



En portada El tema del mes

La titularidad de las competencias tributarias en el seno de la Comunidad Autónoma del País Vasco: Decisión 1/2016, de 1 de agosto, de la Comisión Arbitral.

Iñaki Alonso Arce

Subdirector de Coordinación y Asistencia Técnica

Hacienda Foral de Bizkaia

RESUMEN

Tras la presentación en el Parlamento Vasco de una proposición de Ley sobre la organización institucional interna de la Comunidad Autónoma del País Vasco, se plantearon ante la Comisión Arbitral diversas cuestiones de competencia, por considerar que no respetaba la delimitación del Estatuto de Autonomía. Pendientes de conocer el detalle de la Decisión de la Comisión Arbitral, Iñaki Alonso expone en este artículo algunas de las cuestiones que la Comisión Arbitral considera disconformes con el reparto estatutario, y repasa alguno de los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional en relación con este tema.

Una de las cuestiones que más polémica suele generar es la del reparto interno de competencias tributarias en el seno de la Comunidad Autónoma del País Vasco, de las que reconoce, ampara y respeta la disposición adicional primera de la Constitución, el artículo 41 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, aprobado por medio de Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, y por el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, aprobado por medio de Ley 12/2002, de 23 de mayo.

Nuestro actual modelo de reparto de competencias en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco hace que el núcleo fundamental de las competencias tributarias y financieras correspondan a los Territorios Históricos, mientras que la mayor parte de las competencias de prestación de servicios públicos se han atribuido a las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma.

Desde determinadas posiciones políticas, sin embargo, se pretende superar la actual regulación y trasladar en mayor medida competencias tributarias y financieras a las instituciones comunes, al considerar como un producto del pasado el relevante papel político que los órganos forales de los Territorios Históricos desempeñan dentro de la compleja articulación institucional de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

El último episodio de esta confrontación entre diferentes formas de concebir la organización institucional interna de la Comunidad Autónoma del País Vasco se ha producido como consecuencia de la presentación por parte del grupo parlamentario del PSE de una Proposición de Ley en el Parlamento Vasco sobre la orga-



nización institucional interna de la Comunidad Autónoma del País Vasco, proposición frente a cuya admisión a trámite por el Parlamento Vasco en el tramo final de la pasada legislatura, plantearon las tres Diputaciones Forales y las Juntas Generales de Álava otras tantas cuestiones de competencia ante la Comisión Arbitral, al entender que la proposición de ley, que pretendía sustituir a la vigente Ley de Territorios Históricos de 1983, no era respetuosa con el marco de delimitación de competencias que resulta de lo previsto en el Estatuto de Autonomía de Gernika.

En realidad, la mayor parte de modificaciones que pretendía introducir la proposición de ley respecto a la actual regulación de la Ley de Territorios Históricos tenía que ver con la atribución a las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en particular, al Parlamento Vasco, de competencias que en estos momentos corresponden a los Territorios Históricos o, que se han residenciado en un órgano de composición paritaria, como es el Consejo Vasco de Finanzas Públicas.

El 1 de agosto de 2016, la Comisión Arbitral, por seis votos a favor y uno en contra, el de su Presidente, que ha anunciado la intención de formular voto particular, acordó estimar los cuatro conflictos de competencias y declarar: *"Primero.- Que los artículos 3, 4.2, 7.1, 7.3, 9.1 -epígrafes 2, 4, 5, 7 y 11-, 9.2, 9.3, 9.4, 10, 14.3, 16.2 y 19.4 de la Proposición de Ley sobre la Organización Institucional Interna de la Comunidad Autónoma del País Vasco, se adecúan a la distribución de competencias entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de los Territorios Históricos establecida en el Estatuto de Autonomía.*

Segundo.- Que los artículos 1, 2, 5.1, 6.2, 7.4, 7.5, 12.3, 14.1, 14.2, 15, 16.1, 16.4, 16.6, 16.7, 16.8, 16.12, 16.13, 17.2, 18 y 19.1 de la Proposición de Ley sobre la Organización Institucional Interna de la Comunidad Autónoma del País Vasco, se adecúan a la distribución de competencias entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de los Territorios Históricos establecida en el Estatuto de Autonomía, si se interpretan en los términos contenidos en los fundamentos jurídicos de esta decisión.

Tercero.- Que los artículos 4.1, 4.3, 6.1, 7.2, 8, 9.1 -epígrafe 1-, 12.1, 12.2, 12.4, 13, 14.4, 16.3, 17.3, 17.4, 19.3, 19.5, 20.4, 22.1, 22.2, 22.5, 23.1, 23.2, 23.3, 23.4, 23.5, 23.6, 23.7, 24.2, 26.2, 26.3 y 27, de la Proposición de Ley sobre la Organización Institucional Interna de la Comunidad Autónoma del País Vasco, no se adecúan a la distribución de competencias entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de los Territorios Históricos establecida en el Estatuto de Autonomía."

Todavía no se ha hecho público el contenido completo de la Decisión 1/2016, de 1 de agosto, ni su voto particular, y de hecho, el contenido de la Decisión se ha conocido porque la Mesa del Parlamento Vasco la publicó en su página web al recibir la notificación de la Decisión de la Comisión Arbitral, precisamente justo antes de que se disolviera el Parlamento Vasco por la convocatoria electoral realizada por el Lehendakari.

No obstante, solamente analizando la cantidad de preceptos que la Comisión Arbitral ha considerado contrarios a la distribución de competencias entre las instituciones comunes y los órganos forales de los Territorios Históricos tal y como resulta de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía, así como el importante número de preceptos que solamente se adecúan a la misma si se interpretan conforme la propia Comisión Arbitral estima que se corresponden con el reparto estatutario de competencias, es evidente que la proposición de ley no podía prosperar por suponer una alteración antijurídica de la organización institucional interna de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Sin conocer todavía los fundamentos jurídicos de la Decisión de la Comisión Arbitral, es difícil pronunciarse sobre el alcance que la mencionada Decisión pueda tener para el futuro de la organización institucional interna de la Comunidad Autónoma del País Vasco, pero es evidente que teniendo presentes las intenciones reformistas del grupo político proponente y la cantidad de preceptos que no se han considerado conformes con el reparto estatutario de competencias, es claro que su importancia va a ser destacadísima, probablemente paragonable, salvando las distancias, a la de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 11 de septiembre de 2008 sobre el encaje del Concierto Económico en la Unión Europea o a la Sentencia 118/2016, de 23 de junio, del Tribunal Constitucional, sobre la Ley Orgánica 1/2010, de 24 de febrero, de modificación de las Leyes Orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial, también conocida como la del blindaje del Concierto Económico.

Habrà que esperar, por tanto, a conocer los fundamentos jurídicos de la Decisión 1/2016 para analizarla en su contexto, pero lo que es evidente es que podemos anticipar nuestro criterio sobre algunas de las cuestiones más relevantes que pretendía modificar la proposición de ley y que la Comisión Arbitral ha



En portada

urria / octubre 2016

El propio Tribunal Constitucional ha determinado el alcance de la competencia del Parlamento Vasco a la hora de regular las competencias de los demás niveles institucionales de la Comunidad Autónoma del País Vasco

considerado disconformes con el reparto estatutario de competencias o conformes solamente si se interpretan con un determinado alcance, que será el que podamos comprender cuando el contenido completo de la Decisión sea hecho público e insertado, como corresponde, en el Boletín Oficial del País Vasco.

Desde nuestro punto de vista, el análisis de la conformidad a Derecho de las disposiciones contenidas en la Proposición de Ley sobre la Organización Institucional Interna de la Comunidad Autónoma del País Vasco presentada por el Grupo Socialistas Vascos debe partir de su contraste con el Estatuto de Auto-

nomía para el País Vasco, aprobado por medio de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, en la medida en que el propio Tribunal Constitucional ha determinado el alcance de la competencia del Parlamento Vasco a la hora de regular las competencias de los demás niveles institucionales de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

De hecho, esta Proposición de Ley pretende sustituir a la vigente Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, norma que pretende derogar, y en relación con esa disposición se presentó un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional que fue resuelto por medio de la Sentencia 76/1988, de 26 de abril, fundamental respecto a lo que nos ocupa en la medida en que sentó las bases de cómo debía entenderse la virtualidad de la disposición adicional primera de la Constitución en relación con los territorios forales y el propio mandato de actualización de los derechos históricos a la norma estatutaria.

En concreto, el Tribunal Constitucional contextualizaba la actualización de los derechos históricos de los territorios forales 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. Son de nuevo aplicables, a este respecto, las palabras de la STC 32/1981, cuando afirmaba que la garantía institucional es desconocida cuando la institución es limitada de tal modo que se le priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre (fundamento jurídico 3.º). Dentro de estos límites, es al proceso de actualización previsto en la Disposición adicional primera C.E. al que corresponde precisar cuál es el contenido concreto que, en el nuevo marco constitucional y estatutario, se da al régimen foral de cada uno de los territorios históricos, garantizado por la C.E.”*

Prosigue el Tribunal Constitucional analizando el papel que el ordenamiento constitucional ha reservado al Estatuto de Autonomía en este ámbito afirmando que *“ello supone que, junto a la actualización que la Constitución por sí misma lleva a cabo, es el Estatuto de Autonomía el elemento más decisivo de actualización en lo que a los regímenes forales de los tres territorios históricos integrados en la Comunidad Autónoma del País Vasco se refiere. En efecto, el Estatuto de Autonomía se configura como norma fundacional de la Comunidad Autónoma del País Vasco, norma que, integrando en una organización política superior a tres territorios históricos que ya disfrutaban de un régimen foral de autogobierno, reconoce a la nueva organización política una serie de competencias, cuyo ejercicio deberá corresponder, en unos casos, a unas Instituciones comunes de nueva creación y, en otros, a los órganos de poder de dichos territorios históricos, quienes continuarán, en virtud de la garantía*



institucional de la Disposición adicional primera C.E., conservando un régimen de autogobierno en una Comunidad Autónoma interiormente descentralizada."

Así, "el Estatuto de Autonomía lleva a cabo, pues, una labor de actualización de los regímenes forales que supone, y hace posible, la integración de éstos en la nueva estructura territorial española. Tal actualización se lleva a cabo mediante dos vías: Por un lado, reconociendo de forma genérica la existencia de los regímenes forales; por otro, concretando y especificando su contenido mínimo.

En cuanto al primer aspecto -el reconocimiento y garantía genéricos- se confirma la garantía constitucional consagrada en la Disposición adicional primera C, en el art. 3 del Estatuto, en cuanto a la organización e instituciones privativas de autogobierno de cada uno de los territorios históricos, y en el art. 37.2, respecto, tanto al régimen foral, como a las competencias de los territorios históricos, al establecer que «lo dispuesto en el presente Estatuto no supondrá alteración de la naturaleza del régimen foral específico o de las competencias de los regímenes privativos de cada territorio histórico».[...]

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."

Y en este sentido, la cuestión más relevante que se le planteó al Tribunal Constitucional fue la de determinar el alcance de la competencia que el Parlamento Vasco tiene reconocida para determinar la distribución de competencias entre los distintos niveles institucionales de la Comunidad Autónoma del País Vasco, sobre todo, en lo que hace referencia a los Territorios Históricos, y al respecto, el Tribunal Constitucional dejó bien claro que las competencias atribuidas en el Estatuto a los Territorios Históricos son un límite infranqueable para el legislador autonómico, cuando razonaba como sigue respecto a la atribución residual de competencias a las instituciones comunes: "si se considera el art. 6.1 L.T.H. en relación con el art. 7 y siguientes de la misma Ley, se hace patente que el Parlamento Vasco no está realizando una mera interpretación sustitutiva de la voluntad estatutaria, sino que está llevando a cabo una normación para la que se encuentra habilitado por el Estatuto. En efecto, en el art. 7 y siguientes, la L.T.H. procede a enumerar una lista de competencias de los territorios históricos, en la que se incluyen no solamente aquellas reconocidas expresamente en el Estatuto de Autonomía (y que son inafectables por el legislador vasco) sino también otras competencias allí no mencionadas, tanto exclusivas como de desarrollo y ejecución; competencias que pueden atribuirse a los territorios históricos en virtud del art. 37.3 f) del Estatuto. Y, una vez establecida esta lista, el art. 6.1 de la L.T.H. sirve de norma de cierre del sistema competencial: el resto de las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma y no estén contenidas en la Ley, o se reconozcan en otras posteriores como atribuidas a los territorios históricos, se consideran pertenecientes a las Instituciones comunes.

Claramente, el Parlamento Vasco ha enumerado las competencias ya reconocidas en el Estatuto (lo que no sería en sí mismo necesario, excepto para llevar a cabo una tarea sistematizadora), ha añadido aquellas que, además, transfiere o atribuye a los territorios históricos, y, en el art. 6.1, ha precisado la atribución del resto de las competencias a las Instituciones comunes del País Vasco. El Parlamento ha actuado así dentro del ámbito para



En portada

urria / octubre 2016

el que le habilita el Estatuto, al ejercitar la potestad legislativa genérica que le reconoce el art. 25 del Estatuto, así como al transferir competencias a los T.H. de acuerdo con el art. 37 del mismo, y sin transgredir los límites que el mismo art. 37 le impone. Al respecto, en ningún momento los recurrentes señalan que se haya privado a los T. H. de alguna de las competencias integradas en el núcleo esencial del régimen foral (ni siquiera alguna de las competencias históricamente ejercidas, aún no incluidas en ese núcleo). Finalmente, el mismo art. 6.1 se remite a las disposiciones estatutarias para delimitar las competencias propias de los T.H."

Por lo tanto, ésta es la primera perspectiva desde la que se debe evaluar la Proposición de Ley presentada por el Grupo Socialistas Vascos en el Parlamento Vasco, ya que hay que analizar si alguna de las prescripciones de la propuesta afectan a las competencias que corresponden a los Territorios Históricos conforme a la prescripción estatutaria, dentro del proceso de actualización de sus derechos históricos, como parece ser que así ha concluido finalmente la Comisión Arbitral si tenemos en cuenta los preceptos que ha declarado contrarios al Estatuto de Autonomía.

Por lo tanto, cuando la exposición de motivos de la proposición de Ley, en su párrafo tercero, proclama que el Parlamento es el órgano competente para regular la estructura institucional interna de la Comunidad Autónoma del País Vasco, está contraviniendo lo establecido por el Tribunal Constitucional en la mencionada sentencia, porque el Tribunal reconoció competencia al Parlamento Vasco para regular la estructura de la Comunidad Autónoma sin que pudiera contravenir el marco de las competencias que el Estatuto reconoce a las instituciones forales y que se insertan en el marco de la garantía institucional de la foralidad.

Es por ello que esa afirmación, absoluta, como se realiza por parte de la exposición de motivos no respeta adecuadamente el marco de actualización de los derechos históricos de los territorios forales delimitado en el Estatuto de Autonomía, y singularmente en sus artículos 37 y 41, límite infranqueable para la competencia del Parlamento Vasco.

Es por ello que, a nuestro juicio, los apartados 1 y 3 del artículo 4 de la proposición de Ley son contrarios a la distribución de competencias establecida en el Estatuto de Autonomía por vulnerar la competencia exclusiva de autoorganización de los territorios forales establecida en la letra a) del apartado 3 del artículo 37 del Estatuto de Autonomía, que reconoce a las instituciones forales la competencia exclusiva para la organización, régimen y funcionamiento de sus propias instituciones.

No puede, por tanto, el Parlamento Vasco determinar cuáles son los órganos de los Territorios Históricos más allá de la referencia a la tradición histórica que se contienen en el apartado 2 del artículo 1 de la vigente Ley de Territorios Históricos, y lo está invadiendo en la medida en que determina que las Diputaciones Forales deben contar necesariamente con un Diputado General y Diputados Forales.

Pero lo está invadiendo mucho más en la medida en que limita la competencia de autoorganización de las instituciones forales a lo previsto en la propia proposición de Ley y en las demás Leyes de la Comunidad Autónoma, cuando precisamente el Tribunal Constitucional determinó claramente que en las materias de los artículos 37 y 41 del Estatuto de Autonomía, el Parlamento Vasco no puede normar.

De hecho, vemos que la Comisión Arbitral parece haber compartido este planteamiento porque estos preceptos han sido declarados contrarios al reparto estatutario de competencias.

En un sentido similar, tampoco pueden reputarse conformes con la garantía de las competencias forales que establece el Estatuto de Autonomía las normas generales establecidas en el último inciso del apartado 2 del artículo 6 de la proposición de Ley.

En este caso, porque la proposición de Ley introduce una precisión respecto al apartado 1 del artículo 6 de la vigente Ley de Territorios Históricos en virtud del cual la potestad legislativa del Parlamento Vasco no se puede entender menoscabada por el reconocimiento de competencias a las instituciones forales. Aunque este precepto podría incardinarse en una discusión doctrinal hoy ampliamente superada acerca de la naturaleza jurídica de las Normas Forales que aprueban las Juntas Generales de los Territorios Históricos en el ámbito de sus competencias, sobre todo, a partir de la aprobación de la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de

Hay que analizar si alguna de las prescripciones de la propuesta afectan a las competencias que corresponden a los Territorios Históricos conforme a la prescripción estatutaria



modificación de las Leyes Orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial, lo cierto es que el contenido del mencionado inciso puede introducir nuevos elementos de dificultad en el mencionado debate, además de tener un contenido claramente contrario al Estatuto si lo que pretende es ampliar la competencia del Parlamento Vasco en las áreas competenciales en las que los artículos 37 y 41 del Estatuto de Autonomía reconocen las competencias exclusivas de los Territorios Históricos como garantía institucional de la foralidad. La proposición de Ley no es un título que pueda atribuir competencia al Parlamento Vasco sobre materias de competencia exclusiva de los Territorios Históricos, y ello por mucho que trate de disfrazar esa atribución competencial en base a la exclusividad en el ejercicio de la potestad legislativa.

Contenido claramente contrario al Estatuto si lo que pretende es ampliar la competencia del Parlamento Vasco en las áreas competenciales en las que los artículos 37 y 41 del Estatuto de Autonomía reconocen las competencias exclusivas de los Territorios Históricos

Tanto el legislador orgánico, al aprobar la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, que no olvidemos surgió de una iniciativa legislativa de las Juntas Generales de Bizkaia que hizo suya la inmensa mayoría del Parlamento Vasco y la mayoría absoluta de las Cortes Generales, como el Tribunal Supremo a lo largo de su jurisprudencia, y en particular, en las sentencias de 9 de diciembre de 2004, 30 de marzo y 2 y 3 de abril de 2012, han dejado claramente establecido que el ámbito de competencias reconocido a los Territorios Históricos en las materias correspondientes al núcleo intangible de la foralidad, y en particular, en el ámbito financiero y tributario, es inmune a cualquier actividad legislativa de las Cortes Generales y del Parlamento Vasco, con lo que lo que resulta conforme a Derecho no es que las competencias de las Juntas Generales de los Territorios Históricos no puedan limitar la competencia del Parlamento Vasco, sino más bien que la potestad legislativa de este último se encuentra limitada en todo caso en relación con las competencias de los Territorios Históricos amparadas en la disposición adicional primera de la Constitución, objeto de actualización en el Estatuto de Autonomía, ámbitos en los que no tiene permitida la más mínima incursión.

Por ello, nuevamente la proposición de Ley se extralimita e invade un ámbito competencial garantizado exclusivamente a los Territorios Históricos por el Estatuto de Autonomía cuando pretende disciplinar la atribución de competencias derivadas del Concierto Económico a los Territorios Históricos, lo que no está de ninguna manera en su ámbito de disposición, y cuando repite en este precepto que eso no implica ninguna limitación de la competencia legislativa del Parlamento Vasco, lo que vuelve a revelarse como frontalmente antijurídico porque precisamente lo que determinó el Tribunal Constitucional con meridiana claridad es que lo que no puede hacer el Parlamento Vasco es ejercer potestad alguna de cualquier índole en relación con las materias que el Estatuto de Autonomía reserva en exclusiva a los Territorios Históricos por constituir parte integrante del núcleo intangible de la foralidad, entre las que se encuentran de forma indubitada las competencias financieras y tributarias derivadas del régimen de Concierto Económico.

Pero además, el Tribunal Constitucional también hubo de pronunciarse sobre el alcance de la competencia de armonización fiscal que incumbe al Parlamento Vasco, y en ese sentido, afirmó, al analizar el contenido del artículo 14.3 de la Ley de Territorios Históricos, lo siguiente: *“el análisis de la aducida inconstitucionalidad requiere tener en cuenta que la Disposición adicional tercera L.T.H. en su primer apartado especifica que «lo preceptuado en el art. 14.3 de esta Ley será de aplicación a partir de la fecha que expresamente se disponga en la ley que sobre» coordinación, armonización fiscal y colaboración entre los territorios históricos, dicte el Parlamento Vasco, al amparo de lo establecido en el art. 41.2 a) del Estatuto de Autonomía». Por tanto, y ante el carácter genérico del art. 14.3, que se refiere sin mayor precisión a «los elementos sustanciales de los distintos impuestos» será esa ley la que habrá de determinar qué se entiende por «elementos sustanciales» que habrán de ser regulados de manera uniforme. El examen de si se ha respetado la garantía institucional del régimen foral en*

Lo que no puede hacer el Parlamento Vasco es ejercer potestad alguna de cualquier índole en relación con las materias que el Estatuto de Autonomía reserva en exclusiva a los Territorios Históricos



materia fiscal habría de hacerse, pues, respecto a los mandatos de esa ley, sin que quepa un pronunciamiento sobre la cuestión cuando tal ley no constituye objeto del presente recurso, ni ha sido sometida al juicio de este Tribunal.

13. *Sobre el segundo aspecto a considerar, es decir, los requisitos que deben reunir las normas de armonización fiscal, coordinación y colaboración entre territorios históricos que en el art. 41.2 a) EAPV establece como competencia del Parlamento Vasco, es claro que el Estatuto no exige, respecto a tales normas, los requisitos enumerados en el art. 150.3 C.E respecto a las normas armonizadoras allí previstas; las previsiones de los arts. 150.3 C.E y 41.2 a) EAPV difieren tanto en sus términos concretos, como en el régimen y procedimiento de adopción de las disposiciones a que se refieren, como en la naturaleza de los sujetos sobre los que actúan. Si bien los recurrentes estiman que «el intento de regular con carácter general estas intervenciones del Parlamento Vasco puede resultar preocupante», la mera previsión de una futura norma general de este tipo, independientemente de su contenido, no muestra indicios de incompatibilidad con los mandatos del Estatuto de Autonomía, que, por el contrario, prevé, sin especiales requisitos de procedimiento, la existencia de tales normas como supuesto ordinario.*

Tampoco puede estimarse la tacha de inconstitucionalidad referida al apartado segundo de la Disposición transitoria tercera, que encomienda al Consejo Vasco de Finanzas Públicas adoptar «cuantos acuerdos conduzcan a una mayor coordinación entre los territorios históricos, sin perjuicio de su posterior aprobación por los órganos forales en cada caso competentes». Entienden los recurrentes que si se pretende atribuir al Consejo Vasco de Finanzas Públicas la facultad de adoptar acuerdos vinculantes para los territorios históricos, ello implicaría una limitación a sus facultades normativas que sólo el Parlamento Vasco pueda realizar, según el art. 42 a) del Estatuto de Autonomía. Pero, del mismo texto literal de la Disposición que se impugna se desprende que la cláusula final, «sin perjuicio de su posterior aprobación por los órganos forales competentes», salva explícita y suficientemente las competencias de los territorios históricos, sin cuyo asentimiento no cabe que resulten vigentes en su ámbito territorial respectivo los mencionados acuerdos. Resulta, por tanto, que no cabe considerar que el Parlamento Vasco haya habilitado al Consejo para adoptar normas vinculantes de coordinación, ni, en consecuencia, para ejercer, ni siquiera transitoriamente, la potestad coordinadora que le reserva el art. 41.2 a) EAPV.»

En consecuencia, en el ámbito tributario es mucho más reducido el ámbito sobre el que puede ejercitar sus competencias el Parlamento Vasco, pues la competencia tributaria se atribuye, en virtud del reconocimiento de los derechos históricos de los territorios forales, a las Juntas Generales y Diputaciones Forales con carácter general, tal y como se ha venido entendiendo de forma constante y pacífica por la Comisión Arbitral, el legislador orgánico y la jurisprudencia de los Tribunales y del Tribunal Constitucional.

En este sentido, la Decisión de la Comisión Arbitral considera que el apartado 2 del artículo 6 de la proposición de ley solamente se puede reputar respetuoso con el reparto estatutario de competencias si se interpreta conforme al sentido que la propia Comisión Arbitral le da, que todavía no conocemos, pero que nos induce a pensar que podrá limitar esa referencia con el respeto a las competencias de los Territorios Históricos.

Por otro lado, en nuestra opinión es evidente que la proposición de Ley también implica una extralimitación clara de las competencias que corresponden al Parlamento Vasco en el ámbito tributario, puesto que está regulando cuestiones que se integran claramente en el ámbito de la competencia de las instituciones forales, al pretender disciplinar cómo deben ejercitar las competencias que les reconoce el Concierto Económico.

Pero además, pretende reservar un papel al Gobierno Vasco en la coordinación del ejercicio de competencias tributarias que no tiene encaje en lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía, que delimita claramente las competencias de las Diputaciones Forales en la aplicación del Concierto Económico en el artículo 41, reconociendo la totalidad de las competencias de aplicación de los tributos a las mismas, supone invadir ilegalmente el ámbito de competencias reservadas por el Estatuto a los Territorios Históricos.

Desde esta doble perspectiva, son contrarias al Estatuto de Autonomía las previsiones contenidas en la proposición de Ley sobre la limitación al ámbito tributario de las competencias de las instituciones forales en aplicación del Concierto Económico que contiene su artículo 12.4, en la medida en que tanto el Estatuto de Autonomía como el propio Concierto Económico reconocen a las instituciones forales las competencias tributarias y financieras, incluida la tutela financiera y presupuestaria de los Municipios, en el ámbito de la Comunidad Autónoma.

Igualmente las previsiones del artículo 13 de la proposición de Ley se revelan como contrarias a lo dispuesto en el artículo 41 del Estatuto de Autonomía y a la interpretación que del alcance de las normas de armonización, coordinación y colaboración fiscal realizara tanto el Tribunal Constitucional en su sentencia 76/1988, de 26 de abril, citada, como la doctrina de la Comisión Arbitral.



Es más, la forma en la que el artículo 13 de la proposición de Ley prevé que el Gobierno Vasco participe en el control de la normativa tributaria y de la aplicación de los tributos de los Territorios Históricos, además de invadir el ámbito competencial de éstos, en forma contraria a las previsiones estatutarias, implica el reconocimiento de una potestad de "alta inspección" a las instituciones comunes sobre la aplicación del Concierto Económico, que no tiene fundamento alguno en las normas del denominado bloque de la constitucionalidad, y que, en su caso, podría colisionar con la competencia que en este sentido reconoce el Concierto Económico a la Administración General del Estado.

El apartado 4 del artículo 14 de la proposición de Ley adolece de idéntico vicio de extralimitación competencial en el ámbito del núcleo intangible de la foralidad al obligar a las Diputaciones Forales a ejercitar sus competencias de una determinada forma en el ámbito tributario, lo que supone una limitación tanto de su capacidad de autoorganización como del propio ejercicio de una competencia que tienen reconocida con carácter exclusivo, y por tanto, resulta contrario a lo dispuesto en la letra a) del apartado 3 del artículo 37 y en los apartados 1 y 2 del artículo 41 del Estatuto de Autonomía.

Así parece haberlo entendido la Comisión Arbitral al considerar estos tres preceptos como contrarios al reparto estatutario de competencias en la Decisión 1/2016.

Hay que tener presente, además, que el reconocimiento de este haz de competencias a los Territorios Históricos resulta de forma pacífica de la doctrina establecida por la Comisión Arbitral de Euskadi, como puede contrastarse, por ejemplo, en las Decisiones 2/2003 de 17 de marzo de 2003, adoptada por el Pleno de la Comisión Arbitral, en la Cuestión de Competencia registrada con el núm. 2/2002, planteada por el Gobierno Vasco en relación con el Proyecto de Norma Foral Presupuestaria de las Entidades Locales del Territorio Histórico de Bizkaia y 1/2011, de 13 de mayo de 2011, relativa a las cuestiones de competencia planteadas por las Diputaciones Forales de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia, en relación con la Proposición de Ley de Apoyo a los Emprendedores y a la Pequeña Empresa del País Vasco.

Sobre todo, la última de estas Decisiones deja muy claro cuál es el papel que le corresponde al Parlamento Vasco en ejercicio de la competencia para dictar normas de armonización, colaboración y coordinación fiscal, una competencia que solamente se le reconoce en un plazo legislativo y con un alcance ciertamente limitado por la preeminencia que tiene la atribución general de competencia para la regulación del sistema tributario de cada Territorio Históricos a las respectivas instituciones forales, competencia que goza hoy en día del máximo nivel de reconocimiento tanto por el Tribunal Constitucional, el Tribunal Supremo y el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en el ámbito interno, como por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, tal y como resultó de la sentencia de 11 de septiembre de 2008, dictada en los asuntos acumulados C-428/06 a C-434/06.

En este mismo sentido, considero igualmente contrarios a lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía las prescripciones contenidas en el apartado 3, la última frase del apartado 4 y el apartado 5 del artículo 19 y en el apartado 4 del artículo 20 de la proposición de Ley, y así lo ha hecho igualmente la Comisión Arbitral.

Un segundo bloque de cuestiones tiene que ver con la forma de determinar la distribución de los recursos financieros en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, y en ese sentido, es evidente que también hay que acudir a la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1988, de 26 de abril, sobre la Ley de Territorios Históricos, pues en ella el Tribunal Constitucional sentó las bases fundamentales sobre las que debía operarse en relación con esta cuestión.

En concreto, el Tribunal Constitucional manifestaba lo siguiente sobre la forma de acordar la distribución de los recursos y sobre el papel del Consejo Vasco de Finanzas Públicas y del Parlamento Vasco en este ámbito: "9. Se impugnan también el conjunto de disposiciones de la Ley de Territorios Históricos que regulan las aportaciones de éstos a la Hacienda General Vasca, porque, según los recurrentes, la forma de determinar el importe de esas aportaciones supone una contravención de los mandatos estatutarios. Concretamente la contravención se predica respecto a lo dispuesto en el art. 42 a) del Estatuto de Autonomía partiéndose de que la expresión «se convendrá» en él contenida, en su segundo inciso («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») implica que, aun pudiendo ser discutible lo que haya que entender por criterios de distribución y normas de procedimiento, éstos tienen que dejar margen para que la determinación final de la cuantía de las aportaciones se realice mediante un convenio: y para que exista convenio es necesaria una



conurrencia de voluntades entre las Instituciones comunes y las del territorio histórico, y la aportación de cada una de éstas sólo puede fijarse (se afirma) con la conformidad expresa de las respectivas Diputaciones Forales.

Esta exigencia estatutaria de una concurrencia de voluntades se vería contradicha por el papel que la L.T.H. asigna en la determinación de esas aportaciones al Parlamento Vasco y al Consejo Vasco de Finanzas Públicas. Los recurrentes distinguen hasta tres procedimientos previstos en la L.T.H. (uno provisional, uno supletorio y otro definitivo) y exponen sus objeciones frente a cada uno de ellos en cada una de sus diversas fases. Sin necesidad de efectuar, no obstante, un examen similar -que representaría innecesarias repeticiones-, bastará recordar, a los efectos de la presente Sentencia, que en todos esos procedimientos se lleva a cabo una intervención previa del Consejo Vasco de Finanzas Públicas, para fijar, bien «el cálculo de las aportaciones de cada territorio» (art. 22.1), bien «la metodología de distribución de recursos y la determinación de las aportaciones de cada territorio histórico a los gastos presupuestarios de la Comunidad Autónoma» (art. 22.8); y, posteriormente, una intervención del Parlamento Vasco, para aprobar el acuerdo así alcanzado (en forma de proyecto de Ley de artículo único) (art. 29.1) o bien incorporando en una Ley la metodología elaborada por el Consejo Vasco (art. 22.8) o para resolver las diferencias surgidas en el seno del Consejo. Resulta, pues, necesario examinar estas intervenciones del Consejo Vasco de Finanzas Públicas y del Parlamento Vasco para determinar si se ajustan o no a las previsiones del art. 42 a) EAPV.

Conviene, antes de ello, pronunciarse sobre las alegaciones del Gobierno y el Parlamento Vasco respecto a que la expresión «se convendrá» del art. 42 a) EAPV no significa que haya de haber un acuerdo de voluntades, sino que, de conformidad con las reglas de la interpretación, ha de entenderse como significando «se dispondrá» o «se resolverá», esto es, dejando al Parlamento Vasco la decisión, por sí mismo, sobre la cuantía y forma de hacer efectivas las aportaciones de los territorios históricos. Pero este argumento no puede admitirse. Sin desconocer las razones expuestas por la representación del Gobierno Vasco desde el punto de vista gramatical, de los antecedentes legislativos, de la especial configuración institucional de la autonomía del País Vasco y de la comparación entre los intereses de la Comunidad Autónoma y los de los territorios históricos, debe estimarse que la expresión «se convendrá» del art. 42 a) EAPV supone la exigencia de una concordancia o acuerdo de voluntades entre las Instituciones comunes y los territorios históricos. Pues no puede desconocerse que, históricamente, la determinación de las aportaciones de las Haciendas Forales a la estatal ha venido realizándose mediante el sistema de conciertos, que implica un elemento acordado o paccionado, integrante del núcleo del régimen foral (y en forma casi exclusiva desde la Ley de 21 de julio de 1876) y que constituye, por tanto, parte del contenido mínimo de la garantía institucional de ese régimen, en cuanto que su desaparición supondría la de un factor esencial para que pudiera reconocerse pervivencia de la foralidad. La actualización que lleva a cabo el art. 42 a) EAPV supone que la Comunidad Autónoma del País Vasco se sitúa, parcialmente, en la posición que antes ocupaba el Estado, en la medida en que servicios anteriormente estatales han pasado a depender de la Comunidad Autónoma, con la consiguiente necesidad de una financiación sobre la base de un Acuerdo entre las Instituciones comunes y los territorios históricos. De todo ello resulta que, para examinar la constitucionalidad de las disposiciones que ahora se impugnan, será preciso comprobar si respetan ese elemento de acuerdo que viene garantizado en el Estatuto, reflejando la garantía institucional de la Disposición adicional segunda C. E.

10. En lo que afecta a la composición y procedimiento del Consejo Vasco de Finanzas Públicas, regulado en los arts. 22 y 28 de la L.T.H., hay que concluir que efectivamente se respeta la garantía constitucional y estatutaria. El Consejo muestra, en cuanto a su composición paritaria, una evidente analogía con la Comisión Mixta prevista en el art. 41.2 e) entre la Comunidad Autónoma y el Estado para el señalamiento de los cupos resultantes del régimen de Concierto Económico; composición paritaria (en este caso representativa de las Instituciones comunes y los órganos forales) que posibilita la negociación y acuerdo de las aportaciones de que se trata. La alegación efectuada por los recurrentes consistente en que, al corresponder la Presidencia del Consejo a un miembro representante del Gobierno Vasco (art. 28.5 L.T.H.), éste dispondrá de un voto dirimente en caso de empate, en razón de lo previsto en el art. 12.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo (con lo que el Gobierno Vasco dispondrá en todo caso de una mayoría en el Consejo, imposibilitando así un procedimiento de pacto o acuerdo), se ve contradicha por los mandatos de la Ley, puesto que ésta en su art. 28.5 prevé que «el Consejo adoptará sus acuerdos por mayoría absoluta de sus miembros, salvo en aquellos supuestos en que la presente Ley exija una mayoría cualificada»; lo que viene a excluir la adopción de acuerdos caso de empate según las previsiones del art. 12.1 L.P.A. La exigencia de una mayoría absoluta supone así que no podrá el Consejo adoptar sus decisiones únicamente sobre la base de la voluntad del Gobierno Vasco, o de los territorios históricos, sino que, en cualquier caso, un acuerdo de voluntades será necesario. El que este acuerdo sea global, esto es, entre las Instituciones comunes y los territorios históricos,



y no con cada territorio foral separadamente, representa una opción dentro de las que permite el Estatuto de Autonomía, y resulta acorde con la previsión de unos «criterios de distribución equitativa» [art. 42 a) EAPV] de las contribuciones de los territorios históricos, al hacer depender la aplicación de esos criterios de una decisión común por parte de los territorios forales y de las Instituciones comunes, de forma que se tengan en cuenta tanto los intereses de aquéllos como las necesidades de la Hacienda General del País Vasco.

11. Para resolver sobre la adecuación a los mandatos constitucionales y estatuarios de la intervención del Parlamento Vasco según los arts. 22 y 29 L.T.H. en la fijación de las aportaciones de los territorios históricos, adecuación que niegan los recurrentes, conviene examinar separadamente las tres modalidades de esa intervención, frente a la que se aduce el reproche de inconstitucionalidad:

a) Primeramente, los recurrentes estiman que las previsiones del art. 29. 1 hacen desaparecer el carácter «pactado» o «convenido» de las aportaciones de los territorios históricos exigida por el art. 42 a) EAPV, al preverse que sea el Parlamento Vasco quien adopte la decisión final sobre tales aportaciones, sin intervención ninguna de los territorios históricos. Pero ha de tenerse en cuenta que el Parlamento se pronunciará precisamente sobre el Acuerdo adoptado por el Consejo, y en cuya adopción han intervenido los territorios históricos; el Parlamento Vasco podrá rechazar el acuerdo en forma de proyecto de Ley de artículo único o aprobarlo en su totalidad, sin que puedan tramitarse enmiendas de ninguna clase; y, si lo rechazase, deberá el Consejo elaborar «un segundo y definitivo proyecto de Ley que se remitirá al Parlamento para su aprobación» (art. 29.1). La intervención parlamentaria (de rechazo o aprobación en el primer examen: de aprobación -sin otras precisiones- en el segundo examen, si se hubiera rechazado anteriormente) no afecta así materialmente al acuerdo a que hubieran llegado en el Consejo el Gobierno Vasco y los territorios históricos, y no hace desaparecer, por tanto, el carácter acordado o pactado de la distribución de aportaciones, ya que, tanto en uno como en otro supuesto, le está vedado al Parlamento introducir modificaciones, por vía de enmienda, en el acuerdo alcanzado. Por otro lado, el que la decisión final venga integrada formalmente por una Ley del Parlamento Vasco aparece justificado por su misma naturaleza, en cuanto afecta tanto a la Hacienda General Vasca como a los territorios históricos, disponiendo pues de una eficacia general y no limitada a un territorio histórico concreto. Esta fórmula es similar a la adoptada por el art. 41.2 e) EAPV con relación al Concierto económico con el Estado, ya que se prevé la aprobación por Ley del cupo correspondiente al régimen de concierto.

b) Un segundo tipo de intervención del Parlamento Vasco es el recogido en el art. 29, apartado 2, de la L.T.H., también impugnado por los recurrentes. Regula este artículo el procedimiento para decidir sobre aquellos aspectos de la determinación de las aportaciones de los territorios históricos sobre los que no se hubiera llegado a un acuerdo en el seno del Consejo Vasco de Finanzas Públicas; y se prevé que sea el Parlamento Vasco quien lleve a cabo la resolución de las cuestiones discrepantes que existieran, decidiendo sobre los demás en la vía prevista en el apartado 1 del mismo artículo, al que nos referimos más arriba.

A este respecto, la existencia de una vía para resolver aquellas cuestiones en las que los representantes del Gobierno Vasco y los de los órganos forales no hayan conseguido llegar a un acuerdo, aparece como requisito imprescindible para la misma existencia y funcionamiento de la Hacienda General de la Comunidad Autónoma, y para la viabilidad de ésta, que se vería comprometida si, por falta de acuerdo, quedaran bloqueadas las aportaciones de los territorios históricos destinadas a subvenir a las necesidades de las Instituciones comunes del País Vasco. Dada la necesidad de un procedimiento de este tipo, no resulta injustificado que la actualización del régimen foral en este aspecto se haga consistir en encomendar al Parlamento Vasco -compuesto, según previsión estatutaria, por un número igual de representantes elegidos por cada territorio histórico- la resolución de esas controversias. Conviene recordar, además, en este punto, que históricamente, en el Concierto de Alava, se preveía también una fórmula de resolución de discrepancias, que se encomendaba, caso de conflicto entre la Diputación Foral y el Ministerio de Hacienda, a éste último, sin perjuicio del propio recurso contencioso-administrativo (art. 23, Decreto de Concierto Económico de Alava, de 26 de noviembre de 1976). Sin duda, el procedimiento ahora adoptado, al encargar una función similar a un órgano distinto e independiente del ejecutivo, viene a suponer, más que una reducción, una garantía añadida al régimen foral históricamente consagrado.

c) Una tercera intervención del Parlamento Vasco, y que es igualmente considerada contraria a los preceptos estatuarios por los recurrentes, es la prevista (en relación con lo dispuesto en la Disposición transitoria segunda) en el apartado 8.º del art. 22 de la L.T.H. Según esta disposición, el Parlamento podrá aprobar, mediante ley de artículo único, y por el procedimiento previsto en el art. 29 de la L.T.H., la metodología de distribución de recursos y determinación de aportaciones que acuerde el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, y que el Gobierno Vasco elevará



No puede establecerse un mecanismo de aprobación de la metodología de distribución de recursos que no cuente con el acuerdo de las Diputaciones Forales, pues ello implicaría violentar la estructura establecida en el Estatuto de Autonomía

al Parlamento como proyecto de Ley: tal metodología tendrá una vigencia, como mínimo, para un período de tres ejercicios presupuestarios. Como consecuencia, y según dispone el art. 29.4 de la L.T.H., no será necesaria la propuesta anual del Consejo de Finanzas y la correlativa intervención parlamentaria reguladas en los apartados 1 y 2 de ese artículo, «pudiendo elaborarse los Presupuestos del Gobierno y de las Diputaciones Forales en base a las aportaciones que resulten de la aplicación de dicha Ley».

Sin duda este procedimiento (desarrollado por la Ley Vasca 7/1985, de 26 de septiembre) supone un mayor automatismo en la fijación de las aportaciones de los

territorios históricos, en tanto esté en vigor la metodología prevista en la Ley de que se trata, en comparación con el sistema que regulan los apartados 1 y 2 del art. 29 L.T.H., esto es, el Acuerdo anual en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas y la correspondiente aprobación parlamentaria. No obstante, la forma de elaboración de la metodología (mediante su discusión y acuerdo en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas) y de aprobación en el Parlamento Vasco (según el art. 29.1 y 2 de la L.T.H., es decir, en forma idéntica a la prevista para la aprobación de las aportaciones de los territorios históricos) aseguran el carácter convenido o pactado de esa metodología, con intervención de la representación de los territorios históricos en su elaboración y propuesta, mediante el Consejo Vasco de Finanzas Públicas.”

Por lo tanto, desde esta perspectiva, es evidente que no puede establecerse un mecanismo de aprobación de la metodología de distribución de recursos que no cuente con el acuerdo de las Diputaciones Forales, pues ello implicaría violentar la estructura establecida en el Estatuto de Autonomía al respecto, y por ello, debemos analizar desde esta óptica igualmente los preceptos que se ocupan de esta cuestión en la Proposición de Ley, incluyendo los relativos a la financiación de los Municipios.

Desde este punto de vista, es evidente que la manera de articular las mayorías en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas previsto en el artículo 16 de la proposición de Ley es contraria al necesario acuerdo entre el nivel de las instituciones comunes y el de las instituciones forales, que fue lo que posibilitó que el Tribunal Constitucional determinara la constitucionalidad del modelo establecido en la vigente Ley de Territorios Históricos.

Obviamente el Tribunal Constitucional estableció el principio de que no se podía articular un mecanismo que permita la adopción de decisiones sin el acuerdo con las instituciones forales, al menos, en una parte relevante, porque el principio de pacto y acuerdo que rige el sistema de Concierto Económico en relación con la Administración del Estado es el mismo que debe regir en el ámbito interno respecto a la metodología de distribución de los recursos entre los distintos niveles institucionales.

Y si por un lado es imprescindible que los Territorios Históricos y las Instituciones Comunes acuerden el régimen de distribución de recursos y la realización de Aportaciones por parte de las Diputaciones Forales al Gobierno Vasco, también lo es que la tutela financiera de los Municipios corresponde inequívocamente a los Territorios Históricos, por lo que el modelo de establecer un Fondo de Financiación Municipal en el que no serían los Territorios Históricos los que tuvieran la última palabra respecto a la financiación de los municipios también implica una inmisión intolerable en el ámbito competencial exclusivo de los mismos.

Pretender que la metodología aprobada entre Gobierno Vasco y Diputaciones Forales pueda ser enmendada por el Parlamento Vasco es incurrir en el vicio de inconstitucionalidad advertido por el Tribunal Constitucional en la sentencia 76/1988, de 26 de abril, ya que precisamente la tramitación de la ley de aportaciones por el procedimiento de lectura única sin posibilidad de introducir enmiendas, como se tramitan ante las Cortes Generales las Leyes que incorporan al ordenamiento jurídico las modificaciones del Concierto Económico y la metodología quinquenal de determinación del Cupo, era la única garantía de que no se producía un vaciamiento de la competencia foral al respecto.

Obviamente, si el Tribunal Constitucional admitió que la regulación establecida en la vigente Ley de Territorios Históricos era constitucional en relación con la financiación municipal era porque no se hurtaba a los Territorios Históricos la capacidad de decisión sobre los recursos que se deben atribuir a los municipios, sino que el Consejo Vasco de Finanzas Públicas solamente hacía recomendaciones no vinculantes jurídica-



mente para los Territorios Históricos. El modelo que propone la proposición de Ley es claramente contrario a esos principios, en todos estos aspectos, y por lo tanto, supone una invasión del ámbito competencial que el Estatuto reconoce a los Territorios Históricos dentro del núcleo intangible de la foralidad.

Desde esta perspectiva, consideramos contrario al Estatuto de Autonomía el régimen que pretenden establecer los artículos 22, 23, 26 y 27, así como las referencias a la financiación municipal contenidas en el artículo 24 y las referencias a las Diputaciones Forales contenidas en el artículo 25 de la proposición de Ley.

El grueso de estos preceptos ha sido declarado contrario al reparto estatutario de competencias por parte de la Comisión Arbitral, o ha sido admitido pero siempre que se establezca una interpretación conforme a la fundamentación de la Decisión, lo que nos confirma nuestra opinión sobre los vicios en que incurría la proposición de ley en este punto.

Es evidente que hay que esperar a conocer la argumentación jurídica de la Decisión 1/2016, de 1 de agosto, de la Comisión Arbitral, para desentrañar con mayor profundidad las razones que le han llevado a enmendar la mayor parte de las modificaciones que la proposición de ley pretendía articular, y que será necesario realizar ese profundo y sosegado análisis para tener claro el marco en el que pueden desarrollarse las modificaciones de la organización institucional interna de la Comunidad Autónoma del País Vasco, pero también lo es que, simplemente prestando atención al contenido dispositivo de la Decisión, su importancia como piedra angular de la interpretación de lo que supone el núcleo intangible de la foralidad y la reserva a los Territorios Históricos de las competencias que lo integran, queda claramente reseñada.

No quiere lo anterior decir que no pueda pretenderse *de lege ferenda* modificar esa atribución competencial, pero ello pasa ineludiblemente por una modificación del Estatuto de Autonomía, por el procedimiento establecido para ello, una posible modificación del Concierto Económico, conforme al procedimiento especial establecido para ello, e incluso, la necesidad de analizar la manera en la que debe regularse la disposición adicional primera de la Constitución a estos efectos. Lo que no puede hacer el Parlamento Vasco es sustituir ni al poder constituyente ni al estatuyente en su función, que es lo que pretendía en gran medida esta proposición de Ley.

Creo que tanto la proposición de ley como la Decisión 1/2016, de 1 de agosto, de la Comisión Arbitral ponen de manifiesto que es preciso un gran consenso y un análisis sosegado para proceder a la modificación de la organización institucional interna de la Comunidad Autónoma del País Vasco, máxime si atendemos a la relación de la misma con el Concierto Económico y con su encaje dentro de la Unión Europea.

Es evidente que algunas propuestas de modificación de la estructura institucional de la Comunidad Autónoma del País Vasco requerirían una nueva actualización de los derechos históricos de los territorios forales, con una más que probable necesidad de que se produjera una reforma del Estatuto de Autonomía para el País Vasco y los demás instrumentos jurídicos básicos de nuestro ordenamiento jurídico, en la que se debería proceder a lograr un adecuado equilibrio entre los diferentes intereses y derechos que resultarían afectados.

Pero lo más relevante desde mi punto de vista es que, tras las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Tribunal Superior de Justicia del País Vasco y Tribunal Supremo que confirmaron la adecuación del Concierto Económico a los Tratados de la Unión Europea y al Derecho derivado, nuestro actual modelo de articulación institucional del País ha obtenido el pleno respaldo de todos esos órganos jurisdiccionales en cuanto a su adecuación a los principios del Derecho de la Unión Europea, y en particular, a los criterios establecidos en la doctrina Azores, lo que ha posibilitado que nuestros sistemas tributarios sean equiparables a los de cualquier Estado miembro de la Unión, y cualquier reforma o modificación del mismo debería articularse de forma que el modelo resultante cumpla de igual manera todos los criterios precisos para mantener que las instituciones vascas desempeñan un papel determinante del medio político y económico en el que operan las empresas.

Y aquí, también, nos encontraremos con la pulsión entre la unidad y la diversidad, entre la armonización y la autonomía, y con la necesidad de encontrar un adecuado punto de equilibrio entre ambas, que, sin duda, no había logrado la proposición de ley que ha cuestionado la Comisión Arbitral en su Decisión 1/2016.

Será necesario realizar ese profundo y sosegado análisis para tener claro el marco en el que pueden desarrollarse las modificaciones de la organización institucional interna de la Comunidad Autónoma del País Vasco