art. 3, en relación con el art. 24.2, ambos del Estatuto de Autonomía del País Vasco), los cuales, no solo se regirán “por el régimen privativo de cada uno de ellos” (art. 37.1 EAPV), sino que conservarán una serie de competencias exclusivas (arts. 37.3 y 25.1, ambos del Estatuto de Autonomía del País Vasco), también en materia tributaria (art. 41.2 EAPV), que vienen a constituir unas “zonas de poder exentas de Ley del Parlamento” (como las califica el párrafo séptimo de la exposición de motivos de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma órganos forales de sus territorios históricos). Se trata, pues, de una garantía foral “que coloca en lugar preferente, en cuanto a su respeto y protección, a los regímenes forales en su definición estatutaria, tanto frente a las Instituciones comunes del País Vasco como a los poderes centrales del Estado” (STC 76/1988, de 26 de abril, FJ 6)» F. J. 4, letra d) párr. 4.º).

La foralidad, así pues, es muy distinta en su concepción en la CFN y en la CAPV. Y ello porque en esta segunda, la foralidad acarrea una dimensión interna que condiciona la organización territorial de la Comunidad Autónoma. Ello provoca que la CFN y la CAPV sean dos realidades distintas desde el punto de vista institucional y jurídico, aunque su fundamento se residencia para ambas en la disposición adicional 1.ª de la CE y por tanto respondan a esquemas bastante similares derivados de la foralidad, como recuerda la STC 118/2016.

## II. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL INTERNA DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

La organización territorial interna de la CFN es la propia de cualquier Comunidad Autónoma Uniprovincial, con la singularidad de tratarse de un territorio foral. Por tanto van a analizarse los cuatro aspectos enunciados anteriormente.

### 1. Organización

La organización básica de Navarra está contenida en la LORAFNA, su Estatuto de Autonomía, y responde al principio de división de poderes de un sistema de gobierno parlamentario, que diferencia entre dos Instituciones principales: el Parlamento de Navarra y el Gobierno de Navarra, donde el Presidente de la Comunidad Foral (y del Gobierno de Navarra) debe contar con la confianza política de la Asamblea parlamentaria.

Ello supone que el Parlamento de Navarra aprueba leyes forales, que son leyes en sentido formal y como tales sometidas en exclusiva al control del Tribunal Constitucional (art. 37 LORAFNA). Por el contrario, los actos y disposiciones administrativas del Gobierno están sometidos a la jurisdicción contencioso-administrativa. El Gobierno de Navarra participa de forma excepcional de la potestad legislativa bien mediante Decretos Forales Legislativos en virtud de la delegación parlamentaria (art. 21 LORAFNA) y mediante Decretos Leyes Forales que deben ser convalidados por el Parlamento (art. 21 bis LORAFNA, adicionado en la reforma operada por la Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre).

Acompañan a esta organización primaria otras instituciones como la Cámara de Comptos (art. 18 bis LORAFNA), el Defensor del Pueblo de Navarra (art. 18 ter LORAFNA) y el Consejo de Navarra (art. 28 ter LORAFNA). Como

puede verse todas estas instituciones tienen (algunas desde 2010) el nivel de instituciones forales estatutarias reconocidas en el Amejoramiento del Fuero y han sido objeto de desarrollo legislativo, el más reciente, la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra.

La organización territorial interna de la CFN puede, por tanto, centrarse en el examen de su Gobierno y Administración, que se rigen por sendas leyes forales, la del Gobierno de Navarra (Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre) y la de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre), siendo la primera de ellas de mayoría absoluta y no así la segunda.

La organización gubernamental es la propia de cualquier Gobierno autonómico, en la que el Presidente de la Comunidad Foral es elegido por el Parlamento (art. 29 LORAFNA) y es además Presidente del Gobierno (art. 30 LORAFNA), manteniendo una relación de confianza (investidura, moción de censura y cuestión de confianza) con el Parlamento, concediéndosele en contrapartida la facultad de disolución de la Asamblea Parlamentaria (art. 30.3 LORAFNA), lo que abre una nueva legislatura parlamentaria completa.

El Gobierno de Navarra se compone del Presidente y de los Consejeros, nombrados libremente por aquél. Estos son titulares de un Departamento, que es la organización en la que se estructura la Administración Foral.

Dado que se ha seguido el esquema de organización estatal, se ha creado también una Comisión de Coordinación como órgano de preparación de los asuntos que deben ser tratados en las sesiones del Gobierno (art. 19 de la Ley Foral 14/2004).

La organización departamental es sencilla. Al frente, el Consejero, le siguen los Directores Generales, luego los Directores de Servicio, y de ahí desciende a los Jefes de Sección y por último los Jefes de Negociado, y además se cuenta como órgano de staff con la Secretaría General Técnica. En definitiva, se establecen cinco niveles jerárquicos.

La descentralización funcional ha provocado la creación de diversos organismos autónomos, entre los que destaca por su dimensión y servicios, el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, que cuenta además con un régimen jurídico especial para su personal. No se han creado, en cambio, entidades públicas empresariales.

También se ha acudido a la creación de sociedades públicas, aunque la tendencia de los últimos años ha ido hacia su reducción y supresión, pasando desde 36 hasta 12, principalmente mediante la fusión o absorción entre ellas, con el ánimo de reducir gastos corrientes (Gerentes o Administradores y Consejos de Administración).

No hay una estructura territorial periférica de la Administración Foral, puesto que la CFN es una Comunidad Autónoma con una población de aproximadamente 640.000 habitantes y además con un territorio reducido (10.391 kilómetros cuadrados). Esto significa que la organización administrativa se concentra en la capital, en Pamplona, donde se presta la práctica totalidad de los servicios administrativos.

En el ámbito exterior, Navarra cuenta con una Delegación del Gobierno de Navarra en Bruselas, toda vez que la existente en Madrid ha sido suprimida.

Por otra parte la Ley Foral 3/2013, de 25 de febrero, ha creado el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra y la Ley Foral 5/2016, de 28 de abril, el Consejo de Transparencia de Navarra.

## 2. Competencias

La foralidad supone asimismo que los derechos históricos se plasman en competencias que exceden del ámbito del Título VIII CE, que se han venido denominando competencias históricas, explicitadas en la LORAFNA como competencias exclusivas en virtud del régimen foral.

De estas competencias históricas no se desprende ninguna organización especial a nivel interno, puesto que las mismas son ejercidas por la Administración Foral, desde su sede central (centralizada) en Pamplona.

Estas competencias<sup>2</sup> se ejercen por las instituciones de la CFN en ocasiones en conflicto con el Estado, como se desprende de los diversos asuntos sometidos al control del TC. En uno de dichos recursos de inconstitucionalidad, interpuestos por el Estado contra una ley foral, la STC 173/2014 ha fijado las tres condiciones que se requieren para la existencia de competencias históricas:

- El carácter histórico de las competencias: su ejercicio a lo largo de la historia por los territorios forales.

<sup>2</sup> Véase mi estudio "Las competencias históricas de los territorios forales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", en la obra coordinada por J. M. BAÑO LEÓN, *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en Homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*, Ed. Iustel, t. II, Madrid, 2016, pp. 1.807-1.829.

- La recepción de la competencia como histórica en el instrumento de actualización de los derechos históricos que no es otro que la LORAFNA.
- La concordancia de las competencias históricas con la Constitución: no se pueden admitir competencias que estén en colisión con la Constitución.

La línea jurisprudencial sobre las competencias de Navarra ha ido acentuando en los últimos años un carácter restrictivo de las competencias forales, limitándolas al extremo, e incluso ignorando las cláusulas de salvedad presentes en las propias leyes estatales orgánicas y ordinarias<sup>3</sup>. Ahora bien la STC 180/2016, de 20 de octubre, en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Navarra contra la LRSAL (Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local), ha corregido en parte esta tendencia al admitir la virtualidad (como no podía ser menos) de la cláusulas de salvedad de la LRBRL. En primer lugar su F. J. 5 toma como punto de partida las competencias derivadas de los derechos históricos como un plus competencial frente al legislador básico:

«La STC 31/2010 declaró que las disposiciones estatutarias en materia de régimen local condicionan solo al legislador autonómico, no prevaleciendo por tanto frente a la legislación básica en caso de conflicto. No es posible, sin embargo, hacer lo propio en este caso, pues el marco competencial en materia de régimen local difiere de un modo esencial en el caso de Navarra, pues las previsiones de la LORAFNA, en la parte que reflejen derechos históricos, enraizan en la disposición adicional primera de la Constitución que, por lo que aquí interesa, desplaza respecto a esta entidad foral la competencia estatal de dictar legislación básica ex art. 149.1.18.ª CE (STC 140/1990, de 20 de noviembre, en cuanto a la legislación básica sobre funcionarios públicos, en especial, FJ 2, 3 y 4)».

Seguidamente diferencia entre competencias históricas y competencias autonómicas, tomando como punto de muestra de la competencia histórica en materia de régimen local el Reglamento de Administración Municipal de 1928 al que considera disposición complementaria citada en el artículo 46 LORAFNA. Y en el caso de los concejos concluye que «la regulación de los Concejos como entidad local menor es una materia que compete a la Comunidad Foral Navarra en virtud de la actualización de los derechos históricos que realiza la LORAFNA con apoyo en la disposición adicional primera de la Constitución Española».

En cualquier caso lo más interesante resulta de la consecuencia que se deriva de lo anterior, puesto que, aunque se desestima el recurso en este punto, sin embargo ello es por el valor de las cláusulas de salvaguarda del régimen foral de Navarra, en este caso, la Disposición Adicional 3.ª LRBRL y la Disposición Adicional 2.ª LRSAL. Merece transcribir la consideración que efectúa al respecto el Tribunal Constitucional en esta Sentencia:

«De este modo, el art. 24 bis LRBRL (introducido por el art. 1.7 de la Ley 27/2013) no invade la competencia del ente foral dado que la disposición adicional tercera de la Ley de Bases de Régimen Local deja claro que el ámbito de aplicación de aquél no alcanza al territorio foral. Todo ello sin perjuicio de que a las entidades locales navarras le sean aplicables los controles de eficiencia que, en virtud del art. 149.1.14 CE, el Estado ha dispuesto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, con las especialidades que en su aplicación al territorio foral prevé la disposición adicional tercera de esta última norma».

### 3. La Hacienda Foral

El artículo 45 LORAFNA afirma que «en virtud de su régimen foral, la actividad tributaria y financiera de Navarra se regulará por el sistema tradicional del Convenio Económico».

El Convenio Económico vigente fue aprobado por la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, cuyo texto ha sido completamente sustituido por el recogido en el Anexo de la Ley 25/2003, de 15 de julio. Debe remarcar que, no obstante esta veste formal, el Convenio es un acuerdo o pacto entre el Estado y Navarra y que su tramitación parlamentaria es singular puesto que se tramita en lectura única en ambas Cámaras de las Cortes Generales, donde la actuación parlamentaria se limita a su aprobación o rechazo en su globalidad.

El Convenio Económico concreta la potestad tributaria de Navarra reconocida en la LORAFNA. Así pues, el Parlamento de Navarra aprueba leyes tributarias formales y como tales sometidas únicamente al control del Tribunal Constitucional, al igual que el resto de leyes forales.

<sup>3</sup> Me remito a mi estudio “Límites de las competencias históricas de Navarra. El ejemplo de la función pública”, en *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 58/2014, pp. 13-45.

Por otra parte Navarra cuenta con una Agencia Tributaria propia, completamente diferente de la del Estado. Esta Agencia Tributaria propia radica en el Departamento de Hacienda y Presupuestos del Gobierno de Navarra. Desde el año 1999 (Decreto Foral 352/1999, de 13 de septiembre), se ha configurado como un organismo autónomo denominado Hacienda Tributaria de Navarra, al que se atribuyen las competencias de gestión, inspección y recaudación de los tributos e ingresos de derecho público. Su actual regulación se encuentra en el Decreto Foral 135/2015, de 28 de agosto.

La aportación de Navarra al Estado está recogida en la Ley del Convenio Económico (Título II, arts. 52 y siguientes).

La coordinación entre la Administración Foral y la del Estado se realiza por medio de la Comisión Coordinadora (art. 67 Ley Convenio) que es paritaria. Dentro de las competencias que se atribuyen a esta Comisión se encuentra la de determinar la aportación económica de Navarra al Estado (art. 67.2 letra h)).

Los conflictos que surjan con motivo de la aplicación del Convenio serán resueltos por la Junta Arbitral compuesta por tres miembros designados de consenso por Navarra y por el Estado. Sus resoluciones son ejecutivas y pueden ser objeto de impugnación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

#### 4. La administración y gobierno local

El artículo 46 LORAFNA recoge las competencias históricas de Navarra en materia de Administración Local, que se han plasmado en un texto muy extenso y completo, la Ley Foral de la Administración Local de Navarra (Ley Foral 6/1990, de 2 de julio). Esta Ley Foral tiene importantes singularidades respecto de la legislación estatal (la LRBR 7/1985), aunque su estructura y regulación sea muy similar<sup>4</sup>. Además a cada una de las reformas operadas en el Estado sobre la LRBR, le ha seguido la correspondiente adaptación foral. Llama la atención que la reforma realizada en 2013 por la LRSAL haya sido la que menor desarrollo haya tenido en el ámbito foral<sup>5</sup>, como muestra un examen de la Ley Foral 23/2014, de 2 de diciembre.

La estructura local de Navarra en relación con la organización territorial puede decirse que es la tradicional e histórica sin que se hayan introducido cambios de relieve, a salvo del realce que se ha dado a los municipios frente a los concejos y de la necesaria adaptación al sistema democrático constitucional. El dato principal viene dado por el gran número de municipios (272) para una pequeña población (640.000 habitantes), lo que revela la situación de inframunicipalismo existente. A ello se une la presencia de entes locales inframunicipales, los Concejos, existentes también en gran número (262). Esta situación ha pretendido ser paliada por la vía asociativa local, con la creación de numerosas Mancomunidades (62) y así también de agrupaciones municipales para la prestación de servicios administrativos (Secretaría e Intervención). No se ha creado un ente intermedio como las Comarcas, por más que alguna Mancomunidad reciba ese nombre<sup>6</sup>.

A ello se une que Navarra es una Comunidad uniprovincial, en la que la CFN asume las competencias, medios y recursos de la provincia (art. 40 LRBR).

En materia de Haciendas Locales el Convenio Económico reproduce la competencia exclusiva de Navarra en esta materia (art. 48) y fija las reglas de exacción de algunos tributos locales (art. 49), para finalizar reconociendo la participación de las entidades locales de Navarra en los tributos del Estado respecto de aquellos tributos cuya exacción no corresponda a la Comunidad Foral. Dentro de los ingresos de las Haciendas Locales cobra especial relevancia el Fondo de Participación en los Impuestos de Navarra, que se divide básicamente en dos apartados el Fondo de Transferencias corrientes y el Fondo de Transferencias de Capital.

Ello provoca tensiones importantes desde el punto de vista territorial:

1. La Administración Foral ejerce un control directo e indirecto sobre las entidades locales de Navarra, que se plasma en muchos casos en la concentración de competencias, o cuando menos de su ejercicio o dirección, en el ámbito foral y no local.
2. Los ingresos de las entidades locales se nutren principalmente de su participación en el Fondo de las Haciendas de Navarra. Mientras una parte de este Fondo lo reciben como transferencias corrientes para

<sup>4</sup> Véanse los estudios publicados en la obra colectiva dirigida por RAZQUIN LIZARRAGA, M. M., *Derecho Local de Navarra*, Ed. Iustel, Madrid, 2013.

<sup>5</sup> Para una mayor ampliación me remito a mi trabajo "Reforma local y derechos históricos. Navarra y País Vasco", en M. J. DOMINGO ZABALLOS (Dir.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés Estudios*, Ed. Aranzadi-Thomson Reuters, Cizur Menor, Navarra, 2014, pp. 117-150.

<sup>6</sup> Un análisis profundo y además con propuestas de solución a esta situación local de Navarra puede verse en ROMEO RUIZ, A., *La reordenación de la planta del gobierno local de Navarra*, Ed. FEDHAV, San Sebastián, 2016.

atender las necesidades de este carácter de las entidades locales, la otra (Fondo de Transferencias de Capital) se articula por medio de Planes Trienales en los que la decisión sobre las inversiones se mantiene en manos del Gobierno de Navarra. Y ello provoca que gran parte de la participación se articule por medio de subvenciones finalistas o condicionadas, lo que deja en entredicho la autonomía local.

Por último, en el ámbito local se mantiene como órgano independiente de control de la legalidad el denominado Tribunal Administrativo de Navarra, ante el que los particulares pueden formular recurso (denominado recurso dealzada) frente a cualquier tipo de actos y disposiciones de las entidades locales. Siendo cierto que el denominado Tribunal es independiente y goza de autonomía funcional, no es menos cierto que está incardinado en la Administración Foral y formado en exclusiva por empleados, juristas, de la Administración Foral. Por otra parte, su Presidente es designado por el Gobierno de Navarra y tiene el rango de Director de Servicio dentro del Departamento de Presidencia. En cualquier caso, el Tribunal Administrativo de Navarra constituye una garantía adicional para los ciudadanos, dado su carácter gratuito y que los recursos son resueltos por un órgano independiente y competente en materia local, lo que queda demostrado por el uso que los ciudadanos hacen de esta vía especial de recurso.

### III. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL INTERNA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

#### 1. Las bases de la organización interna de la Comunidad Autónoma del País Vasco: la tridimensionalidad

No cabe duda que la organización foral dentro de la CAPV se deriva de los derechos históricos y por tanto puede ser calificada como hecho diferencial. Su basamento se encuentra en la propia Constitución, en su D. A. 1.<sup>a</sup>, cuyo párrafo 2.º reenvía su actualización al Estatuto de Autonomía. Y por tanto el EAPV recoge una organización singular y específica del poder público en el territorio de la Comunidad Autónoma, siendo su norma institucional básica.

En su Título Preliminar, el EAPV establece las entidades que tienen derecho a formar parte de la Comunidad Autónoma y cómo se configura su territorio, con referencia a los actuales tres Territorios Históricos de Alava, Bizkaia y Gipuzkoa (art. 2). Y el artículo siguiente declara el derecho de cada uno de los Territorios Históricos a determinar «su organización e instituciones privativas de autogobierno». Conviene resaltar que el Título III del EAPV, relativo a los Poderes del País Vasco, hace expresa mención de los Territorios Históricos (art. 24.2). El EAPV respeta la historia y lo establecido en la preautonomía que ya había revivido las Juntas Generales, como puede verse también en el artículo 25.1 donde se refiere al Parlamento Vasco, sin perjuicio de las competencias de los Territorios Históricos.

Así pues, el modelo del que parte el EAPV es bidimensional, dado que los poderes del País Vasco se ejercen por las Instituciones Comunes (Parlamento Vasco, Gobierno y Lehendakari) y por los Territorios Históricos (art. 24). El EAPV recoge la regulación básica de las Instituciones Comunes y ya en el artículo 37 se refiere de forma muy breve a los Territorios Históricos. Este precepto estatutario no consagra una organización mínima ni básica, sino que se remite de nuevo a los derechos históricos y a su actualización que en este caso corresponde a los propios Territorios históricos, puesto que el EAPV no supone alteración de la naturaleza del régimen foral específico o de las competencias de los regímenes privativos de cada Territorio Histórico (art. 37.2). Además se les reconocen unas competencias exclusivas, entre las que se encuentra la «organización, régimen y funcionamiento de sus propias instituciones» (letra a) del art. 37.3 EAPV).

Especial relevancia tiene el sistema de Concerto Económico, en el que los Territorios Históricos guardan un papel primordial tal como establece el artículo 41 EAPV. Basta ver a tal efecto cómo el apartado 2 de este precepto se refiere en todo momento a los Territorios Históricos. A ello se añade que el artículo 42 EAPV dispone que el primer ingreso de la Hacienda General del País Vasco lo constituyen las aportaciones de las Diputaciones Forales «como expresión de la contribución de los Territorios Históricos a los gastos presupuestarios del País Vasco». Y así la Ley de Aportaciones tiene una tramitación parlamentaria singular a fin de respetar el pacto entre las Instituciones comunes y los Territorios Históricos<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Así lo sostuvo la STC 27/2000, de 31 de enero, que desestimó el recurso de amparo interpuesto por varios parlamentarios vascos por la inadmisión de enmiendas al proyecto de ley de aportaciones. En concreto el TC afirma lo siguiente:

*“Aplicando la doctrina expuesta al caso que nos ocupa –y con ello entramos en el fondo de la cuestión– se llega a la conclusión de que el acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco que se impugna no ha vulnerado el art. 23 CE, ya que dicho acuerdo se atuvo a las normas legales que regulan el procedimiento de tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley de referencia, normas que excluyen la presentación de enmiendas en atención a la naturaleza paccionada de dicho Proyecto, como este Tribunal ha tenido ocasión de corroborar en la STC 76/1988, de 26 de abril, que desestimó el recurso de inconstitucionalidad formulado contra la LTH. Se trata ciertamente de un procedimiento especial que modifica el establecido en el RPV, pero cuya constitucionalidad ha sido confirmada.*

*En efecto, como acertadamente advierte el representante legal del Parlamento Vasco, recordando la doctrina sentada en la citada STC 76/1988, es cabalmente la naturaleza negociada y paccionada de los Proyectos de Ley que establecen las aportaciones económicas de las Diputaciones Forales a la Hacienda General del País Vasco o, en su caso, las que fijan la metodología para su determinación por periodos plurianuales (como*

Por último, el sistema de relaciones entre las Instituciones Comunes y los Territorios Históricos se cierra con la creación de un órgano de arbitraje para resolución de conflictos, que se denomina Comisión Arbitral (art. 39). Debe recordarse que sus decisiones no pueden ser objeto de recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa (Disposición adicional 1.ª.2 LJCA) ni tampoco cabe plantear frente a ellas conflictos de competencia ante el TC (Disposición adicional 4.ª.1 LOTC)<sup>8</sup>.

En resumen, el EAPV fija las bases del sistema de autogobierno de la CAPV en los siguientes términos:

- 1.º Los derechos históricos suponen un régimen singular de organización territorial interna de la CAPV, que se basa en dos ejes no subordinados: las Instituciones Comunes de la CAPV y los Territorios Históricos.
- 2.º Los Territorios Históricos son los únicos competentes para establecer su organización foral propia, que aparece además como competencia exclusiva suya.

El desarrollo del EAPV se ha realizado por medio de diversas leyes no sólo del Parlamento Vasco sino también de las Cortes Generales<sup>9</sup>. En primer lugar, se encuentra la Ley del Concierto Económico (ahora Ley 12/2012, de 23 de mayo), acuerdo paccionado entre la CAPV y los Territorios Históricos y el Estado.

En el ámbito externo, la LRBRL salva los derechos históricos de los Territorios Históricos y además regula un tercer nivel territorial que es el de los municipios. A ello deben unirse las cláusulas de salvaguardia de los derechos históricos contenidas en otras leyes, como por ejemplo Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (disposición adicional 3.ª).

En el ámbito interno, se encuentran la Ley 27/2013, de 25 de noviembre, de relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos Forales de sus Territorios Históricos, conocida abreviadamente como Ley de Territorios Históricos (LTH); la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi; y las diferentes leyes que desarrollan el Concierto a nivel interno.

En este año 2016 se han producido varios hechos que han incidido de forma notable en la organización interna de la CAPV y que es preciso enfatizar:

- 1.º La aprobación de la LILE (Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi), que fija un nuevo nivel de gobierno en la CAPV, dando paso de la bidimensionalidad a la tridimensionalidad. Además asume la ampliación de las competencias de la CAPV sobre los municipios, singularmente en favor de los Territorios Históricos.
- 2.º La STC 118/2016, de 23 de junio, que ha declarado la constitucionalidad (en una sentencia en parte interpretativa) de la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, por la que se reside en exclusiva en el TC el control de constitucionalidad de las Normas Forales Fiscales de las Juntas Generales de los Territorios Históricos<sup>10</sup>.
- 3.º La Decisión 1/2016, de 1 de agosto de la Comisión Arbitral que resuelve diversas cuestiones de competencia planteadas en relación con la Proposición de ley sobre la Organización institucional interna de la CAPV.

### 1.1. El ámbito externo

La normativa estatal de carácter primario está compuesta por la LRBRL. Dedicada dos preceptos a los Territorios Históricos<sup>11</sup>. En primer lugar, el artículo 39 dispone el régimen peculiar de los órganos forales: «Los órganos

mínimo trienales) la que explica y justifica la previsión, en los arts. 22.8 y 29 LTH, de un procedimiento legislativo de lectura única en el que no se admite, en consecuencia, la presentación de enmiendas al Proyecto de Ley (de conformidad con el art. 29.1, párrafo 2, LTH, "el Parlamento aprobará o rechazará el Proyecto en debate y votación de totalidad sin que puedan tramitarse enmiendas de ninguna clase").

Las Leyes por las que se aprueban las aportaciones económicas de las Diputaciones Forales a la Hacienda General del País Vasco o las que fijan la metodología para su determinación son, como su propio título indica, 'leyes de aprobación', es decir, leyes que incorporan al ordenamiento jurídico con la eficacia que les es propia los contenidos de los acuerdos alcanzados entre las instituciones que integran el Consejo Vasco de Finanzas, esto es, el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales. El fundamento último de este sistema reside en el propio EAPV, que reconoce un papel de importancia capital a los territorios históricos en materia de concierto económico, disponiendo su art. 42 a) que "Una Ley del Parlamento Vasco establecerá los criterios de distribución equitativa y el procedimiento por el que, a tenor de aquéllos, se convendrá y harán efectivas las aportaciones de cada Territorio Histórico" (F. J. 5, 3 primeros párrafos).

<sup>8</sup> Sobre la Comisión Arbitral me remito *in totum* al libro ya citado de COBREROS MENDEZONA, E., *Escritos sobre la Comisión Arbitral*.

<sup>9</sup> Como bien señaló hace tiempo JIMÉNEZ ASENSIO, R., el ordenamiento jurídico del País Vasco se caracteriza por su asimetría ("El sistema de fuentes del Derecho de la Comunidad Autónoma del País Vasco como 'ordenamiento asimétrico'", en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 47-II/1997, pp. 127-172).

<sup>10</sup> La Ley Orgánica declarada constitucional se aplica por vez primera en la STC 203/2016, de 1 de diciembre, en cuestión prejudicial de validez sobre un precepto de la Norma Foral de Gipuzkoa 10/2006, de 29 de diciembre, reguladora del IRPF.

<sup>11</sup> Véase el comentario de COBREROS MENDEZONA, E., a estos dos preceptos de la LRBRL (en REBOLLO PUIG, M. e IZQUIERDO CARRASCO, M. (dir.), *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local*, Ed. Tirant lo blanch, Valencia, 2006, pp. 907-920 y pp. 3.778-3.790, también recogido en su libro *Escritos sobre la Comisión arbitral*, cit., pp. 23-47).

*forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya conservan su régimen peculiar en el marco del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma del País Vasco. No obstante, las disposiciones de la presente Ley les serán de aplicación con carácter supletorio».*

Además la disposición adicional 2.<sup>a</sup> establece diversas previsiones para los Territorios Históricos, singularmente que organizan libremente sus instituciones y dictan las normas necesarias para su funcionamiento. Esta disposición adicional en un principio muy sucinta se ha visto acrecentada por la modificación operada por la LRSAL en 2013. A ello se une que en materia de Haciendas, los Territorios Históricos se rigen por la Ley del Concierto Económico (LCE), tal como expresamente recoge el apartado 3 de esta disposición adicional 2.<sup>a</sup> de la LRBRL.

Conviene recordar asimismo que la LRSAL no se ha limitado a modificar la LRBRL (en concreto su disposición adicional 2.<sup>a</sup>) y el TRLHL (su disposición adicional 8.<sup>o</sup>), sino también ha añadido una propia disposición adicional 1.<sup>a</sup> dedicada a preservar los derechos históricos de la CAPV.

Más aún las modificaciones efectuadas por la LRSAL inciden directamente en la organización territorial interna de la CAPV dado que en numerosos casos fijan directamente cuál es el órgano competente para ejercer una concreta salvedad, dando preferencia generalmente a los Territorios Históricos en razón del enfoque financiero-económico que adoptó la LRSAL.

## 1.2. El ámbito interno

La primera etapa de la organización territorial interna de la CAPV está caracterizada por la bidimensionalidad. Reflejo de ello es la LTH, que se refiere en exclusiva a los Territorios Históricos, con unas breves referencias a los municipios limitadas al reconocimiento del principio de autonomía local (art. 3 LTH) y de la asignación de un nivel mínimo de recursos financieros (disposición adicional 2.<sup>a</sup> LTH).

La LTH es una ley singular, como expresamente reconoce la Decisión 1/2016 de la Comisión Arbitral, aunque por otra parte es una ley ordinaria que puede ser modificada por leyes posteriores, aunque, como luego se dirá, siempre que no afecten al núcleo intangible de la foralidad (Fundamento de Derecho segundo).

La LTH se limita a efectuar una declaración sobre la organización mínima de los Territorios Históricos, al señalar que los Órganos Forales de éstos son las Juntas Generales y las Diputaciones Forales, de acuerdo con la tradición histórica (art. 1.2) y se centra en la distribución de competencias entre las Instituciones Comunes y los Territorios Históricos, así como en la distribución de recursos entre la Hacienda General y las Haciendas Forales, tras declarar que los Territorios Históricos gozan de autonomía financiera y presupuestaria (art. 14). Destaca en el plano organizativo la creación del Consejo Vasco de Finanzas Públicas (art. 28), como órgano paritario (seis miembros, tres designados por el Gobierno Vasco y tres por las Diputaciones Forales) que será el encargado de determinar la distribución de recursos y fijar las aportaciones de los Territorios Históricos a la Hacienda General del País Vasco.

No debe olvidarse que esta Ley fue declarada constitucional por la STC 76/1988, de 26 de abril. Y en esta sentencia se hace referencia expresa a la bidimensionalidad recogida en el EAPV:

«Al constituir el Estatuto la norma fundacional de la Comunidad Autónoma así estructurada, se convierte tanto en norma fundacional de las Instituciones comunes como en norma de integración y reestructuración (o actualización) de la potestad de autogobierno de los tres territorios históricos. Por medio del Estatuto, Alava, Guipúzcoa y Vizcaya pasan a organizar su derecho histórico al autogobierno, amparado por la Constitución, de modo distinto a como lo venían haciendo hasta el presente; de manera que su fondo de competencias de raíz histórica (no incompatibles con los principios constitucionales) pasa a ejercerse en dos niveles diferentes: Uno, común, por parte de las Instituciones comunes, habida cuenta de su naturaleza y funciones en la Comunidad Autónoma; y otro, no centralizado, sustentado en los órganos de poder tradicionales de cada uno de los territorios históricos. En este sentido cabe afirmar que el Estatuto de Autonomía del País Vasco es, al mismo tiempo, expresión del derecho a la autonomía que la Constitución reconoce a la nacionalidad vasca, y expresión actualizada del régimen foral, como régimen foral actualizado, en el sentido de la Disposición adicional primera C.E. Así se explica que las Instituciones comunes del País Vasco hayan recibido del Estatuto de Autonomía funciones en materias directamente vinculadas al régimen foral (como son los conciertos económicos), y, viceversa, que el Estatuto haya posibilitado la asunción por órganos forales de los territorios históricos de diversas competencias sin necesaria relación con su ejercicio histórico [art. 37.3.º f) EAPV]» (F. J. 5, párr. 2.º).

Como puede verse, la organización interna corresponde en exclusiva a los propios territorios históricos, salvo la regulación de la elección de las Juntas Generales que se efectúa por medio de una Ley del Parlamento Vasco (la Ley 1/1987, de 27 de marzo, que modificó la LTH) y no mediante una Norma Foral de cada Territorio Histórico<sup>12</sup>. Así pues las Normas Instituciones básicas de cada Territorio Histórico son aprobadas por cada Territorio Histórico y establecen su régimen de autogobierno y organización.

La Decisión 1/2016 de la Junta Arbitral analiza la cooperación intergubernamental entre el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales (Fundamento de Derecho cuarto). Y a tal efecto diferencia entre cooperación y coordinación. A su vez dentro de esta segunda, distingue entre coordinación voluntaria y coordinación impuesta u obligatoria, que es la coordinación en sentido estricto. Mientras que el Parlamento Vasco puede establecer mecanismos o instrumentos de cooperación y de coordinación voluntaria, no puede crear órganos de coordinación impuesta, cuyas decisiones puedan imponerse obligatoriamente a los Territorios Históricos en materias de la competencia de éstos.

### 1.3. La tridimensionalidad

La bidimensionalidad se ha transformado en tridimensionalidad con la aprobación de la LILE en 2016<sup>13</sup>. A los anteriores niveles de Instituciones comunes de la CAPV y Territorios Históricos, se añade ahora el de las Instituciones Locales. No obstante, conviene precisar que la bidimensionalidad está en el núcleo de la foralidad, mientras que la tridimensionalidad se ha adicionado por el Legislador vasco fuera de la foralidad en un desarrollo más amplio del principio de autonomía local. Por tanto, sólo la foralidad (bidimensionalidad) tiene las garantías derivadas de la Disposición Adicional 1.ª CE, mientras que la garantía de la autonomía local es distinta y se limita al respeto del contenido mínimo derivado del artículo 140 CE.

La tridimensionalidad se expresa en tres aspectos: institucional, competencial y financiero. Esta tridimensionalidad se consagra de forma decidida por cuanto que su exposición de motivos afirma que la estructura jurídico-institucional del autogobierno vasco «puede calificarse como tripartita, pues se asienta en tres niveles diferentes: las instituciones comunes, los territorios históricos y los municipios y demás entidades locales, cada uno de ellos con sus respectivas competencias». Por eso la LILE tiene como principal objetivo completar el edificio institucional vasco con la articulación de los tres niveles de gobierno de Euskadi. Y es por ello que el artículo 1.3 de la LILE señala que ésta determina «la posición del municipio vasco en el sistema institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi». Más aún la disposición transitoria 1.ª de la LILE obliga al Consejo Vasco de Finanzas Públicas a realizar «un análisis general de las competencias propias y de la financiación de los distintos niveles institucionales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para asegurar una distribución adecuada del gasto público en la Administración vasca».

Procede detenerse ahora en la tridimensionalidad institucional, que se plasma en la creación o modificación de diversos órganos bidimensionales para dar entrada al nivel local, de modo que su composición sea ahora tripartita.

Destaca, sobre todos ellos, la modificación del artículo 28 de la LTH, en cuanto a la composición del Consejo Vasco de Finanzas Públicas, al que además se le atribuyen nuevas funciones. En su composición se da entrada para los asuntos de índole local a tres representantes de las instituciones locales vascas, como miembros de pleno derecho, con voz y voto (nuevo apartado 10 del art. 28). Se mantiene, por tanto, su composición paritaria, ahora tripartita, de modo que estará formado por nueve miembros, tres por cada uno de los niveles de gobierno de la CAPV.

La importancia de este Consejo Vasco de Finanzas Públicas puede observarse en el amplio análisis que la STC 76/1988 dedicó al mismo, entonces en su carácter bidimensional, para declarar que su composición y procedimiento respetaban la garantía constitucional y estatutaria de concurrencia y acuerdo de voluntades entre las Instituciones comunes y los territorios históricos (F. J. 9, 10 y 11).

Lo mismo ocurre respecto del Órgano de Coordinación Tributaria de Euskadi (disposición final 3.ª LILE), en el que se da entrada a tres representantes de los municipios, cuando se trate de asuntos relativos a tributos locales, exigiéndose además que para la adopción de acuerdos se cuente siempre con al menos un representante de cada ámbito institucional autonómico, foral y municipal.

<sup>12</sup> Debe tenerse en cuenta que en 1987 no se había constituido aún la Comisión Arbitral. Por eso la Diputación Foral de Bizkaia intentó plantear un recurso de inconstitucionalidad ante el TC contra esta Ley vasca que fue inadmitido. La Ley de la Comisión Arbitral es de 1994 y su primera actuación fue en febrero de 1999 (datos que he tomado de COBREROS MENDAZONA, E., *Escritos sobre la Comisión arbitral*, cit., p. 14 y pp. 143-144).

<sup>13</sup> Esta idea de la tridimensionalidad puede verse más desarrollada en mi estudio “La Ley de Instituciones Locales de Euskadi: visión general y encuadre del nivel institucional”, de próxima publicación en la *Revista Vasca de Administración Pública*.

Además, se crea un órgano autonómico de cooperación institucional entre los tres niveles de gobierno, el Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales (art. 83 LILE). Ahora pasa a estar compuesto por dieciocho vocales, seis por cada nivel territorial de gobierno (Gobierno Vasco, Diputaciones Forales y municipios).

También se crea la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, de composición exclusivamente local (art. 87.6 LILE), pero cuya función principal es la de ser el órgano de alerta temprana en relación con la elaboración de normas de nivel autonómico, pero que puede generalizarse asimismo por los Territorios Históricos (art. 92).

## 2. La organización territorial interna de las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco

Las Instituciones Comunes de la CAPV se rigen por el modelo autonómico general, que está desarrollado en sus elementos básicos en el EAPV: Parlamento Vasco, Lehendakari y Gobierno Vasco.

Su Administración pública sigue el modelo estatal y se acomoda al general de la mayor parte de Comunidades Autónomas. Se divide en Departamentos y al frente de cada uno de ellos está un Consejero, luego varias Viceconsejerías y en tercer lugar las Direcciones (arts. 28 a 31 de la Ley de Gobierno de 1981, que los considera altos cargos). A partir de ese nivel jerárquico, se desciende a Servicios y otros órganos inferiores.

Interesa llamar la atención, sobre la existencia en los diferentes Departamentos de servicios centrales y asimismo de servicios periféricos sitos en cada uno de los Territorios Históricos. Así puede verse a título de ejemplo el Decreto 196/2013, de 9 de abril, que aprueba la estructura orgánica del Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial en cuyo artículo 2 se hace referencia a los órganos periféricos de dicho Departamento.

Debe advertirse que la Administración vasca carece de regulación y solamente en la Legislatura anterior se tramitó un Proyecto de Ley de Organización y funcionamiento del Sector Público Vasco, que sin embargo no resultó finalmente aprobado. En su artículo 16.4 al referirse a las estructuras orgánicas y funcionales de los Departamentos se decía lo siguiente:

«Asimismo podrán crearse órganos periféricos. Su creación, justificada en los principios de organización y funcionamiento, en ningún caso producirá, o mantendrá, duplicidades de estructuras administrativas con otras que, atendidas sus funciones, resulten equivalentes en el resto de Administraciones existentes en el territorio al que se adscribe el órgano periférico. En todo caso, se podrán crear órganos de carácter periférico dependientes de los órganos centrales cuando un área o áreas de las atribuidas a un departamento demanden una atención más cercana a la ciudadanía. Podrán finalmente existir oficinas territoriales para la gestión de asuntos de los departamentos».

La Administración Vasca cuenta también con una Comisión Jurídica Asesora (Ley 9/2004, de 24 de noviembre) y con el Órgano Administrativo de Resolución de Recursos Contractuales (creado por la Ley 5/2010, de 23 de diciembre).

## 3. La organización territorial interna de los Territorios Históricos

### 3.1. Naturaleza y carácter de los Territorios Históricos

Como se ha venido apuntando, los Territorios Históricos constituyen un «tertium genus» desde el punto de vista de su calificación como instituciones, cuya definición más exacta podría consistir en que son partes organizativas de la CAPV en virtud de los derechos históricos reconocidos y amparados por la Disposición adicional 1.<sup>a</sup> CE y explicitados por el EAPV, que además asumen dentro de sí mismos las competencias, medios y recursos de las diputaciones provinciales. De ello se deriva una organización propia, unas competencias forales indisponibles para el legislador ordinario, y un sistema de financiación singular que se plasma en el Concierto Económico.

Así la STC 76/1988 concretaba el autogobierno de los territorios históricos en la garantía institucional en los siguientes términos:

«Como resulta de la misma dicción del párrafo segundo de la Disposición adicional primera C.E., lo que se viene a garantizar es la existencia de un régimen foral, es decir, de un régimen propio de cada territorio histórico de autogobierno territorial, esto es, de su “foralidad”, pero no de todos y cada uno de los derechos que históricamente la hayan caracterizado. La garantía constitucional supone que el contenido de la foralidad debe preservar tanto en sus rasgos organizativos como en su propio ámbito de poder la imagen identificable de ese régimen foral tradicional. Es este núcleo identificable lo que se asegura, siendo, pues, a este último aplicables los términos de nuestra STC 32/1981, de 28

de julio, cuando declaraba que, por definición, la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado una vez por todas, sino la preservación de una Institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar (fundamento jurídico 3.º). Todo ello en el bien entendido que esa garantía –referida a los territorios forales–, si bien no especifica exhaustivamente las competencias históricas que protege (esto es, un haz determinado de competencias concretas), sí alcanza, como mínimo irreductible, a proteger un régimen de autogobierno territorial con el que quepa reconocer el régimen foral tradicional de los distintos territorios históricos» (F. J. 4, parcialmente transcrito).

La STC 118/2016 afirma que los Territorios Históricos son provincias pero también territorios forales, lo que les otorga una singularidad que excede del nivel provincial:

«Puesto que el Estado “se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan” (art. 137 CE), los territorios históricos de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia, titulares de su propio régimen tributario (arts. 41.2 EAPV), se configuran, dentro de esa organización territorial del Estado, como provincias y, en virtud de ello, como entidades locales [arts. 141.1 CE y 3.1 b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (en adelante, LBRL)], correspondiéndoles “las potestades reglamentarias y de autoorganización” [art. 4.1 a) LBRL]. Eso sí, su condición no termina ahí, teniendo también la de “territorios forales” (disposición adicional primera CE), lo que les dota de una singularidad que se concreta en un ámbito competencial propio, que se manifiesta tanto frente al Estado como ante la propia Comunidad Autónoma del País Vasco, y que dimana del régimen foral constitucional y estatutariamente garantizado» (F. J. 2, letra b)).

Y más adelante el TC remacha la nítida diferencia entre los Territorios Históricos y las provincias:

«Conforme a lo dicho, lo primero que debe advertirse ya en este momento es que las situaciones que los recurrentes pretenden traer a la comparación no son equiparables: de un lado, las provincias; de otro, los territorios históricos. Es cierto, que los territorios históricos son, desde un punto de vista estrictamente territorial, “provincias” y, por tanto, tienen la condición de entes locales (art. 141.1 CE), pero también lo es que su condición no termina ahí, teniendo también la de “territorios forales” expresamente reconocidos en la disposición adicional primera de la Constitución. De este modo, los territorios históricos, en su condición de “provincias” a las que hace referencia el art. 141.1 CE (y el art. 2.2 EAPV), son llamados por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional a la defensa de la “autonomía local” que la Constitución les reconoce y garantiza (arts. 137 y 140), a través del “conflicto en defensa de la autonomía local” (arts. 75 bis y ss. y disposición adicional cuarta LOTC). Sin embargo, los territorios históricos en su condición de “territorios forales”, a los que se refiere la disposición adicional primera del texto constitucional, son llamados a la defensa de los “derechos históricos” que la Constitución les reconoce y ampara (disposición adicional primera), mediante el “conflicto en defensa de la autonomía foral” (disposición adicional quinta, apartado 3, LOTC)». F.J. 4, letra d) párr. 3.º.

Así pues se trata de una autonomía foral, completamente distinta y superior de la autonomía local, tal como se ha encargado de declarar la STC 118/2016:

«De la misma manera que los arts. 137 y 140 CE, garantizan la autonomía local, para cuya defensa la Ley Orgánica 7/1999 creó el nuevo instrumento procesal del conflicto en defensa de la autonomía local (arts. 75 bis a 75 quinquies LOTC), la disposición adicional primera de la Constitución garantiza la autonomía foral para cuya defensa la Ley Orgánica 1/2010 ha introducido ese otro instrumento procesal (en la disposición adicional quinta, apartado 3, LOTC), cuya tramitación y resolución seguirá el procedimiento previsto para los conflictos positivos de competencias (arts. 63 a 67 LOTC). Nos encontramos, pues, ante un proceso constitucional que se dirige específicamente a reforzar la defensa de otra autonomía, la foral, claramente diferenciada de la local, por venir específicamente consagrada, de forma separada, por el texto constitucional (disposición adicional primera). Dicha especificidad se manifiesta en que este nuevo conflicto solo puede ser promovido frente a normas legales con base en un único motivo de inconstitucionalidad, la lesión “de la autonomía foral de los Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, constitucional y estatutariamente garantizada”, de modo que no podrán alegarse en él otros motivos fundados en la infracción de preceptos constitucionales que no guarden una relación directa con la autonomía que la Constitución garantiza a los territorios históricos de la Comunidad Autónoma del País

Vasco (en sentido igual, aunque con relación a la autonomía local, STC 240/2006, de 20 de julio, FJ 3)» (F. J. 4 letra a), párr. 2.º).

La diferencia sustancial entre la foralidad y la autonomía local es lo que justifica la creación en 2010 de la nueva vía de conflicto por los Territorios Históricos frente a leyes del Estado. Debe recordarse que en 1999 se introdujo en la LOTC la disposición adicional 4.ª en cuyo apartado 2 se habilita la vía del conflicto en defensa de la autonomía local para que los Territorios Históricos (tanto sus Juntas Generales como sus Diputaciones Forales) puedan plantear conflictos en defensa de la autonomía local frente a leyes del Estado. Esta vía de la autonomía local será difícil de ejercer en la práctica, dado el carácter de los Territorios Históricos más allá de las provincias. Por ello cobra sentido la introducción del conflicto en defensa de la autonomía foral. Así lo indica la STC 118/2016:

«Singularidad para cuya protección se ha creado el nuevo conflicto en defensa de la autonomía foral como forma de resolver “el déficit de protección constitucional de la foralidad vasca que resulta de la falta de reconocimiento a los territorios históricos del País Vasco para defender en vía constitucional su régimen foral frente a eventuales agresiones del legislador estatal”. Y con aquel conflicto no se trata de dotar de un mayor grado de protección a la autonomía foral que a la autonomía local, sino de garantizar de manera particularizada instituciones diferentes que responden a circunstancias y fines distintos» (F. J. 4, letra d), párr. 5.º).

Pero la foralidad no tiene sólo la vertiente externa que se acaba de recordar con la última cita de la STC 118/2016. También tiene una vertiente interna de garantía frente a las instituciones comunes de la CAPV. La Decisión 1/2016 de la Comisión Arbitral aborda en su Fundamento de Derecho primero la cuestión del núcleo intangible de la foralidad, con un amplio análisis de la jurisprudencia del TC (Fundamento de Derecho primero)<sup>14</sup>. Resalta la estructura territorial compleja de la CAPV donde el elemento paccionado constituye un fundamento básico, y del que se desprende que una legislación de rango inferior al EAPV no puede alterar el sistema de distribución interna de competencias de la CAPV. Y resume de este modo la doble vertiente competencial de los Territorios Históricos:

«Nos encontramos así con dos clases de competencias con trascendencia jurídica diversa. Por un lado, aquéllas que forman parte del núcleo intangible de la foralidad que son, por prescripción estatutaria, las competencias que expresamente les atribuye el EAPV, incluyendo las que encuentre su fundamento en los regímenes privativos y hubieran estado ejerciendo los TT. HH., con carácter previo a la aprobación estatutaria; y, competencias, que forman parte del ámbito de expansión de la foralidad, cuyo contenido se hace depender de la actuación de otros órganos, pero que no forman parte de ese mínimo irreductible que contiene el EAPV y que, por tanto, pueden ser objeto de modificación, siempre y cuando la alteración del sistema de distribución competencial se opere desde un punto de vista formal con una norma de rango de ley, dictada por el Parlamento Vasco, que articule de forma directa, expresa y fundada dicha modificación, tal y como esta Comisión precisó en la Decisión 5/2003, sobre ordenación vitivinícola».

Y a continuación concreta el componente nuclear intangible del contenido del régimen foral en los siguientes preceptos del EAPV: artículos 3, 24.2, 10.34, 37.2 y 3 y 41.

Además esta garantía del régimen privativo de los Territorios Históricos constituye un límite a las competencias del Parlamento Vasco, que sólo podrá incidir en las competencias que están al margen del núcleo intangible de la foralidad (Fundamento de Derecho segundo de la Decisión 1/2016).

La foralidad tiene unas garantías, asimismo, en esta faceta interna. Se han creado órganos de colaboración de carácter paritario, entre los que destaca el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, a los que cabe adicionar los órganos previstos en la Ley del Concierto Económico. Así también la Comisión Arbitral es un instrumento de garantía de la foralidad, como ocurre en el caso que ha dado lugar a la Decisión 1/2016.

### 3.2. La organización interna de los Territorios Históricos

#### 3.2.1. La organización interna común

La organización interna de los Territorios Históricos se ha dejado en sus manos. El EAPV no contiene reglas al efecto, salvo el reconocimiento expreso de la competencia de los Territorios Históricos para determinarla. Así pues, son ellos los que pueden establecerla fuera de los límites de la regulación de la LRBRL y sin que el Parlamento

14 El voto particular discrepante del Presidente de la Comisión Arbitral incide sobre este Fundamento de Derecho.

Vasco puede incidir en ella, puesto que la materia organizativa de los Territorios Históricos es de su competencia, tal como reconoce el artículo 37.1 EAPV.

Por tanto las Normas Forales de cada Territorio Histórico regulan su organización interna que se divide en tres órganos: las Juntas Generales, la Diputación Foral y el Presidente de la Diputación Foral o Diputado General.

Los Territorios Históricos han dejado de ser provincias al igual que ha ocurrido con las Comunidades Autónomas uniprovinciales que también ya no lo son, aunque hayan asumido sus competencias, medios y recursos. El paralelismo permite entrever que la nueva estructura territorial ha subsumido en ambos casos el nivel provincial, que ha sido diluido por la nueva entidad, Comunidad Autónoma o Territorio Histórico.

La LRBRL de 1985 aceptó desde el primer momento este planteamiento en su artículo 39, planteamiento que además ha ido recibiendo reconocimiento expreso en las diversas modificaciones de la legislación sobre régimen local, singularmente por la LRSAL.

También la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, sobre el control de las Normas Forales Fiscales permite afirmar este aspecto diferenciador.

En razón de sus competencias, las Juntas Generales de cada uno de los Territorios Históricos han aprobado su organización interna. La STC 118/2016 describe esta regulación propia y peculiar de los Territorios Históricos:

«Dado que aquellos territorios históricos “conservan su régimen peculiar en el marco del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma del País Vasco” (art. 39 LBR), de manera que “se regirán por el régimen jurídico privativo de cada uno de ellos” (art. 37 EAPV), la regulación de ese régimen jurídico peculiar y privativo se hizo en la Norma Foral de 7 de marzo de 1983, de organización institucional del territorio histórico de Álava; en la Norma Foral de 26 de febrero de 1983, de organización institucional del territorio histórico de Guipúzcoa (hoy sustituida por la Norma Foral 6/2005, de 12 de julio, de organización institucional, Gobierno y Administración del territorio histórico de Guipúzcoa); y en la Norma Foral de 5 de enero de 1983, de organización institucional del territorio histórico de Vizcaya (actualmente reemplazada por la Norma Foral 3/1987, de 13 de febrero, sobre elección, organización, régimen y funcionamiento de las instituciones forales del territorio histórico de Vizcaya)» (F.J. 2 letra b) párr. 2.º).

La estructura de los Territorios Históricos no es la local, es decir, la provincial sino que se asemeja más bien al sistema de las Comunidades Autónomas. Y así se divide en tres instituciones: las Juntas Generales o Parlamento Foral, la Diputación Foral o Gobierno Foral y el Presidente de la Diputación Foral o Diputado General.

La STC 118/2016 confirma el carácter de las Juntas Generales como Asamblea «normativa» y de la Diputación Foral como órgano de gobierno:

«Las juntas generales, órgano de representación y participación popular, ejercen la potestad normativa a través de disposiciones generales (mediante las normas forales) que gozan de un rango superior a los decretos de la diputación foral (art. 5 de la Norma Foral de Álava del 7 de marzo de 1983; art. 6.1 de la Norma Foral de Guipúzcoa 6/2005; y art. 5 de la Norma Foral de Vizcaya 3/1987). Por su parte, la diputación foral, órgano colegiado de gobierno y administración del territorio histórico, ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria (a través de los decretos forales)» (F. J. 2 letra b) párr. 4.º).

Las Juntas Generales se configuran como una auténtica Asamblea «normativa» en claro paralelismo con los Parlamentos autonómicos. A tal fin aprueban su Reglamento de funcionamiento interno, que es similar a los Reglamentos parlamentarios. Sus miembros o apoderados son nombrados directamente por los ciudadanos de cada Territorio Histórico según lo dispuesto en la Ley vasca 1/1987, de elecciones a las Juntas Generales. Asimismo su organización interior responde al modelo parlamentario de Presidencia, Mesa y Junta de Portavoces. Las Juntas Generales tienen atribuidas las siguientes funciones:

- Función representativa: representan a la ciudadanía del territorio histórico respectivo.
- Función normativa: aprueban normas, denominadas Normas Forales, no leyes. La STC 118/2016 ha señalado que los productos normativos de las Juntas Generales no tienen el carácter de ley formal, sino que son «un tipo singular de normas reglamentarias», que encuentran amparo en la Disposición Adicional 1.ª CE y además encierran una cobertura especial en materia tributaria dado que el EAPV y la Ley del Concierto garantizan un «sistema» tributario propio a los Territorios Históricos. Y así el ordenamiento jurídico, y su

unidad, «no puede entenderse desligado de la garantía de la foralidad que la Constitución consagra, que garantiza un régimen tributario propio en los territorios forales». Y por ello las Normas Forales fiscales están sometidas en exclusiva al control de constitucionalidad del TC (Disposición adicional 5.ª.1 y 2 LOTC y art. 9.4 LOPJ)<sup>15</sup>. Las restantes Normas Forales estarán sujetas al control de la jurisdicción contencioso-administrativa.

- Función de dirección política: no sólo eligen al Diputado General, sino también impulsan la acción de la Diputación Foral.
- Función financiera y tributaria: aprueban los presupuestos y cuentas del Territorio Histórico, y además ejercen la potestad tributaria en virtud del Concierto Económico.
- Función de control: les corresponde controlar la acción de la Diputación Foral, tanto por medio de la moción de censura y cuestión de confianza, como por la presentación de ruegos y preguntas.
- Otras funciones: asimismo las Normas institucionales les encomiendan el ejercicio de otro tipo de funciones.

Es, por ello, que se someten al control de la jurisdicción contencioso-administrativo sólo los actos y disposiciones en materia de personal y de gestión patrimonial de las Juntas Generales (Disposición adicional 1.ª LJCA). Sin embargo, el paralelismo entre Juntas Generales y Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas se rompe en el control de sus decisiones que no versen sobre personal y gestión patrimonial, dado que mientras que las decisiones de las Asambleas Legislativas Autonómicas son susceptibles de impugnación ante el Tribunal Constitucional, las de las Juntas Generales no pueden residenciarse ante el mismo. De ello se derivaría que quedarían fuera del control jurisdiccional. Es por ello que la STS de 7 de junio de 2016 sobre la resolución de las Juntas Generales de Gipuzkoa sobre imposición de la bandera española afirma que, dado que dicha resolución de las Juntas Generales produce efectos jurídicos y por tanto no es un acto meramente político, se encuentra sometida a la actuación enjuiciable por la jurisdicción contencioso-administrativa, puesto que en otro caso –al no estar sujeta al control del Tribunal Constitucional–, quedaría exenta de todo control jurisdiccional<sup>16</sup>.

En segundo lugar, la Diputación Foral es el órgano de gobierno del Territorio Histórico, en el que se inserta la Administración de dicho Territorio Histórico. Es, así pues, al mismo tiempo órgano de gobierno y órgano de administración. Además su Presidente, el Diputado General es elegido por las Juntas Generales y está sometido a una relación de confianza con éstas. Entre sus funciones cabe destacar la potestad reglamentaria de segundo grado, es decir, sometida a las Normas Forales, y la función ejecutiva y administrativa.

La Diputación Foral responde al modelo de gobierno parlamentario, puesto que su Presidente es elegido directamente por las Juntas Generales y le corresponde el nombramiento y cese de los diputados forales, que se

15 La STC 203/2016 confirma la constitucionalidad de los nuevos procesos introducidos por la Ley Orgánica 1/2010, al resolver por vez primera una cuestión prejudicial de validez de una Norma Foral tributaria de los Territorios Históricos, que se asimila a las cuestiones de inconstitucionalidad. Esta Sentencia añade una precisión muy importante puesto que tanto los recursos directos como indirectos contra estas Normas Forales fiscales se residencian en el TC:

*“Lo que supone que los recursos directos basados en fundamentos de inconstitucionalidad quedan excluidos del conocimiento de los tribunales contencioso-administrativos por corresponder al Tribunal Constitucional, mientras que los recursos indirectos basados en la inconstitucionalidad de la norma foral fiscal no podrán ser resueltos sin plantear previamente ante el Tribunal Constitucional la cuestión de validez de la norma foral fiscal” (F. J. 2, párr. 2.º).*

16 La citada STS de 7 de junio de 2016 estima el recurso de casación interpuesto por la Administración del Estado y anula la resolución de 14 de diciembre de 2011 de las Juntas Generales de Gipuzkoa. La Sentencia de instancia había admitido la alegación de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo por entender que la resolución era un acto excluido del control de la jurisdicción contencioso-administrativa. El debate se centra en una crítica a una lectura literal de lo dispuesto en la LJCA y a entender que la resolución impugnada constituya un acto político. La Sentencia afirma la naturaleza dual de las instituciones de los Territorios Históricos y resalta la naturaleza peculiar de las Juntas Generales que tienen un poder normativo, aunque referido a la aprobación de normas con rango inferior a la Ley. Su argumentación principal queda recogida en estos dos párrafos del F. J. 7.º:

*“Así, partiendo de este principio general de que el ajuste a Derecho de la actuación de los poderes públicos está sujeto a control (constitucional o jurisdiccional según los casos), la contextualización de la disposición adicional primera de la LJCA debe hacerse por referencia a la CE y a la LOTC. Por cuanto la mención de asuntos de personal y de gestión patrimonial se explica de modo expreso en la propia norma por la analogía de este órgano representativo –las Juntas Generales–, con una Asamblea parlamentaria, pero debe tener en cuenta la peculiaridad derivada de que las actuaciones de tales Juntas Generales, contra lo que sucede con las Cortes o las actuaciones de las Asambleas legislativas de las CCAA no están en ningún caso sometidas al control del Tribunal Constitucional (a salvo lo previsto en disposición adicional quinta de la LOTC respecto de las Normas Forales fiscales). Sin embargo, el artículo 42 de la LOTC sí atribuye al Tribunal Constitucional el control del respeto (a la CE, dada la función de tal Tribunal) de “las decisiones y actos sin valor de ley que emanen de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas Legislativas de las CCAA o de cualquiera de sus órganos” (vid. la STC 242/2006, de 24 de julio de 2006, sobre Acuerdos de la Mesa del Parlamento Vasco que inadmitieron a trámite una proposición de Ley sobre modificación de las disposiciones legales vigentes sobre régimen presupuestario de la Comunidad Autónoma).*

*Es decir, si en el caso de las Cortes Generales y las Asambleas legislativas de las CCAA, el ámbito del orden contencioso se limita a asuntos de personal y gestión patrimonial, es para delimitar el ámbito del control judicial y el propio del ámbito constitucional; pero no porque haya ámbitos en que el ejercicio de los poderes públicos esté excluido ‘a priori’ del control en cuanto a su ajuste al ordenamiento jurídico”.*

configuran en similitud a los consejeros de un Gobierno autonómico y por tanto, además de miembros del «gobierno territorial» son asimismo titulares de un departamento.

### 3.2.2. La organización interna de cada Territorio Histórico

#### a) Organización del Territorio Histórico de Alava

La Norma Foral 52/1992, de 18 de diciembre, regula la organización interna básica de este Territorio Histórico. Sigue el esquema antes apuntado de sistema de gobierno parlamentario con una Asamblea «normativa» elegida directamente por los ciudadanos del Territorio Histórico, denominada Juntas Generales, y un Diputado General (que preside la Diputación Foral) elegido por dicha Asamblea y con la que mantiene una relación de confianza. El Diputado General preside la Diputación Foral que constituye un gobierno que reproduce el modelo autonómico. Basta ver el Decreto Foral 132/2015, de 3 de julio, del Diputado General de Alava que establece los departamentos de la Diputación Foral.

Por otra parte, el Territorio Histórico cuenta con una Comisión Consultiva, que sustituye la intervención del Consejo de Estado en las materias de competencia del Territorio Histórico, conforme al Decreto Foral 40/1999, de 30 de marzo, del Consejo de Diputados de Alava. Sus funciones son las propias de un Consejo consultivo de carácter administrativo. Está compuesto por funcionarios (un número no inferior a 7) que simultanean el cargo con su puesto de trabajo, siendo su Presidente de libre elección y su Vicepresidente el Jefe del Servicio de Asesoría jurídica.

También cuenta con un Órgano Administrativo Foral de recursos contractuales creado por Decreto Foral 44/2010, de 28 de septiembre, cuyas funciones son las recogidas en el TRLCSP y compuesto por un Presidente y dos Vocales, funcionarios que simultanean estas funciones con las propias de su puesto de trabajo.

#### b) Organización del Territorio Histórico de Bizkaia

La Norma Foral 3/1987, de 13 de febrero, constituye su norma institucional básica que responde también al modelo de gobierno parlamentario.

Cuenta también con un Tribunal Administrativo Foral de Recursos contractuales, creado por Decreto Foral 102/2010, de 29 de septiembre.

La función consultiva se encomienda a la Comisión Jurídica Asesora mediante el Decreto Foral 57/1999, de 30 de mayo, que concreta la previsión de la disposición adicional 17.<sup>a</sup> de la Ley 4/1999, de 13 de enero, de reforma de la LRJPAC. Esta Comisión está compuesta por los miembros del Servicio Jurídico y la preside el Director General de Régimen Jurídico y Función Pública.

#### c) Organización del Territorio Histórico de Gipuzkoa

Su Norma Institucional Básica se encuentra en la Norma Foral 6/2005, de 12 de julio. También contempla un sistema parlamentario de gobierno, completamente diferenciado del previsto para las Diputaciones Provinciales en la LRBRL y en la LOREG.

Cuenta también con una Comisión Jurídica Asesora (art. 77 de la Norma Foral 6/2005) y con un órgano territorial en materia de contratación pública, creado por Decreto Foral 24/2010, de 28 de septiembre.

## 4. Las competencias de los Territorios Históricos

Los Territorios Históricos gozan de un acervo competencial bien diferente del provincial, al que superan ampliamente. Dicho acervo competencial aparece recogido nada menos que en el EAPV, cuyo artículo 37 establece un lista de materias de la competencia exclusiva de los Territorios Históricos. Así también en su desarrollo el artículo 7 de la LTH enuncia las materias competencia de los Territorios Históricos distinguiendo entre competencias exclusivas (que se ejercitan de acuerdo con el régimen jurídico privativo de cada Territorio Histórico), competencias de desarrollo y ejecución, y competencias ejecutivas. A ello se añade que a los Territorios Históricos les corresponde el desarrollo y ejecución de la normativa básica estatal relativa a materias de su competencia exclusiva (art. 7 letra d) de la LTH).

Esta radical diferencia de los Territorios Históricos con las provincias, también en materia de competencia, aparece indica en la STC 118/2016:

«Cuanto antecede pone de manifiesto que los territorios históricos vascos gozan de una singularidad que se materializa en un ámbito competencial diferente y más amplio del conferido a las provincias

de régimen común, que dimana del régimen foral constitucional y estatutariamente garantizado, no solo frente a las Instituciones comunes del País Vasco sino también, como hemos señalado, frente “a los poderes centrales del Estado” (STC 76/1988, de 26 de abril, FJ 6)» (F. J. 4 letra d), párr. 5.º).

La STC 76/1988 diferenció claramente entre dos tipos de competencias de los Territorios Históricos en razón de la foralidad:

«El contenido de esa garantía foral, que aparece así como punto de referencia obligado para la aplicación e interpretación de las disposiciones del Estatuto de Autonomía, viene expresado en su art. 37, apartados 3 y 4. Y esto se lleva a cabo en forma que en manera alguna puede considerarse “meramente enunciativa” o ejemplificativa, como mantienen los recurrentes. Por el contrario, viene a precisar dos tipos de competencias que corresponden a los territorios históricos:

- a) Competencias exclusivas que derivan directamente del Estatuto: Se trata de las especificadas nominalmente en el apartado 3, subapartados a) a e), y de las comprendidas en el primer inciso del subapartado 1), “todas aquellas que se especifiquen en el presente Estatuto”.
- b) Competencias que habrán de precisarse a través de la actuación concreta de los poderes de la Comunidad, y que comprenden, tanto competencias exclusivas “que les sean transferidas” [art. 37.3 f)], sin que el Estatuto precise por parte de quién, como “el desarrollo normativo y la ejecución, dentro de su territorio, de las materias que el Parlamento Vasco señale” (art. 37.4).

Aparecen así definidos un núcleo intangible, por prescripción estatutaria, del contenido del régimen foral –y que resulta por tanto ser el mínimo sin el que desaparecería la misma imagen de la foralidad– y, además, un ámbito de expansión de ese régimen, que se hace depender de la actuación de otros órganos. Se contempla pues la posibilidad de transferencia o atribución de competencias adicionales al núcleo de la foralidad, competencias que pueden derivar, bien del Estatuto de Autonomía, bien de los procedimientos previstos en el art. 150.1 y 2 de la Constitución» (F. J. 6, párr. 2.º).

Las competencias «forales» son aquellas competencias que no pueden ser desconocidas por el legislador ordinario, estatal o autonómico, por entrar dentro de ese núcleo intangible de la foralidad que constituye su garantía institucional.

Por el contrario, las competencias atribuidas fuera de ese núcleo mínimo e identificador son cambiantes puesto que es el Legislador el que en cada momento puede decidir qué competencias pueden ser atribuidas a los Territorios Históricos. Por tanto son competencias que se pueden añadir, modificar o suprimir, sin que por ello se afecte al núcleo de la foralidad. Y así la Comisión Arbitral ha dictaminado que el Parlamento Vasco sólo puede reducir estas competencias (las que no pertenecen al núcleo de la foralidad) mediante Ley, lo que además debe efectuarse mediante la previa o simultánea modificación de la LTH y no de forma implícita<sup>17</sup>.

Son, además, competencias que han supuesto el reconocimiento de la legitimación de los Territorios Históricos para actuar en su defensa mediante el conflicto en defensa de la autonomía foral frente a leyes del Estado, declarado constitucional por la STC 118/2016.

## 5. Las Haciendas Forales

El EAPV establece que el régimen económico-financiero de relaciones de la CAPV y de sus Territorios Históricos con el Estado es el de Concierto Económico. Es necesario subrayar que en el Concierto Económico juegan un papel primordial los Territorios Históricos, pues el último Concierto vigente y que luego se amplió al resto de Territorios Históricos, fue el de Álava.

El artículo 41 EAPV ha sido objeto de desarrollo por la Ley de Concierto Económico, la hoy vigente Ley 12/2002, de 23 de mayo. Y además a ella se une la Ley de determinación del cupo, es decir, de la aportación de la CAPV a la Hacienda estatal (la última Ley del Cupo es la Ley 29/2007, de 25 de octubre, para el quinquenio 2007-2011).

La Ley del Concierto Económico fija, en primer término, en su Capítulo I sobre Tributos, las competencias de las Instituciones de los Territorios Históricos (no de la CAPV) en los siguientes términos:

<sup>17</sup> Así lo enfatiza COBREROS MENDAZONA, E., *Escritos sobre la Comisión arbitral*, cit., pp. 19-20, p. 62, y más ampliamente en pp. 135-169.

«Uno. Las Instituciones competentes de los Territorios Históricos podrán mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, su régimen tributario.

Dos. La exacción, gestión, liquidación, inspección, revisión y recaudación de los tributos que integran el sistema tributario de los Territorios Históricos corresponderá a las respectivas Diputaciones Forales.

Tres. Para la gestión, inspección, revisión y recaudación de los tributos concertados, las instituciones competentes de los Territorios Históricos ostentarán las mismas facultades y prerrogativas que tiene reconocidas la Hacienda Pública del Estado» (art. 1 LCE).

Y en su Capítulo II sobre relaciones financieras entre el Estado y el País Vasco fija en primer lugar en su art. 48 los principios que son los siguientes:

«Primero. Autonomía fiscal y financiera de las instituciones del País Vasco para el desarrollo y ejecución de sus competencias.

Segundo. Respeto de la solidaridad en los términos prevenidos en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía.

Tercero. Coordinación y colaboración con el Estado en materia de estabilidad presupuestaria.

Cuarto. Contribución del País Vasco a las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma, en la forma que se determina en el presente Concierto Económico.

Quinto. Las facultades de tutela financiera que, en cada momento, desempeñe el Estado en materia de Entidades locales, corresponderán a las instituciones competentes del País Vasco, sin que ello pueda significar, en modo alguno, un nivel de autonomía de las Entidades locales vascas inferior al que tengan las de régimen común».

La Comisión Mixta del Concierto Económico está formada por seis representantes de la CAPV (tres de las Diputaciones Forales y tres del Gobierno Vasco) y otros seis del Estado, adoptando sus acuerdos por unanimidad (art. 61 LCE). Por su parte, la Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa también es paritaria, contando con cuatro representantes de la Administración del Estado y otros cuatro de la CAPV (uno del Gobierno Vasco y tres de las Diputaciones Forales) (art. 63 LCE).

Por último, la Junta Arbitral está compuesta de tres árbitros (expertos de reconocido prestigio con más de quince años de ejercicio profesional en materia tributaria o hacendística) designados por la Comisión Mixta.

La STC 118/2016 se centra en un examen del sistema de Concierto Económico. En primer lugar recuerda la normativa en que el mismo se funda:

«La disposición adicional primera de la Constitución de 27 de diciembre de 1978 recoge el respeto a “los derechos históricos de los territorios forales” (párrafo primero), cuya actualización “se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía” (párrafo segundo), razón por la cual, la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco –EAPV– ha previsto que “[l]as relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional de Concierto Económico o Convenios” (art. 41.1 EAPV). Conforme al mismo, las Instituciones competentes de los territorios históricos no sólo pueden «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» [art. 41.2 a) EAPV], sino que deben adoptar “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 periodo de vigencia que el señalado para éstas” [art. 41.2 c) EAPV].

Fruto de la anterior previsión estatutaria se dictó la Ley 12/1981, de 13 mayo, por la que se aprobaba el concierto económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, con duración hasta el día 31 de diciembre de 2001 (art. 1). Esta ley sometía el régimen tributario de los territorios históricos a los principios de “[r]espeto de la solidaridad en los términos prevenidos en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía” (art. 2.1.1); “[a]tención a la estructura general impositiva del Estado”

(art. 2.1.2); “[c]oordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado, de acuerdo con las normas del presente Concierto Económico” (art. 2.1.3); “[c]oordinación, armonización fiscal y colaboración mutua entre las instituciones de los Territorios Históricos según las normas que, a tal efecto, dicte el Parlamento Vasco” (art. 2.1.4) y “[s]ometimiento a los Tratados o Convenios internacionales firmados y ratificados por el Estado español o a los que este se adhiera” (art. 2.1.5). En la actualidad, la anterior norma legal ha sido sustituida por la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el concierto económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, que nuevamente condiciona el régimen tributario de los territorios históricos a los mismos principios que han sido citados pero con una precisión adicional, a saber, la de que atenderá, en particular, “a lo dispuesto en los Convenios internacionales suscritos por España para evitar la doble imposición y en las normas de armonización fiscal de la Unión Europea” (art. 2.1.5)» (F. J. 2 letra a) párr. 1.º y 2.º).

Y así el régimen de Concierto Económico se incluye en el núcleo de la foralidad:

«De esta manera, una de las peculiaridades que han tenido las provincias vascas a lo largo de la historia (comúnmente conocidas, junto con Navarra, como “territorios históricos” o “territorios forales”), y, por tanto, uno de los “derechos históricos” que la disposición adicional primera de la Constitución “ampara y respeta”, aunque, como no podía ser de otra manera, de forma actualizada “en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía”, pues el texto constitucional “imposibilita el mantenimiento de situaciones jurídicas (aun con una probada tradición) que resulten incompatibles con los mandatos y principios constitucionales” (STC 76/1988, de 26 de abril, FJ 3), es lo que se ha conocido como el “régimen de concierto económico”, que se integra en el núcleo del régimen foral y que se caracteriza por la existencia de “un régimen fiscal propio”, que no hace sino salvaguardar determinadas peculiaridades de su “autogobierno territorial” o de su “foralidad” (STC 76/1988, de 26 de abril, FFJJ 2 y 4)» (F. J. 2, letra a), párr. 3.º).

A partir de esta declaración general que garantiza el Concierto Económico, el TC introduce importantes límites reductores.

En primer lugar, el TC limita el núcleo de la foralidad del Concierto únicamente a los aspectos tributarios, sin que se extienda a los financieros, presupuestarios y económicos. Así lo indica la STC 118/2016:

«Se trata de un régimen especial aplicable exclusivamente a la materia tributaria, que no se extiende “a aspectos financieros no tributarios” (STC 11/1984, de 2 de febrero, FJ 3), y que ha sido ejercido de forma continuada por la Institución Foral, aunque de forma concertada “previamente con el Estado” [SSTC 208/2012, de 14 de noviembre, FJ 4 b); y 171/2014, de 23 de octubre, FJ 6]. De este modo, los territorios históricos han venido estableciendo, regulando y gestionando su propio régimen tributario, “pero sin oponerse... a los tributos del Estado” (STC 207/2013, de 5 de diciembre, FJ 2), y sin que sus normas reguladoras hayan emanado del Parlamento Vasco sino de las Juntas Generales, en cuánto órganos de representación y participación popular. Por consiguiente, es preciso concluir que, como rasgo histórico de la foralidad, actualizada en el marco de Constitución y del Estatuto de Autonomía, los territorios de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia han conservado, de forma exclusiva, la competencia para mantener, establecer, regular y gestionar, dentro de cada uno sus territorios, su propio régimen tributario, aunque atendiendo a la estructura general impositiva del Estado, tanto en su contenido ordinario [art. 41.2 a) EAPV], como en el excepcional y coyuntural [art. 41.2 c) EAPV], pues en cada uno de sus impuestos deber ser “identificable la imagen de los que integran el sistema tributario estatal” (STC 110/2014, de 26 de junio, FJ 3)» (F. J. 2, letra a) párr. 4.º).

Seguidamente, declara que el poder tributario de los Territorios Históricos es un poder derivado, no originario, al igual que el de las Comunidades Autónomas y corporaciones locales (F. J. 2 letra c) de la STC 118/2016).

En tercer lugar, reduce el ámbito de la foralidad puesto que sostiene que, aunque el Concierto Económico se encuentre dentro de la garantía institucional del régimen foral de los Territorios Históricos, sin embargo su defensa y control no forma ya parte de dicho núcleo, porque no guarda relación con la imagen comúnmente aceptada de la foralidad (STC 118/2016, F. J. 2, letra c) párr. 3.º). Y aquí la Sentencia realiza un salto difícilmente explicable, puesto que indica que todo el problema se reduce a una cuestión de fijación de competencias del TC, lo que corresponde realizar al legislador orgánico mediante su fijación o modificación en la LOTC.

Además, el TC limita de forma relevante las Normas Forales que quedan sometidas en exclusiva a su conocimiento, y por tanto no pueden ser enjuiciadas por los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa. Y así impone los siguientes límites (F. J. 3.º STC 118/2016):

1.º Las Normas Forales sometidas al control exclusivo del TC son únicamente las Normas Forales tributarias, es decir, las que se dirijan a regular los tributos integrantes del sistema impositivo común. El resto de Normas Fiscales se someten como simples reglamentos al control de la jurisdicción contencioso-administrativa. Esto significa que Normas Forales como las que regulan con carácter general los tributos (por ejemplo, la Norma Foral 2/2005, de 10 de mayo, General Tributaria del Territorio de Bizkaia) no están sometidas al control del TC.

2.º El control del TC se limita dentro de las Normas Forales de regulación estricta de un tributo, al examen de su ajuste al bloque de la constitucionalidad, entendiéndose que se incluyen en dicho bloque como parámetro de constitucionalidad: la Constitución, el EAPV, la ley del Concierto Económico, y las leyes estatales a las que se remite esta última, entre ellas la Ley General Tributaria.

3.º El control del sometimiento de las Normas Forales tributarias en cuanto a su sujeción a lo dispuesto en Tratados o Convenios Internacionales o al Derecho de la Unión Europea corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa.

4.º Asimismo tampoco alcanza el control de constitucionalidad del TC a la eventual contradicción entre las Normas Fiscales tributarias de los Territorios Históricos y las leyes aprobadas por el Parlamento Vasco.

5.º El control de los vicios *in procedendo* que pudieran darse en la tramitación y aprobación de estas Normas Fiscales tributarias está también encomendado a la jurisdicción ordinaria y no al TC.

Por ello el TC concluye efectuando el siguiente resumen:

«En suma, cuando los arts. 9.4 LOPJ y 3 d) LJCA (en la redacción dada por la Ley Orgánica 1/2010) excluyen del conocimiento de los Tribunales del orden contencioso-administrativo los recursos directos o indirectos que se interpongan contra las normas forales fiscales, que corresponderá, en exclusiva, a este Tribunal Constitucional, lo están haciendo “en los términos establecidos por la disposición adicional quinta de su Ley Orgánica”, disposición conforme a la cual correspondería únicamente a este Tribunal Constitucional el control de “constitucionalidad” de las normas forales fiscales dictadas al amparo de lo previsto en el art. 41.2 a) EAPV (las que se dirijan a mantener, establecer y regular, dentro de cada territorio histórico, su régimen tributario) y sólo en la medida que puedan contradecir alguna disposición integrante del bloque de la constitucionalidad a que hace referencia el art. 28 LOTC (los preceptos constitucionales y estatutarios, los de la ley del concierto, así como los de la ley general tributaria y de las leyes reguladoras de los diferentes tributos del Estado), pero no cuando la contradicción se produzca con normas ajenas a ese bloque (como sucede con los tratados y convenios internacionales, con las normas de armonización fiscal de la Unión Europea o con las leyes del Parlamento Vasco)» (F. J. 3, letra c) último párrafo).

Y por tanto se emite una Sentencia interpretativa (así lo indica el Fallo), que se explica en los siguientes términos:

«En suma, nos encontramos con que el control de las normas forales fiscales es un control compartido entre la jurisdicción ordinaria y la constitucional, fruto de una decisión del legislador orgánico articulada al amparo de una expresa habilitación constitucional [arts. 161.1 d), 162.2 y 165 CE], en el ejercicio de la competencia del Estado en materia de legislación procesal (art. 149.1.6 CE) y a la búsqueda de un objetivo constitucionalmente legítimo como es el de atender a la singularidad de una institución –la de la foralidad en materia tributaria (disposición adicional primera CE)–. Decisión esta que ni desfigura el control general de la potestad reglamentaria de las Juntas Generales de los territorios históricos por parte de los Jueces y Tribunales ordinarios [arts. 106.1 y 153 c) CE, y 38.3 EAPV], ni transforma el modelo de jurisdicción constitucional (o el del control de las normas reglamentarias) diseñado por el constituyente [arts. 161.1 a) y 163, de un lado, y 161.1 d), 162.2 y 165 CE], ni, en fin, altera la regulación de los procesos constitucionales directamente creados por el propio texto constitucional [arts. 53.1, 153 a), 161.1 a), 161.1 b), 161.1 c), 161.2 y 163 CE]. Por tanto, interpretados en el sentido expuesto los arts. 1 (que introduce una nueva disposición adicional quinta en la LOTC), 2 (que modifica el art. 9.4 LOPJ), y la disposición adicional única [que añade una nueva letra d) al art. 3 LJCA], de la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de

febrero, no resultan contrarios a los arts. 106.1, 153 c), 161.1 a) y 163 CE, 38.3 EAPV, y 27.2 y 35 LOTC, y así se expresará en el fallo» (F. J. 4, letra d))<sup>18</sup>.

La STC 203/2016 establece cuáles son las normas que constituyen el parámetro de validez de las Normas Forales Fiscales. Son parámetro inmediato y directo la CE, el EAPV y el Concierto Económico. Son, por el contrario, parámetro mediato e indirecto las normas a las que el Concierto hace expresa remisión, como la Ley General Tributaria, pero con un límite importante porque las Juntas Generales tienen autonomía tributaria:

«No obstante lo anterior, las normas estatales reguladoras de los diferentes tributos serán parámetro de constitucionalidad de las normas forales únicamente en la medida en que la competencia de los territorios forales para mantener, establecer, regular y gestionar, su propio régimen tributario deba atender a la estructura general impositiva del Estado [art. 41.2 a) EAPV y art. 2.1.2 de la Ley del concierto económico], pues aquellos territorios han de establecer unos impuestos en los que sea “identificable la imagen de los que integran el sistema tributario estatal” [SSTC 110/2014, de 26 de junio, FJ 3; y 118/2016, de 23 de junio, FJ 2 a)]; sin que quepa exigir una identidad regulatoria completa que llegue al punto de considerar que cualquier elemento contenido en la norma estatal reguladora de cada una de las figuras tributarias que integran dicho sistema sea un elemento configurador de la estructura general impositiva del Estado» (F. J. 4, último párrafo)<sup>19</sup>.

## 6. Las relaciones de los Territorios Históricos y los municipios y demás entidades locales

Las competencias en materia local se encuentran divididas entre las Instituciones Comunes y los Territorios Históricos. Así lo establece el EAPV, a pesar de la dicción de su artículo 10.4, que debe ser analizado con las demás previsiones estatutarias contenidas no sólo en dicho artículo 10, sino también en otros preceptos estatutarios singularmente los artículos 37 y 41. La LTH efectúa un elenco de las competencias exclusivas de los Territorios Históricos, entre las que se encuentran varias relacionadas con los municipios (art. 7 letra a), en especial los números 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9 y 10).

Estas competencias se desarrollaban en el marco general establecido en la LRBRL, en especial, en su disposición adicional 2.ª y en el art. 1.2 y disposición adicional 8.ª del TRLHL. La LRSAL ha modificado de forma significativa estas salvedades<sup>20</sup>, acrecentando el abanico de competencias singulares de los Territorios Históricos a los que incluso atribuye directamente competencias<sup>21</sup>:

1.º La LRSAL reconoce la competencia de los Territorios Históricos para atribuir competencias a los municipios respecto de sus competencias propias (disposición adicional 8.ª.1 párrafo 2.º TRLHL), al igual que las Instituciones comunes la tienen respecto de sus competencias.

2.º La LRSAL atribuye de forma directa a los Territorios Históricos las siguientes competencias<sup>22</sup>:

18 Debe advertirse que en el párrafo inmediatamente anterior el TC compara la realidad de los Territorios Históricos con la de Navarra, cuando resulta que no existe elemento de comparación posible desde el punto de vista estructural-formal, dado que Navarra se ha constituido directamente como Comunidad Autónoma Foral y en cambio los Territorios Históricos no son Comunidad Autónoma de forma singular sino sólo en conjunto. Por otra parte, todas las normas (fiscales, tributarias o no, y además todas las referidas a cualquier materia) que aprueba el Parlamento de Navarra son leyes en sentido formal y por tanto están sometidas en exclusiva al control del TC. La comparación sólo puede venir del contenido material competencial dada la similitud entre el Convenio Económico y el Concierto Económico, donde además la regulación dictada por los Territorios Históricos ha seguido un esquema muy similar al de la CFN.

19 En el caso de la STC 203/2016, el TC reconoció que las Juntas Generales tienen autonomía tributaria y por tanto la posibilidad tanto de establecer como de suprimir el régimen de estimación objetiva pero siempre adecuándose a la terminología y conceptos de la Ley General Tributaria por expresa remisión del Concierto. Como en el caso enjuiciado no ocurrió esto, el TC procedió a declarar inconstitucional y nulo el artículo 30.2 de la Norma Foral Fiscal cuestionada por ser contrario al artículo 3 a) de la Ley del Concierto Económico.

20 Me remito para un examen más amplio a mi estudio “Reforma local y derechos históricos. Navarra y País Vasco”, en M. J. DOMINGO ZABALLOS (Dir.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés Estudios*, Ed. Aranzadi-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra, 2014, pp. 117-150).

21 ZURITA LAGUNA, A., partiendo del doble carácter de los territorios históricos como entes locales y como entes forales, diferencia entre las competencias que se la LRSAL les atribuye como entes provinciales y como entes forales (“Incidencia de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local en las Competencias de los Territorios Históricos”, en CANEDO ARRILLAGA, M. P. y GORDILLO PÉREZ, L. I. (dir.), *La autonomía local en tiempos de crisis (reformas, fiscalidad y contratación pública)*, Ed. Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra) 2015, pp. 85-96).

22 Una crítica a esta regulación de la LRSAL puede verse en ENDEMAÑO ARÓSTEGUI, J. M., “Los nuevos instrumentos de control económico financiero de la administración local”, en *La autonomía local en tiempos de crisis (reformas, fiscalidad y contratación pública)*, cit., pp. 191-207.

- Determinación de la forma de prestación de los servicios del artículo 26. 2 LRBL (disposición adicional 1.ª.1 LRSAL).
- Régimen económico-financiero de las entidades locales, que incluye el contenido del artículo 116 ter (coste efectivo), del artículo 116 bis (tutela financiera) y de la disposición transitoria 4.ª de la LRBL (disolución de los concejos), previsiones realizadas por la Disposición adicional 2.ª.2 LRBL.
- Funciones de tutela financiera y recepción de informes de los artículos 193 bis y 218 TRLHL (disposición adicional 2.ª.11 LRBL).
- Fijación de límites máximos de retribuciones y asistencias (disposición adicional 8.ª.3 TRLHL).
- Celebración de convenios con municipios (disposición adicional 8.ª.3 TRLHL).

3.ª La LRSAL deja al ordenamiento interno del País Vasco, la atribución interna de las siguientes competencias:

- Fijación del coste de los servicios transferidos (disposición adicional 1.ª.2 LRSAL).
- Las funciones de los artículos 7.4 y 26.2 atribuidas a la Administración (disposición adicional 2.ª.5 LRBL).
- Las competencias sobre funcionarios con habilitación de carácter nacional (disposición adicional 2.ª.7 y 8 LRBL).

La LILE de 2016 ha incorporado las previsiones de la LRSAL, en un claro esquema favorable a la intervención de los órganos de los Territorios Históricos, por más que enuncie lo que he denominado como la tridimensionalidad territorial interna de la CAPV<sup>23</sup>. Baste recordar lo que establece su artículo 3.2: «El ejercicio de la potestad legislativa del Parlamento Vasco en la esfera local se ejerce sin perjuicio de las competencias propias de que sobre este mismo ámbito material disponen los territorios históricos vascos».

Conviene resaltar que la financiación local depende en exclusiva de los Territorios Históricos, pues son éstos los que determinan la participación de los entes locales en los tributos concertados (artículo 117 y 118 LILE), pudiéndose incluso apartarse de los criterios fijados por el Consejo Vasco de Finanzas Públicas (art. 118.4 LILE). Además el régimen de endeudamiento, presupuestario y de contabilidad de las entidades locales será fijado por las normas aprobadas por los órganos de los Territorios Históricos (art. 115).

La disposición adicional 6.ª LILE se refiere a los Consejos Territoriales de Finanzas, que son órganos deliberantes y consultivos a nivel de cada Territorio Histórico (así, por ejemplo, Norma Foral 4/1996, de 26 de junio, sobre el Consejo Territorial de Finanzas de Bizkaia), con la función de determinar los criterios de distribución de los tributos concertados y no concertados por parte de los órganos forales de los Territorios Históricos.

En cualquier caso, las competencias y financiación local quedan abiertas al resultado del estudio que al respecto debe realizar el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, a fin de hacer efectivo el principio de tridimensionalidad (disposiciones transitorias 1.ª y 2.ª LILE).

En este escenario se emite la Decisión 1/2016 de la Comisión Arbitral, con motivo del análisis de las cuestiones de competencias planteadas respecto de la Proposición de ley sobre la Organización interna de la Comunidad Autónoma del País Vasco, donde se analizó el concepto de «Hacienda local» (fundamento de Derecho tercero).

La Decisión se apunta en una posición amplia del concepto de régimen financiero de los Territorios Históricos que supone la inclusión de los aspectos económico-financieros de las Haciendas locales, entre los que se incluye la tutela financiera sobre los entes locales. Y esta tutela financiera no se limita sólo a los aspectos del estricto ámbito tributario, sino que alcanza también a los de índole presupuestaria, posición donde la Comisión Arbitral se aparta de decisiones precedentes y de la jurisprudencia del Tribunal Supremo (en particular las Sentencias de 9 y 14 de julio de 2015), como expresamente resalta para abundar en las razones de dicho apartamiento consistentes en los cambios operados tanto por la LRSAL como por la LOEPSF, que han modificado la doctrina anterior.

Por último, cabe apuntar que la LILE no se refiere de forma expresa a la creación de comarcas, que serían en todo caso competencia de los Territorios Históricos (art. 12). No obstante, realiza un reconocimiento de las entidades supra e inframunicipales ya existentes, principalmente en Alava, como son las cuadrillas (art. 2 LILE), hermandades y concejos (citados expresamente los tres en el art. 12.2 de la LILE), cuya regulación corresponde en exclusiva a este Territorio Histórico.

<sup>23</sup> Sobre esta cuestión me remito a mi trabajo, “La reforma local en la Comunidad Autónoma del País Vasco: la necesidad perentoria de una Ley municipal para Euskadi”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núms. 99-100, vol. III, 2014, pp. 2.505-2.526.