Opinión

La financiación de las entidades locales vascas: A propósito de la Ley 2/2016, de 7 de abril

Isaac Merino Jara
Catedrático de Derecho Financiero y Tributario. UPV/EHU

RESUMEN

En este artículo el autor explica la nueva regulación de las disposiciones que se ocupan de la financiación de los municipios del País Vasco, como consecuencia de la reciente aprobación de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi.

Además, se destacan varias cuestiones de interés al hilo de esta nueva norma, tales como la competencia para la atribución de la tutela financiera de los municipios o la existencia o no de competencia de las Diputaciones Forales en materia presupuestaria.

La Hacienda del País Vasco se estructura en tres niveles: Hacienda general, Hacienda foral y Hacienda local(1). Ésta se regula por las disposiciones normativas que, referentes a las materias propias de aquella, aprueben los órganos forales de los territorios históricos y, en su caso, por las previsiones recogidas en la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, así como por las manifestaciones de la potestad normativa local (vgr, ordenanzas). Aprovechando su reciente aprobación, en las páginas que siguen fundamentalmente describiremos su contenido, haciendo especial hincapié en algunas cuestiones que consideramos de interés, sin perjuicio de realizar en el futuro estudios más detallados. Dicha Ley dedica parte de su contenido a la Hacienda Foral. En las líneas iniciales de su Exposición de Motivos podemos leer lo siguiente:

> *"La Ley de Instituciones Locales de Euskadi es una de las normas jurídicas más importantes para la vertebración jurídico-institucional de Euskadi y sin embargo, desde que el Parlamento Vasco comenzó a legislar en 1980, han transcurrido ya más de treinta y cinco años sin que se haya aprobado una Ley de Instituciones Locales de Euskadi.*
>
> *Resulta sorprendente que, a pesar de que se trata de una ley sobre cuya necesidad imperiosa de aprobación existe una casi unanimidad, su aprobación no haya podido producirse hasta ahora, pues*

(1) M.M. Razquín Lizarraga, "La reforma local en la Comunidad Autónoma del País Vasco la necesidad perentoria de una Ley municipal de Euskadi", **Revista Vasca de Administración Pública,** núm. 99-100, 2014, págs. 2505 y ss. y también " Reforma local y derechos históricos: Navarra y País Vasco", **Reforma del Régimen Local: la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios** (coord. Manuel José Domingo Zaballos), Aranzadi, 2014, págs. 117 y ss.; J.M. Endemaño Arostegui, "La regulación del régimen local en la Comunidad Autónoma del País Vasco: una cuestión pendiente" **Revista Vasca de Administración Pública,** núm. 96, 2013, págs. 111 y ss..

smarteca
biblioteca inteligente profesional

debería haber sido, desde el principio, una de las columnas de la estructura jurídico-institucional del autogobierno vasco, una estructura que 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 propias competencias.

Como es bien conocido, la estructura jurídico-institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi se apoya en la vertebración entre esos tres niveles institucionales, en la que interactúan normas jurídicas de distinto rango, procedencia, contenido y alcance. Así, la Constitución de 1978 y el vigente Estatuto de Autonomía para el País Vasco de 1979 –el denominado Estatuto de Gernika–, definen el reparto competencial entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Euskadi. Por su parte, el Estatuto de Autonomía y la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, comúnmente conocida como «Ley de Territorios Históricos», se ocupan de la distribución de competencias entre las instituciones comunes (Gobierno y Parlamento Vasco) y los órganos forales de los territorios históricos (juntas generales y diputaciones forales). Además, el Concierto Económico, actualmente regulado por la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma de Euskadi, regula las relaciones de orden financiero y tributario del País Vasco con el Estado y es, por tanto, la columna vertebral del sistema financiero y tributario vasco. Y, por último, las normas forales de los territorios históricos regulan las materias que son competencia de dichos territorios históricos y, en lo que tiene que ver con los municipios, también algunas materias que afectan a estos directamente en asuntos específicos, como, por ejemplo, demarcaciones territoriales, entidades de ámbito supramunicipal, presupuestos, finanzas y hacienda locales".

La Ley 2/2016 de 7 de abril, dedica su capítulo IX (artículos 109 a 121) a la "financiación de las entidades locales". Como advierte su Exposición de Motivos:

"La Ley de Instituciones Locales de Euskadi huye, (..) de disociar competencias y financiación, pues su punto de partida es ciertamente el contrario: una ley que regule el gobierno local en Euskadi debe aunar ambos planos.

En efecto, dadas las peculiaridades económico-financieras derivadas del propio Concierto Económico y de la regulación recogida en el propio Estatuto de Autonomía, no solo es conveniente sino también necesario incorporar una serie de principios y reglas en materia de financiación local, sin perjuicio de reconocer expresamente las importantes competencias que sobre ese ámbito material ostentan los territorios históricos vascos en el marco institucional propio, pero que deben enmarcarse asimismo en el trascendental papel que cabe asignar al Consejo Vasco de Finanzas Públicas en estas y en otras materias vinculadas con la dimensión económico-financiera, con la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera".

La reforma del artículo 135 de la Constitución ha sido seguida por determinadas leyes estales que inciden sobre la Hacienda Local(2). Nos referimos específicamente, a la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, cuya Disposición final tercera, en su apartado 2, establece que "en virtud de su régimen foral, la aplicación a la Comunidad Autónoma del País Vasco de lo dispuesto en esta Ley, se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley del Concierto Económico", y a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, cuya Disposición adicional primera, establece en su apartado 1 que "esta Ley se aplicará a la Comunidad Autónoma del País Vasco en los términos establecidos en el artículo 149.1.14.ª y 18.ª y disposición adicional primera de la Constitución, sin perjuicio de las particularidades que resultan de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía para el País Vasco, de la disposición final tercera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y de las demás normas que actualicen los derechos históricos de los territorios forales. En su aplicación, y sin perjuicio de las facultades de coordinación y tutela que les corresponden, la competencia para decidir sobre la forma de

(2) F. J. Villar Rojas, "El control de la estabilidad presupuestaria local de nuevo la tutela estatal y sus vicios", **Memorial para la reforma del Estado: Estudios en homenaje al Profesor Santiago Muñoz Machado** (coord. por José María Baño León), Vol. 3, 2016, págs. 2589 y ss.

Wolters Kluwer

smarteca
biblioteca inteligente profesional

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

prestación de servicios a la que se refiere el artículo 26.2 de la Ley de Bases de Régimen Local corresponderá a las Diputaciones Forales previa conformidad de los municipios afectados", y en su apartado 2 prevé "que la metodología para valorar el coste de los servicios transferidos en las materias enunciadas en la Disposición adicional decimoquinta y en las Disposiciones transitorias primera, segunda y tercera se llevará a cabo por las Instituciones competentes de la Comunidad Autónoma del País Vasco, atendiendo las directrices y principios que establezca el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas".

En la misma línea cada Diputación Foral ha aprobado su correspondiente Norma Foral en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, concretamente: Norma Foral 1/2013, de 8 de febrero, por la que se desarrolla la competencia de tutela financiera en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las entidades locales de Gipuzkoa, Norma Foral 5/2013, de 12 de junio, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Entidades Locales de Bizkaia y Norma Foral 38/2013, de 13 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Entidades Locales de Álava. Merece la pena recoger su Exposición de Motivos, que son similares, concretamente, en la primera de ellas se dice:

> *"El apartado segundo de la disposición final tercera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, establece que la aplicación en la Comunidad Autónoma del País Vasco de lo dispuesto en la misma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley del Concierto Económico.*
>
> *La disposición adicional única de la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, dispone que la Orden será de aplicación a la Comunidad Foral de Navarra y a la Comunidad Autónoma del País Vasco de conformidad con lo dispuesto en la disposición final tercera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, sin perjuicio de las especialidades derivadas del régimen foral.*
>
> *El artículo 48 del Concierto Económico aprobado por la Ley 12/2002, de 23 de mayo, establece como principios generales que rigen las relaciones financieras entre el Estado y el País Vasco, entre otros, la coordinación y colaboración en materia de estabilidad presupuestaria.*
>
> *En este sentido, el artículo 62 del Concierto Económico establece como funciones de la Comisión Mixta del Concierto Económico, entre otras, acordar los compromisos de colaboración y coordinación en materia de estabilidad presupuestaria. Así mismo y de acuerdo con lo dispuesto en la legislación de la Comunidad Autónoma del País Vasco, corresponde al Consejo Vasco de Finanzas Públicas acordar los objetivos de estabilidad presupuestaria de las instituciones públicas del País Vasco, en el marco de los compromisos que para la Comunidad Autónoma del País Vasco, se adoptan de acuerdo con lo señalado en el párrafo anterior.*
>
> *Además, el mencionado artículo 48 del Concierto Económico dispone que 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.*
>
> *Por otra parte, en virtud de los artículos 8 y 9 de la Norma Foral 6/2005, de 12 de julio, sobre Organización Institucional, Gobierno y Administración del Territorio Histórico de Gipuzkoa, corresponde a las Juntas Generales la regulación mediante Norma Foral del régimen de tutela financiera de las entidades locales de Gipuzkoa.*
>
> *En base a ello, se aprueba la presente Norma Foral, con objeto de desarrollar y concretar los aspectos relevantes de la normativa básica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en el momento de elaborar, aprobar y ejecutar los presupuestos por parte de las entidades locales de Gipuzkoa".*

En el caso de Bizkaia es el artículo 7 de la Norma Foral 3/1987, de 13 de febrero, sobre elección, organización, régimen y funcionamiento de las instituciones forales el que atribuye a las Juntas Generales de

Wolters Kluwer

smarteca
biblioteca inteligente profesional

Bizkaia la competencia para la aprobación del régimen general de tutela financiera de las entidades locales. A su vez, en el caso de Álava es el artículo 6 de la Norma Foral, de 7 de marzo de 1983, sobre Organización Institucional del Territorio Histórico de Álava, corresponde a las Juntas Generales la regulación del régimen general de tutela financiera de las Corporaciones Locales.

Como se ha dicho, ahora es el artículo 48 del Concierto Económico, en la redacción dada por la Ley 12/2002, de 23 de mayo el que se refiere a la tutela financiera; concretamente, su apartado cinco establece: "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". No define el Concierto en qué consiste la tutela financiera ni tampoco concreta cuales son las instituciones competentes. Su antecedente es el artículo 45 del Concierto Económico, en la redacción dada por la Ley 2/1990, de 8 de junio, cuyo texto es del siguiente tenor: "Las facultades de tutela financiera que en cada momento desempeñe el Estado en materia de imposición y ordenación de los tributos y precios públicos de las Entidades Locales corresponderán a las respectivas Diputaciones Forales, 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". En la redacción del artículo 45 del Concierto Económico, dada por la Ley 12/1981, de 13 de mayo, decía casi lo mismo, la única diferencia es que no hacía referencia a los precios públicos, puesto que fue una categoría jurídica creada después. Adviértase que, en este caso, la tutela financiera se ciñe a la materia de imposición y ordenación de los tributos y precios públicos de las entidades locales, y, asimismo, se concreta la institución del País Vasco competente, concretamente, se dispone que la competencia la tienen atribuida las Diputaciones Forales. La Decisión 3/2012, de 19 de abril, de la Comisión Arbitral señaló:

> *"La redacción actual de la LCE deja en el seno de la propia CAPV la determinación de la distribución de las competencias entre Instituciones Comunes y TH en este ámbito. De esta forma, se corrige una anomalía del Concierto de 1981, que se erigía en una norma de distribución de competencias internas del País Vasco, más allá de lo establecido en el artículo 41 del EAPV. Y, con ello, se restablece la posición central del EAPV en el proceso de mantenimiento y actualización de los derechos históricos, en el sentido que precisaba la STC 76/1988, de 26 de abril, sobre la LTH, al afirmar que la norma institucional básica de la CAPV, en cuanto norma fundacional de la Comunidad, «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». En consecuencia, será el legislador de la CAPV el que podrá decidir sobre la titularidad de esas «facultades».*

En particular, los tribunales se han pronunciado sobre si, al amparo de las competencias en materia de tutela financiera, las Diputaciones Forales, más concretamente, Álava, tienen competencias en materia presupuestaria[3]. En ese sentido, la STSJ del País Vasco de 16 de enero de 2014, reiterando lo declarado en su sentencia de 26 de junio de 2013.

En su *fundamento jurídico segundo* declaran:

> *"Las competencias normativas en materia presupuestaria de las entidades locales ya fueron ejercidas por Álava no solo a través de la Norma Foral 9/1991 anulada por sentencia de esta Sala de 15-7-1994 (recurso 1041-1991) confirmada por la del Tribunal Supremo citada por el recurrente sino también a través de la Norma Foral 3/2004 modificada por la Norma Foral recurrida. Y esas competencias entroncan gracias a la disposición adicional primera de la Constitución con las que históricamente han ejercido las Instituciones Forales de Álava en el orden económico administrativo comprensivo de materias como la estrictamente presupuestaria o financiera, no en vano el Concierto económico, instrumento de actualización del régimen foral, el aprobado en lo que hace al caso por la Ley 12/2002 de 23 de mayo dice en su disposición adicional tercera que "Las Diputaciones Forales de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa tendrán las facultades que en el orden económico y administrativo les reconoció el artículo 15 del Real Decreto de 13 de diciembre de 1906 y que en virtud del proceso de actualización general del régimen foral previsto*

(3) J.M. Endemaño Arostegui, "Alcance y ubicación del título competencial tutela financiera sobre los municipios", **Zergak: gaceta tributaria del País Vasco**, núm. 46, 2013, págs. 165 y ss.

Wolters Kluwer

smarteca
biblioteca inteligente profesional

en la disposición adicional primera de la Constitución se consideran subsistentes, sin perjuicio de las bases a que hace referencia el artículo 149.1.18 de la Constitución ".

El artículo 15 del Real Decreto de 13 de diciembre de 1906 había dispuesto que "Las Diputaciones de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava continuarán investidas así en el orden administrativo como en el económico de todas las atribuciones que vinieron ejerciendo".

Así, la norma foral recurrida, y antes la modificada por ella, se enmarca en el proceso constitucional de actualización de las viejas competencias de aquel Territorio, de conformidad con la disposición adicional primera de la norma suprema de nuestro ordenamiento jurídico.

Por lo tanto, la competencia normativa ejercida a través de la Norma Foral 5/2012 está amparada por la Constitución, cosa distinta a que se haya ejercido en el marco de esta misma norma y del Estatuto de Autonomía del País Vasco tal como manda la disposición adicional primera de aquella.

Hay que atender, en consecuencia, al llamado "bloque de constitucionalidad" para dilucidar si alguno o algunos de los preceptos de la norma foral recurrida (la impugnación no afecta a todos ellos no obstante negarse la competencia normativa en la materia) vulnera las competencias reservadas al Estado por el artículo 149.1.14 (Hacienda general) y 149.1.18 (bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común) de la Constitución o la autonomía local garantizada por su artículo 137.

Adviértase que en el diseño del régimen de distribución constitucional de competencias el recurrente no ha tenido en cuenta una pieza tan esencial como la disposición adicional tercera de la Ley 12 /2002; en cambio, si ha citado el artículo 48.5 de esa norma ("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...") aun negando que tal atribución constituya un título competencial.

En cualquier caso, el alcance de esas facultades de tutela financiera debe establecerse en el marco delimitado por la Constitución, Estatuto de Autonomía, Ley de Territorios Históricos y Ley del Concierto y no solo dentro del marco delimitado por las normas citadas en demanda.

Es concretamente el Concierto Económico aprobado por la Ley 12/2002 la norma a la que se remiten la disposición adicional sexta de la Ley 7/1985 de bases de régimen local y la disposición adicional octava del texto refundido de 2004 de la Ley de haciendas locales: "Los Territorios Históricos del País Vasco continuarán conservando su régimen especial en materia municipal en lo que afecta al régimen económico-financiero en los términos de la Ley del Concierto Económico , sin que ello pueda significar un nivel de autonomía de las corporaciones locales vascas inferior al que tengan las demás corporaciones locales, sin perjuicio de la aplicación de lo dispuesto en la Ley 7/1985 de 2 de abril reguladora de las Bases del Régimen Local y de las competencias que a este respecto puedan corresponder a la Comunidad Autónoma".

Y ya hemos visto en qué términos la disposición adicional tercera de la Ley 12/2002 revitaliza las competencias históricas de Álava en el orden económico y administrativo.

Los Derechos históricos no son un título de atribución competencial pero si constituyen un elemento de interpretación sobre el alcance de las competencias que con amparo en la disposición adicional primera de la Constitución corresponden a las instituciones de régimen foral, según ha observado el Tribunal Constitucional (sentencias 76/1988, 140/1990)".

Por su parte, en su *fundamento jurídico tercero* manifiestan:

"No puede entenderse el ejercicio de la función de tutela financiera reconocida a las instituciones competentes del País Vasco por el artículo 48.5 de la Ley 12/2002 si esas instituciones no son, a su vez, competentes para aprobar el régimen normativo que establezca los órganos, procedimientos y condiciones en que ha ejercerse aquella potestad sobre el ciclo presupuestario local, esto es, la elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto de las entidades locales además de la función de control strictu sensu.

Conforme a las disposiciones citadas en el precedente los límites al ejercicio de la competencia foral discutida en este proceso están marcados por las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común que en lo que hace al caso -régimen presupuestario local- están regulados por la legislación básica de régimen local (Ley 7/1985) y por la legislación de

Wolters Kluwer

smarteca
biblioteca inteligente profesional
Forum Fiscal Nº 221, junio 2016 , Nº 221 , 01 junio 2016 , Editorial Wolters Kluwer

haciendas locales (texto refundido de 2004) , y por el nivel de autonomía garantizado a las entidades locales del Territorio Foral, el mismo que a las entidades de régimen común.

Examinaremos, así, la conformidad de los preceptos recurridos con la legislación estatal que se acaba de mencionar en cuanto que es esa legislación la que establece las bases del régimen financiero de las entidades locales y las competencias que integran el núcleo o contenido básico de la garantía institucional de autonomía.

Ahora bien, teniendo el texto refundido de la Ley de haciendas locales la consideración de bases del régimen financiero de la Administración local, dictadas al amparo del artículo 149.1.18ª de la Constitución, su aplicación en todo el territorio nacional ha sido dispuesta sin perjuicio de los regímenes financieros forales de los Territorios Históricos del País Vasco y Navarra (artículo 1.1 y 2). Por lo tanto, no puede examinarse la validez de la norma recurrida como si se tratase de una norma autonómica de régimen común dictada en desarrollo de una norma estatal básica sino atendiendo a su carácter de norma de régimen financiero del Territorio Histórico de Álava no sujeta a los dictados de la normativa estatal de haciendas locales sino en la medida necesaria para preservar la garantía de un nivel de autonomía equivalente entre entidades de todo el territorio nacional establecida por la disposición adicional 8ª del precitado texto refundido.

Además, la confrontación en ese plano entre la norma estatal y la norma foral, ambas de régimen financiero, no puede hacerse mediante la simple comparación de sus contenidos o límites respectivos a las potestades presupuestarias de las entidades locales ya que "la garantía institucional de autonomía local no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado sino la preservación de una institución en términos recognoscibles" (STCO 32/ 1981) y así la autonomía local es un concepto jurídico de configuración legal que permite, por lo tanto, distintas soluciones en cuanto todas ellas respeten aquella garantía (STCO 170/1989).

Así, no es necesario que la norma foral alavesa de régimen presupuestario de las entidades locales de su territorio otorgue a esas entidades las mismas funciones o cometidos que la norma estatal de haciendas locales, o que establezca en lo que respecta a la elaboración y aprobación del presupuesto los mismos requisitos de competencia y procedimiento, esto es, una reproducción o transposición literal de la norma estatal que vaciaría de contenido las competencias propias entroncadas con sus Derechos históricos amparados por la Constitución.

Entre la norma foral y la norma estatal ha de haber un paralelismo o convergencia en los elementos que constituyan el núcleo de la autonomía local y no necesariamente una identidad entre sus contenidos para que el nivel de autonomía local de los entes comprendidos en sus respectivos ámbitos de aplicación puedan considerarse equivalentes.

Esos elementos definidores de la autonomía local vienen dados en lo que hace al caso por la propia estructura de la institución presupuestaria y por las competencias de la entidad local en la elaboración, aprobación, ejecución y control del presupuesto, sin perjuicio del control o tutela que corresponda a los órganos de otras Administraciones, forales o estatales (…)".

La Decisión 2/2003 de 17 de marzo de la Comisión Arbitral en relación con el Proyecto de Norma Foral Presupuestaria de las Entidades Locales del Territorio Histórico de Bizkaia(4) concluyó que la tutela financiera a la que se refiere el artículo 48.5º del Concierto incluye también el ámbito presupuestario, no pudiendo deslindarse por tanto el área del gasto del correspondiente a los ingresos, resultando la interpretación más coherente con el sistema en su conjunto que los Territorios Históricos, además, de la competencia tributaria, sean también los que tengan la competencia para establecer la regulación presupuestaria a la que deben atenerse las entidades locales.

No lo ha visto de la misma manera el Tribunal Supremo puesto que mediante sendas sentencias, fechadas el 9 y el 14 de julio de 2015, estima los recursos interpuestos, respectivamente contra ellas:

En su *fundamento jurídico cuarto* declaran:

"Tanto el Abogado del Estado, como las Juntas Generales de Álava y la propia sentencia recurrida señalan, con acierto, que la cuestión litigiosa debe abordarse analizando el bloque normativo constituido

(4) E. Cobreros Mendazona, **Escritos sobre la Comisión Arbitral**, IVAP, 2009

Wolters Kluwer

smarteca
biblioteca inteligente profesional
Forum Fiscal Nº 221, junio 2016 , Nº 221 , 01 junio 2016 , Editorial Wolters Kluwer

por la Constitución, el Estatuto de Autonomía, la Ley de Territorios Históricos, la Ley 12/2002, de 23 de mayo (Concierto Económico entre el Estado y la Comunidad Autónoma) y la legislación básica estatal sobre el Régimen Local y las Haciendas Locales.

Son, efectivamente, estas normas las que deben dar respuesta a la pregunta que constituye el nudo gordiano del debate: si las Juntas Generales, como máximo órgano de representación y participación popular en el correspondiente Territorio Histórico, tienen competencia normativa en materia de presupuestos de las entidades locales. O, dicho aún con mayor precisión, si entre las " facultades de tutela financiera en materia de entidades locales" que la actual Ley del Concierto Económico reconoce a las instituciones competentes del País Vasco ha de entenderse comprendida la potestad de las Juntas Generales de dictar normas jurídicas sobre la actividad presupuestaria local.

Es sabido que el Estado tiene competencia exclusiva sobre "las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas" (artículo 149.1.18º de la Constitución). Es sabido también que el Tribunal Constitucional, desde sus sentencias núms. 32/1981, de 28 de julio, 76/1983, de 5 de agosto, y 27/1987, de 27 de febrero, tiene declarado que "debe ser el legislador estatal, con carácter general y para todo tipo de materias, el que fije unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales, encontrando cobertura a esa encomienda estatal en el concepto mismo de «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas», por cuanto dicha expresión engloba a las Administraciones Locales", teniendo en cuenta, en todo caso, que "no puede admitirse la afirmación de que el «régimen local» -equivalente a «régimen jurídico de las Administraciones Locales»- haya quedado reducido a las cuestiones estrictamente organizativas" (sentencia del Tribunal Constitucional núm. 214/1989, de 21 de diciembre).

La competencia ejecutiva de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de régimen local se establece expresamente en el artículo 10.4 de su Estatuto de Autonomía, según el cual se reconoce a dicha Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en dicha materia "sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.1.18º de la Constitución". Y ha de admitirse también sin ambages que las Haciendas Locales forman parte integrante del " régimen local " como ha señalado reiteradamente el Tribunal Constitucional (v., por todas, sentencia núm. 233/1999, de 13 de diciembre).

Dada la especial configuración institucional del País Vasco (integrada por las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus Territorios Históricos), el propio Estatuto de Autonomía reconoce a cada uno de los Territorios Históricos la facultad de "conservar o, en su caso, restablecer y actualizar su organización e instituciones privativas de autogobierno " (artículo 3) y señala cuáles son sus "competencias exclusivas dentro de sus correspondientes territorios" (artículo 37.3), pero sin contener referencia alguna a las Haciendas Locales o a la regulación de sus ingresos. Es más: en el Título III del Estatuto (bajo la rúbrica " Hacienda y Patrimonio") se incluye el artículo 41 en el que, tras disponer que "las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional de Concierto Económico o Convenios", se hace referencia al contenido del Concierto en relación con las instituciones competentes de los Territorios Históricos encomendando a éstas determinadas atribuciones de naturaleza exclusivamente tributaria o fiscal.

Y en la redacción actual de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus Territorios Históricos, no encontramos en su Capítulo II (relativo a las "competencias de los Territorios Históricos") referencia alguna a materias presupuestarias o relativas a las Haciendas Locales, pues ninguna de las cuestiones relacionadas con el régimen local que se mencionan tienen conexión con aquellas materias.

La ausencia de una atribución expresa -en el Estatuto de Autonomía y en la Ley de Territorios Históricos- a las eventuales competencias normativas de los Territorios Históricos en materia de Haciendas Locales, adquiere, a juicio de la Sala, especial relevancia si se tiene en cuenta que la Disposición Adicional Primera de la Constitución , tras declarar el respeto a "los derechos históricos de los territorios forales", estableció que "la actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía".

Ha sido, precisamente, el Estatuto de Autonomía del País Vasco el que, a la hora de regular su "Hacienda y Patrimonio", ha llamado al sistema tradicional de Concierto, precisando en su artículo 41 el alcance y contenido de las atribuciones de las instituciones competentes de los Territorios Históricos (que ese Concierto debe respetar) sin contener referencia alguna a las Haciendas Locales, en contraste con la

Wolters Kluwer

smarteca
biblioteca inteligente profesional

extensa capacidad que se encomienda a tales instituciones en materia tributaria.

No está de más recordar, en este sentido, la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la importancia del Estatuto de Autonomía del País Vasco a la hora de diseñar el marco competencial en que han de desenvolverse las instituciones comunes y las instituciones forales. Como señaló la sentencia de dicho Tribunal núm. 76/1988, de 26 de abril, la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, el Estatuto de Autonomía, "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".

El panorama normativo debe completarse con lo recogido en la Disposición Adicional Segunda de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, en cuyo apartado sexto se dispone que "los Territorios Históricos del País Vasco continuarán conservando su régimen especial en materia municipal en lo que afecta al régimen económico-financiero en los términos de la Ley del Concierto Económico, sin que ello pueda significar un nivel de autonomía de las Corporaciones Locales vascas inferior al que tengan las demás Corporaciones Locales", precepto que se reitera en la Disposición Adicional Octava del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales.

Y en la Ley 12/1981, de 13 de mayo (Concierto Económico entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco) se disponía en el artículo 45.2 lo siguiente:

"Las facultades de tutela financiera que en cada momento desempeñe el Estado en materia de imposición y ordenación de los referidos tributos, corresponderán a las respectivas Diputaciones Forales, sin que ello pueda significar, en modo alguno, un nivel de autonomía de las Corporaciones Locales vascas inferior al que tengan las de régimen común".

El análisis de las disposiciones anteriormente mencionadas llevó a esta Sala a entender, en las sentencias más arriba citadas, expresamente invocadas por la Abogacía del Estado como fundamento de su pretensión anulatoria, de 25 de octubre de 1999 (recurso de casación núm. 1238/1995), 8 de abril de 2002 (recurso de casación núm. 1246/1996) y 26 de abril de 2002 (recurso de casación núm. 1246/1996 SIC), que los Territorios Históricos carecen de facultades normativas en el ámbito presupuestario de los Entes Locales, a diferencia de lo que sucede en el ámbito tributario. Tales sentencias se asientan en tres proposiciones:

1. Ni la Constitución, ni el Estatuto de Autonomía, ni la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local atribuyen a las instituciones forales la competencia normativa sobre los presupuestos locales.

2. La ley del Concierto Económico regula solo aspectos tributarios, pero no establece o reconoce normas sobre otras materias económico-financieras de los entes locales.

3. La apelación a los derechos históricos (específicamente a la regulación contenida en el artículo 15 del Real Decreto de 13 de diciembre de 1906) solo puede ser entendida como una remisión a las facultades y atribuciones de los Territorios Históricos y de los órganos que encarnan la foralidad en el País Vasco "tal y como se ofrecen tras su actualización desde la perspectiva y primacía de la Constitución, del Estatuto y del resto de normas que enmarcan el bloque normativo constitucional".

Por su parte, en su *fundamento jurídico quinto* manifiestan:

"En el momento en que se dicta la Norma Foral que constituía el objeto del proceso seguido en la instancia, la Ley de 1981, reguladora del Concierto Económico, había sido sustituida por la Ley 12/2002, de 23 mayo, cuyo artículo 48.5 dispone literalmente lo siguiente:

"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 a las que tengan las de régimen común".

La exégesis del precepto, en relación con el contenido del artículo 45.1 del Concierto aprobado en el año 1981, permite colegir, sin mayores esfuerzos hermenéuticos, que la nueva redacción incorpora dos modificaciones:

En primer lugar, las "facultades de tutela financiera" no son exclusivamente las que se refieren a la "imposición y ordenación de los tributos", como ocurría en el régimen derogado, sino las desempeñadas por el Estado "en materia de Entidades locales".

smarteca
biblioteca inteligente profesional

En segundo lugar, esas facultades no se encomiendan "a las respectivas Diputaciones Forales", como señalaba la Ley de 1981, sino "a las instituciones competentes del País Vasco".

La modificación legislativa que acabamos de señalar es, cabalmente, la única diferencia identificable entre la normativa aplicada en aquellas tres sentencias de este Tribunal y la que ha tenido en cuenta la Sala de instancia al analizar la conformidad a Derecho de la Norma Foral recurrida. Tan es así, que en el fundamento de derecho cuarto de la sentencia impugnada se hace especial hincapié en la relevancia de la nueva legislación, hasta el punto de afirmarse que, como quiera que las facultades de tutela financiera no se asocian -ahora- a las puramente tributarias, aquella doctrina jurisprudencial no resultaría de aplicación al caso, dada "la función del Concierto Económico en la actualización del Derecho Foral y, por ende, en la interpretación sobre el alcance de las competencias de los Territorios Históricos".

Debemos anticipar que no coincidimos con la tesis sostenida por los jueces a quo. La solución a la cuestión controvertida debe partir del criterio fijado por esta Sala en las tres sentencias ya mencionadas, del que se desprende que ni el Estatuto de Autonomía, ni la legislación básica del Estado sobre las Haciendas Locales otorgan a las instituciones forales competencia normativa en materia de presupuestos de las Entidades Locales de sus respectivos territorios.

En contra de lo que parece sostenerse en la sentencia recurrida, no puede afirmarse que la nueva Ley del Concierto haya atribuido a los Territorios Históricos, en materia local, una competencia normativa (la presupuestaria) adicional a la ya reconocida en el Estatuto de Autonomía y normas básicas aplicables (la tributaria). Y ello no solo porque el Concierto no es título idóneo para la atribución de competencias normativas, sino fundamentalmente porque ni siquiera se sigue de su contenido que haya querido conferir tales facultades a los Territorios Históricos. Nótese al respecto que el discutido artículo 48.5 de la Ley de 2002 ni siquiera encomienda esa tutela financiera a las instituciones forales (como hacía el derogado artículo 45.2 de la Ley de 1981), sino que lo hace, genéricamente, a "las instituciones competentes del País Vasco", de forma incluso más coherente con la doctrina constitucional sobre el papel esencial del Estatuto de Autonomía para "integrar, reestructurar o actualizar la potestad de autogobierno de los tres Territorios Históricos " (v. sentencia del Tribunal Constitucional núm. 76/1988, de 26 de abril, citada más arriba).

No cabe, pues, extraer de la modificación de la Ley del Concierto una nueva configuración de las potestades de los Territorios Históricos; y mucho menos cabe entender que esa nueva Ley reconozca y otorgue a las instituciones forales una competencia normativa en materia presupuestaria de las Entidades locales que, como hemos razonado, no se sigue desde luego de las disposiciones contenidas en el Estatuto de Autonomía o de la legislación básica sobre el régimen local o las Haciendas Locales.

Dicho en otros términos, nada hay en la normativa aplicable al caso que justifique una revisión de la doctrina jurisprudencial contenida en las repetidas sentencias de este Tribunal de 25 de octubre de 1999 (recurso de casación núm. 1238/1995), 8 de abril de 2002 (recurso de casación núm. 1246/1996) y 26 de abril de 2002 (recurso de casación núm. 1246/1996 SIC), pues, insistimos, el artículo 48.5 de la Ley del Concierto de 2002 no ha conferido a los Territorios Históricos la competencia normativa que se defiende en la sentencia.

Por lo demás, ni siquiera admitiendo que el Concierto haya querido encomendar a esas instituciones forales las "facultades de tutela financiera" que ejerce el Estado sobre los entes locales cabría una solución distinta.

No entendemos, en efecto, que con aquella expresión, contenida en el artículo 48.5 de la nueva Ley del Concierto, se esté refiriendo el legislador a potestad normativa alguna, mucho menos presupuestaria. Ciertamente, ni en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, ni en el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales encontramos referencia alguna a esas "facultades de tutela financiera".

Solo hay una mención a las mismas (ciertamente marginal) en el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen local, concretamente, en los artículos 318 (necesaria autorización del Gobierno para implantar el impuesto de radicación en ciertos municipios y encomienda de tal facultad a la Comunidad Autónoma si hay previsión estatutaria) y 424 (autorización del Ministerio de Economía o de la Comunidad Autónoma si su Estatuto lo establece para concertar préstamos).

Es más: en la Exposición de Motivos de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, de Haciendas Locales, se hacía referencia expresa a lo que significan los principios de autonomía y suficiencia financiera de los Entes Locales y a "la supresión de la tutela financiera del Estado sobre el sector local".

Wolters Kluwer

Por otra parte, las menciones contenidas en algunos Estatutos de Autonomía, como los de Cataluña o Galicia, a facultades de esta naturaleza (de tutela financiera) permiten colegir que en ningún caso se trata de potestades o competencias normativas, sino de puras técnicas de intervención administrativa que exclusivamente ampararían actos de ejecución (señaladamente, de inspección financiera o actos singulares de autorización), tal y como se desprende de la jurisprudencia emanada del Tribunal Constitucional en sus sentencias núms. 179/1985, de 19 de diciembre, 18/1991, de 31 de enero, ó 331/1993, de 12 de noviembre.

En resumen, puede afirmarse que las Juntas Generales carecen de competencia normativa en materia de presupuestos locales, sin que en modo alguno pueda ampararse dicha potestad en el contenido del artículo 48.5 de la actual Ley del Concierto.

Y tampoco, por último, cabe obtener otra conclusión atendiendo al contenido de la Disposición Adicional Tercera de la Ley del Concierto, a cuyo tenor "las Diputaciones Forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya tendrán las facultades que en el orden económico y administrativo les reconoció el artículo 15 del Real Decreto de 13 de diciembre de 1906 y que, en virtud del proceso de actualización general del régimen foral previsto en la Disposición Adicional Primera de la Constitución se consideran subsistentes, sin perjuicio de las bases a que hace referencia el artículo 149.1.18º de la Constitución".

El Tribunal Constitucional ha señalado con reiteración (v. sentencias núms. 123/1984, de 18 de diciembre, 76/1988, de 26 de abril, y 159/1993, de 6 de mayo) que el respeto de la Constitución a los derechos históricos de los territorios forales "no puede estimarse como una garantía de toda competencia que legítimamente quepa calificar de histórica", de manera que es al proceso de actualización de la foralidad que prevé la Disposición Adicional Primera de la Constitución "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".

Por eso, siempre según el Tribunal Constitucional, "junto a la actualización que la Constitución por sí misma lleva a cabo, es el Estatuto de Autonomía el elemento 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".

Si ello es así, es evidente que la eventual atribución a las Juntas Generales de la competencia aquí controvertida (como actualización de la foralidad) solo podría efectuarse a través del Estatuto de Autonomía o de las normas reguladoras de las relaciones entre la propia Comunidad Autónoma y las instituciones forales, siendo así que ni dicho Estatuto, ni estas normas han reconocido a los Territorios Históricos la potestad normativa sobre la Hacienda Local en los términos establecidos en la sentencia recurrida".

En esta línea se sitúa la Decisión 3/2012, de 19 de abril, de la Comisión Arbitral dictada en relación con el Proyecto de Ley Municipal de Euskadi de 2011, pues declara:

…las «facultades de tutela financiera» sobre los Entes Locales ocupan un lugar marginal en nuestro ordenamiento local; se sitúan, fundamentalmente, en el ámbito restringido de algunos tributos; y, en todo caso, son fácilmente susceptibles de entrar en conflicto con la autonomía local, por lo que tendrán un ámbito de despliegue muy limitado. Unas «facultades» que no integran en su seno la competencia sobre las Haciendas Locales, de forma general, ni, en concreto, la competencia sobre la determinación de los ingresos de los Entes Locales. Así, con las mencionadas «facultades», parece hacerse referencia a instrumentos ejecutivos de actuación administrativa que no suponen atribución de potestades normativas; y que, tal y como sugiere el término «tutela», hacen referencia a supuestos de autorización de determinados actos especialmente significativos en la garantía de la estabilidad financiera de aquellos".

No es evidente que, con la legislación actual sobre la mesa, haya que llegar a la misma solución, y no lo es porque el bloque normativo que sirve de referencia ha cambiado. Efectivamente, mediante la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, se ha modificado la disposición adicional segunda de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, dedicada al "régimen foral vasco", siendo su nueva redacción la siguiente:

"Las disposiciones de la presente Ley, de acuerdo con la Constitución y el Estatuto de Autonomía para el País Vasco, se aplicarán en los Territorios Históricos de Araba/Álava, Gipuzkoa y Bizkaia, sin perjuicio de las siguientes peculiaridades:

smarteca
biblioteca inteligente profesional

1. De acuerdo con la disposición adicional primera de la Constitución y con lo dispuesto en los artículos 3, 24.2 y 37 del Estatuto Vasco, los Territorios Históricos de Araba/Álava, Gipuzkoa y Bizkaia organizarán libremente sus propias instituciones y dictarán las normas necesarias para su funcionamiento, amparando y garantizando, asimismo, las peculiaridades históricas de las Entidades Locales de sus territorios, sin que les sean de aplicación las contenidas en la presente Ley en materia de organización provincial.

2. Los Territorios Históricos de Araba/Álava, Gipuzkoa y Bizkaia ejercerán las competencias que les atribuyen el Estatuto Vasco y la legislación interna de la Comunidad Autónoma que se dicte en su desarrollo y aplicación, así como las que la presente Ley asigna con carácter general a las Diputaciones provinciales.

3. En el ejercicio de las competencias que el Estatuto y la legislación de la Comunidad Autónoma que se dicte en su desarrollo y aplicación les asignen, corresponde a las Instituciones Forales de los Territorios Históricos el desarrollo normativo y ejecución de la legislación básica del Estado en las materias correspondientes, cuando así se les atribuyan.

4. Cuando las Instituciones Forales de los Territorios Históricos realicen actividades en campos cuya titularidad competencial corresponde a la Administración del Estado o a la Comunidad Autónoma, les serán de aplicación las normas de esta Ley que disciplinen las relaciones de las Diputaciones provinciales con la Administración del Estado y la Administración Autónoma, en su caso, siempre y cuando dichas actividades las ejerciten en calidad de Diputaciones provinciales ordinarias, y no como Instituciones Forales de acuerdo con su régimen especial privativo, en cuyo caso solo serán de aplicación tales normas cuando desarrollen o apliquen la legislación básica del Estado o invadan las competencias de éste.

5. En materia de Hacienda las relaciones de los Territorios Históricos con la Administración del Estado se ajustarán a lo dispuesto en la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el concierto económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco. Las funciones que los artículos 7.4 y 26.2 atribuyen a la Administración que ejerza la tutela financiera, serán ejercidas en el País Vasco por sus Instituciones competentes de conformidad con el artículo 48.5 de la mencionada Ley 12/2002, de 23 de mayo.

6. Los Territorios Históricos del País Vasco continuarán conservando su régimen especial en materia municipal en lo que afecta al régimen económico-financiero en los términos de la Ley del Concierto Económico, sin que ello pueda significar un nivel de autonomía de las Corporaciones Locales vascas inferior al que tengan las demás Corporaciones Locales, sin perjuicio de la aplicación de lo dispuesto en el artículo 115 de la presente Ley y de las competencias que a este respecto puedan corresponder a la Comunidad Autónoma. A dichos efectos, las Diputaciones Forales desarrollarán los criterios de cálculo de conformidad con lo establecido en el artículo 116 ter de esta Ley recibiendo la comunicación del coste efectivo de los servicios que prestan las Entidades Locales de sus respectivos territorios.

Asimismo, en relación con el artículo 116 bis de esta Ley, en ejercicio de las facultades de tutela financiera, corresponderá a las Diputaciones Forales la aprobación, concretando las reglas necesarias para su formulación, de los planes económico-financieros de sus respectivas corporaciones, de conformidad con la normativa dictada al efecto por el Estado.

Igualmente, de acuerdo con lo previsto en la disposición transitoria cuarta de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, las entidades de ámbito territorial inferior al municipio comunicarán a las Instituciones Forales sus cuentas y serán estas Instituciones Forales quienes acuerden su disolución si así procede en aplicación de la mencionada disposición".

(…)

Nos interesa retener lo dispuesto en el recién transcrito apartado 2 por lo que después diremos.

Por otra parte, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, también da nueva redacción a la disposición adicional octava del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, dedicada también al "régimen foral vasco", siendo su nueva redacción la siguiente:

"1. Los Territorios Históricos del País Vasco continuarán conservando su régimen especial en materia municipal en lo que afecta al régimen económico- financiero en los términos de la Ley del Concierto Económico, sin que ello pueda significar un nivel de autonomía de las corporaciones locales vascas inferior al que tengan las demás corporaciones locales, sin perjuicio de la aplicación de lo dispuesto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, y de las competencias que a este respecto puedan corresponder a la Comunidad Autónoma.

Wolters Kluwer

smarteca
biblioteca inteligente profesional

Las instituciones vascas podrán, en sus respectivos ámbitos competenciales, atribuir competencias como propias a los municipios de sus respectivos territorios, con sujeción, en todo caso, a los criterios señalados en los apartados 3, 4 y 5 del artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

2. De conformidad con la disposición final tercera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y de la cláusula subrogatoria prevista en el artículo 48 quinto de la Ley del Concierto Económico con el País Vasco, los Territorios Históricos recibirán los informes a que se refieren los artículos 193 bis y 218 de la presente Ley. Asimismo, los órganos interventores de las administraciones locales del País Vasco remitirán también al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, sin perjuicio de las competencias atribuidas al Tribunal de Cuentas, los informes a que se refiere el artículo 218 de la presente Ley.

3. De conformidad con la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, y de la cláusula subrogatoria prevista en el artículo 48 quinto de la Ley del Concierto Económico con el País Vasco, las Diputaciones Forales en sus respectivos ámbitos territoriales serán las competentes para formalizar convenios con las Entidades Locales para reforzar la autonomía y eficacia de los órganos responsables del control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera, contable y presupuestaria de las citadas Entidades Locales"

Finalmente, la disposición adicional primera de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, sobre "régimen aplicable a la Comunidad Autónoma del País Vasco", contiene, en su número 1, una cláusula general de desplazamiento aplicativo de dicha ley cuando su contenido entra en concurrencia con el Estatuto de Autonomía del País Vasco y las demás normas que actualicen los derechos históricos de los territorios forales; y, en su número 2, atribuye a las diputaciones forales la competencia para decidir sobre la forma de prestación de los servicios mínimos obligatorios de los municipios de menos de 20.000 habitantes. Su redacción es la siguiente:

1. Esta Ley se aplicará a la Comunidad Autónoma del País Vasco en los términos establecidos en el artículo 149.1.14.ª y 18.ª y disposición adicional primera de la Constitución, sin perjuicio de las particularidades que resultan de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía para el País Vasco, de la disposición final tercera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y de las demás normas que actualicen los derechos históricos de los territorios forales. En su aplicación, y sin perjuicio de las facultades de coordinación y tutela que les corresponden, la competencia para decidir sobre la forma de prestación de servicios a la que se refiere el artículo 26.2 de la Ley de Bases de Régimen Local corresponderá a las Diputaciones Forales previa conformidad de los municipios afectados.

2. La metodología para valorar el coste de los servicios transferidos en las materias enunciadas en la Disposición adicional decimoquinta y en las Disposiciones transitorias primera, segunda y tercera se llevará a cabo por las Instituciones competentes de la Comunidad Autónoma del País Vasco, atendiendo las directrices y principios que establezca el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas"

Las Diputaciones Forales han tomado buena nota de esas modificaciones, y, entre otras, han aprobado las siguientes normas: Norma Foral 13/2014, de 17 de noviembre, sobre la singularidad foral en la aplicación de las medidas de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local en el Territorio Histórico de Gipuzkoa, Norma Foral 2/2015, de 3 de febrero, de racionalización y sostenibilidad financiera de las Entidades Locales de Bizkaia y Norma Foral 4/2015, de 11 de febrero, sobre la singularidad foral en la aplicación de las medidas de racionalización y sostenibilidad de la administración local en el Territorio Histórico de Álava. Como ya hemos hecho anteriormente, también recogeremos parte de la Exposición de Motivos de una de ellas; esta vez, concretamente, la última, en la que podemos leer:

"II. (..) La singularidad foral del régimen local de Álava se caracteriza por la capacidad de asignar el nivel de autonomía de sus entidades locales, que se sustenta en un sistema propio de financiación de la administración local derivado del Concierto Económico.

La presente norma foral traslada dicha singularidad foral a las medidas de racionalización y sostenibilidad que la ley estatal impone a las entidades locales, con el firme propósito de neutralizar su impacto o atemperarlo, según permitan las competencias forales ejercidas.

De esta forma, el artículo 1 de la norma foral establece las notas que caracterizan la singularidad del sistema foral de régimen local en los siguientes términos:

– Las competencias forales derivadas del Concierto Económico permiten garantizar a las entidades locales de Álava plena autonomía para intervenir de manera efectiva en cuantos asuntos afecten a los intereses y aspiraciones de sus vecinos y vecinas, a través de la correspondiente financiación. Por tanto, la financiación se debe configurar como una consecuencia del reconocimiento de la autonomía local, y no como un presupuesto de la misma.

– La competencia foral exclusiva atribuida por el Estatuto de Autonomía del País Vasco (artículos 10.1 y 37.3) y la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos- artículo 7.a.3)- en materia de demarcaciones municipales y supramunicipales de su ámbito territorial, se ha ejercido en forma de una regulación propia plasmada en varias normas forales: Norma Foral 4/2011, de 21 de febrero, reguladora de las demarcaciones de las Entidades Locales; Norma Foral 62/89, de 20 de noviembre, reguladora del procedimiento de constitución, régimen jurídico y funcionamiento de las Hermandades de Servicios de Municipios y Concejos; Norma Foral 63/89, de 20 de noviembre de Cuadrillas; Norma Foral 11/1995, de 20 de marzo de Concejos

Esta regulación propia ampara y garantiza en gran medida las peculiaridades históricas de las entidades locales de Álava, procurando un equilibrio entre los sentimientos y aspiraciones de identidad propia o histórica y las exigencias de sostenibilidad financiera, suficiencia de recursos y calidad en la prestación de servicios a la ciudadanía.

Por tanto, de conformidad con lo previsto en la disposición adicional segunda de la Ley 7/1985, de 2 de abril, y la disposición adicional primera de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, la regulación establecida en la normativa foral vigente desplaza la aplicación de las nuevas previsiones que a nivel estatal afectan a las entidades de ámbito inferior al municipio y a la creación, supresión y fusión de nuevos municipios.

En cuanto a los concejos y ayuntamientos mancomunados entre sí en hermandades de servicios, parzonerías, consorcios y cuadrillas de Álava, se entiende que pueden ejercer todo tipo de competencias que tengan asumidas los propios concejos y ayuntamientos. Constituyen la manifestación de la potestad de autoorganización de los municipios que es, a su vez, manifestación puntual del principio de autonomía local. Por tanto, siempre que sea determinado y no incluya todas las competencias de los municipios asociados, cualquier otra limitación o restricción de su objeto atentaría contra dicho principio y contra el derecho de asociación reconocido por la Carta Europea de Autonomía Local (artículo 10).

III. En ejercicio de las competencias derivadas del Concierto Económico, los artículos 2, 3 y 4 de la presente norma foral desarrollan la singularidad foral en el ámbito presupuestario y económico-financiero y de tutela financiera de las entidades locales.

El artículo 2 modifica la Norma Foral 38/2013, de 13 de diciembre, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las entidades locales de Álava, para integrar las medidas previstas en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, que, tal y como reconoce en su preámbulo, tiene como objetivo principal adaptar la normativa básica de Administración Local a los principios y preceptos de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

De esta forma, se procede a la regulación de los planes económico-financieros en cuanto a su contenido, tramitación y aprobación, así como la posibilidad de sustituirlos por una comunicación al Pleno u órgano equivalente de la entidad en determinados casos. A este respecto, por una parte, se contempla la posibilidad de excepcionar de la obligación de aprobar el citado plan a aquellas entidades en posición saneada y que solo hayan incumplido la regla de gasto; por otra, se introducen medidas de flexibilidad en el contenido del plan que salvaguardan la autonomía municipal.

Se regula a continuación la obligación de las entidades de comunicar el coste efectivo con los criterios que proporcionará la Diputación Foral para su cálculo, con inclusión de indicadores de calidad y factores de corrección que serán objeto de desarrollo posterior. Además, respecto de la función de coordinación de determinados servicios mínimos obligatorios en municipios con población inferior a 20.000 habitantes, se establecen las particularidades que el régimen foral propio va a añadir a la regulación común, cuales son la necesidad de que la iniciativa parta del Pleno u órgano equivalente, la prevalencia de las fórmulas de gestión compartida existentes a nivel comarcal o del territorio y la necesaria e imprescindible conformidad del municipio.

smarteca
biblioteca inteligente profesional

Por su innegable relación con los planes económico-financieros y con el resto de la normativa foral de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las entidades locales, se incorpora al articulado de la Norma Foral 38/2013, de 13 de diciembre, la regulación de la singularidad foral en la aplicación de las medidas de redimensionamiento del sector público local previstas en la nueva disposición adicional novena de la Ley 7/1985, de 2 de abril. Destaca, al respecto, la inclusión de las mancomunidades para darles el mismo tratamiento que al resto de las entidades incluidas en el artículo 3.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril; el carácter atemporal del seguimiento de los objetivos de superávit, equilibrio financiero o resultados positivos a cumplir y las medidas a adoptar en caso de incumplimiento; y la verificación o valoración del cumplimiento de los objetivos de acuerdo con los criterios establecidos en la propia norma foral. Asimismo, se recoge la posibilidad de aplazar, con carácter excepcional, las medidas contempladas de disolución y liquidación de entidades en el supuesto de que la adopción de las mismas sea más perjudicial que su no adopción por poner en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda local, supuesto que, según se ha constatado, puede ser muy real en determinados casos en nuestro territorio y que conllevaría, justamente, el efecto contrario al deseado con las medidas de redimensionamiento.

IV. El artículo 3 de la presente norma foral modifica la Norma Foral 3/2004, de 9 de febrero, Presupuestaria de las Entidades Locales del Territorio Histórico de Álava. La citada modificación es consecuencia de diversas circunstancias. Por un lado, la necesidad de la aplicación en Álava de la Ley 27/2013 respetando la singularidad foral de su administración local. En este sentido, es necesario introducir la figura de los programas presupuestarios en sustitución de los programas funcionales, más acorde con el nuevo sistema de competencias de los municipios, con objeto de presupuestar y contabilizar los gastos con el grado de desarrollo suficiente que permita el cálculo del coste de los servicios municipales y dar respuesta a las necesidades de información que la gestión racional y sostenible del gasto precisa. Por otro lado, en el caso de incumplimiento por parte de las entidades locales de la obligación de remitir la liquidación del presupuesto en los plazos establecidos, la conveniencia de mejorar la transparencia de las cuentas públicas se articula mediante una medida disuasoria, regulada por la Norma Foral 19/1997 reguladora del Fondo Foral de Financiación de las Entidades Locales de Álava. Además, tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público, se incluye la regulación correspondiente al cálculo del plazo de pago a proveedores y el plan de tesorería. En cuanto a los órganos de Intervención, se fija la obligación de remitir con carácter anual un informe de los controles realizados, y se deja para un desarrollo posterior la intervención de la Diputación Foral como administración de tutela en la cuestión de la resolución de discrepancias.

Además, tanto la Norma Foral 3/2004 como la Norma Foral 38/2013 mantienen en el pleno del ayuntamiento u órgano equivalente de la entidad local la responsabilidad y competencia para la de aprobación de los presupuestos y de los planes económico-financieros, en todo caso y sin excepciones; es decir, sin prever la posibilidad de trasladar dicha competencia a otro órgano distinto.

V. El artículo 5 de esta norma foral determina que será la Norma Foral de Presupuestos Generales del Territorio Histórico de Álava de cada ejercicio la que fijará los límites máximos totales del conjunto de retribuciones y asistencias de las y los miembros de las corporaciones locales y del personal al servicio de la Administración Local y su sector público.

Por su parte, el artículo 6 regula sucintamente determinadas cuestiones relacionadas con la solicitud y la emisión de los informes preceptivos y vinculantes sobre la inexistencia de duplicidades y sobre sostenibilidad financiera a los que se refiere el artículo 7.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, para el caso de que los municipios pretendan ejercer nuevas competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación.

VI. En la parte final de la norma foral, la disposición adicional única contempla como medida para facilitar la sostenibilidad de las entidades locales, un mecanismo especial de pago a proveedores, de carácter excepcional y limitado en el tiempo, que les permite concertar operaciones de crédito; y se establecen las condiciones para poder utilizar dicho mecanismo".

Como hemos dicho ya, la disposición adicional segunda de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, dedicada al "régimen foral vasco", establece en su apartado 2, que "Los Territorios Históricos de Araba/Álava, Gipuzkoa y Bizkaia ejercerán las competencias que les atribuyen el Estatuto Vasco y la legislación interna de la Comunidad Autónoma que se dicte en su desarrollo y aplicación, así como las que la presente Ley asigna con carácter general a las Diputaciones provinciales". Esa legislación interna a la

smarteca
biblioteca inteligente profesional

que se remite la Ley reguladora de Bases de Régimen Local es, en lo que ahora importa, la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi. Ésta incorpora, en su artículo 115, reglas relativas *al régimen presupuestario*, al régimen de endeudamiento y a la contabilidad, siendo su tenor el siguiente:

1.– En los términos en que se regule por las normas que aprueben los órganos forales de los territorios históricos, las entidades locales y sus organismos autónomos, entes públicos de derecho privado, sociedades públicas, fundaciones y consorcios dependientes podrán concertar operaciones de crédito en todas sus modalidades, así como aquellas operaciones financieras accesorias destinadas a asegurar, disminuir o diversificar su riesgo o coste.

2.– A los efectos de una plena articulación de las haciendas locales con las haciendas forales y con la Hacienda General del País Vasco, las operaciones de crédito de plazo superior a un año que deseen concertar los municipios y demás entidades locales vascas se coordinarán y armonizarán con las de los territorios históricos y con la política de endeudamiento de la Comunidad Autónoma en el seno del Consejo Vasco de Finanzas Públicas. A tal efecto, las diputaciones forales remitirán un informe anual con el resumen de las operaciones de crédito concertadas por los municipios y demás entidades locales, en sus respectivos territorios, al Consejo Vasco de Finanzas Públicas.

3.– El régimen de endeudamiento, presupuestario y de contabilidad de los sectores públicos de las entidades locales se regulará por las normas que aprueben los órganos forales de los territorios históricos. En los términos en que se regule por las normas que aprueben los órganos forales de los territorios históricos, las entidades locales y sus organismos autónomos, entes, sociedades y fundaciones aplicarán criterios homogéneos a los utilizados por las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma en materia de procedimiento presupuestario y contabilidad pública, con el fin de obtener, a efectos informativos, la consolidación de todo el sector público vasco"

Por su parte, el artículo 116, dedicado a los "Planes económico-financieros de las entidades locales", dispone:

"1.– Las facultades de tutela financiera y, en relación con estas, las atribuciones en materia de asistencia técnica, seguimiento y evaluación de los planes económico-financieros que aprueben los municipios o, en su caso, la propia diputación como consecuencia del incumplimiento de los objetivos anuales de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, serán asimismo ejercidas por las diputaciones forales en los términos previstos en la normativa estatal o foral que sea de aplicación, así como de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley.

2.– En todo caso, los planes económico-financieros identificarán las causas de desviación y las medidas que permitan retornar al cumplimiento de los objetivos, e incluirán medidas que sean proporcionadas a la desviación, en su caso, de los objetivos de déficit, deuda pública o regla de gasto, de conformidad con los umbrales o criterios que, mediante acuerdo, se establezcan por el Consejo Vasco de Finanzas Públicas en ejercicio de sus competencias en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

3.– El Consejo Vasco de Finanzas Públicas podrá definir, mediante acuerdo, cuáles son los umbrales de desviación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que, debido a su limitada cuantía o reducido peso porcentual sobre el volumen presupuestario, de deuda o de gasto público, no conllevarán en ningún caso medidas adicionales que afecten a la cartera de servicios municipales, ni obliguen a la gestión compartida de los servicios públicos por parte de otra instancia o entidad o requieran la racionalización de estructuras organizativas de entidades locales o instrumentales".

No menos interesante resulta la regulación de la "participación a favor de las Corporaciones Locales del País Vasco en los ingresos por tributos concertados y no concertados". En ese sentido, el artículo 46 del Concierto Económico, en la redacción dada por la Ley 12/1981, de 13 de mayo, establece:

"Uno. De acuerdo con las facultades derivadas de sus derechos históricos, las aportaciones directas del País Vasco al Fondo Nacional de Cooperación Mundial o a cualquier otro fondo o mecanismo análogo que, para la financiación de las Corporaciones Locales, se nutra, ahora o en el futuro, mediante participaciones en tributos concertados, quedarán íntegramente a disposición de las Diputaciones Forales, que distribuirán las cantidades correspondientes de acuerdo con los criterios que estimen convenientes, entre las Corporaciones Locales de sus respectivos Territorios Históricos.

Wolters Kluwer

smarteca
biblioteca inteligente profesional

Dos. En los supuestos de aportación indirecta mediante participaciones en tributos no concertados, las Diputaciones Forales distribuirán, de acuerdo con los criterios que se pacten entre el Gobierno y las Instituciones competentes del País Vasco, las cantidades que a tenor de las normas de reparto de carácter general correspondan a las Corporaciones Locales de su respectivo territorio históricos".

Ese precepto fue modificado por la Ley 2/1990, de 8 de junio, de adaptación del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco a la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y a la Ley de Tasas y Precios Públicos. La modificación consistió en la supresión del apartado primero de dicho artículo. Esa nueva redacción es la que pasó al actual artículo 51 del Concierto Económico, aprobado por la Ley 12/2002, de 23 de mayo[5]

Con buen criterio, no se incluye en el Concierto Económico la participación en los tributos concertados. No se puede olvidar que aquel, a fin de cuentas, es una norma sobre la delimitación del poder financiero entre el Estado y el País Vasco, y por ello, es coherente que se ciña solo a la participación en tributos no concertados, mientras que la participación en los tributos concertados y otros ingresos es una cuestión, digamos, interna, propia de las distintas instituciones públicas del País Vasco. No obstante, el artículo 121 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, dedicado a la "Participación en los tributos no concertados" establece que "la participación de los municipios y demás entidades locales en los ingresos por tributos no concertados se realizará de conformidad con lo dispuesto en *el Concierto Económico y la normativa foral* que sea de aplicación".

En todo caso, como ingresos que son, a ambos tipos de participaciones se refieren las Normas Generales de las Haciendas Locales de cada Territorio Histórico: la Norma Foral (Bizkaia) 9/2005, de 16 diciembre, en los artículos 40, 41 y 42; la Norma Foral (Gipuzkoa) 11/1989, de 5 de julio y la Norma Foral (Álava) 41/1989, de 19 de julio, en los artículos 39, 40 y 41. La participación de los Municipios en los tributos del Estado se determinará con arreglo a los criterios contenidos en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de marzo (artículo 39).

Pues bien, la Ley 2/2016, de 7 de abril, dedica el capítulo II de su Titulo IX a la "financiación de los municipios y demás entidades locales". Interesa, a los presentes efectos, lo que dispone su artículo 117, dedicado a los "rendimientos de los tributos concertados", que dispone:

1.– Las haciendas locales participarán en el rendimiento de los tributos que los territorios históricos obtengan en virtud del Concierto Económico, una vez descontado el cupo a satisfacer al Estado y las aportaciones a la Comunidad Autónoma en los términos previstos en la ley reguladora de la metodología de distribución de recursos y determinación de las aportaciones de las diputaciones forales a la financiación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Euskadi vigente en cada momento.

2.– Deberá garantizarse, para el conjunto de los municipios, un nivel de recursos de conformidad con las competencias y servicios de su titularidad previstos en el ordenamiento jurídico, que en ningún caso será inferior al que les correspondería por aplicación de la legislación de régimen común.

3.– A estos efectos, los municipios participarán a través de sus representantes en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas cuando se trate de la financiación de obligaciones, servicios, actividades o prestaciones derivadas de competencias atribuidas como propias a los municipios o de financiar la ejecución de determinados planes y proyectos de relevancia capital para la promoción y el desarrollo económico y social del conjunto de la Comunidad Autónoma del País Vasco que precisen de una asignación de recursos muy importante y que afecten al conjunto de todas las instituciones.

4.– Al objeto de garantizar que los municipios obtengan un nivel adecuado y equilibrado en los recursos procedentes de los rendimientos de los tributos concertados, estos participarán, a través de sus representantes en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, en los trabajos de reforma de las leyes que definen la metodología de distribución de los recursos y de determinación de las aportaciones de los territorios históricos a la financiación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

5.– En todo caso, en los trabajos de reforma de las leyes citadas en el apartado anterior participarán en la determinación de los criterios para el establecimiento del modelo de distribución horizontal y de

(5) J.M. Endemaño Arostegui, "La financiación de los municipios vascos a través de su participación en la recaudación por tributos concertados: una cuestión competencial no resuelta", **Revista Vasca de Administración Pública**, núm. 98, 2014, págs. 97 y ss.

Wolters Kluwer

smarteca
biblioteca inteligente profesional

En todo caso, la Ley de Instituciones Locales de Euskadi garantiza la participación de los representantes de los municipios vascos en la adopción de un amplio listado de acuerdos del Consejo Vasco de Finanzas Públicas

los coeficientes horizontales de contribución de cada territorio histórico, así como en el establecimiento de aquellos mecanismos que fueran necesarios para corregir posibles desequilibrios en la distribución horizontal de los mencionados recursos.

Igualmente importa el artículo 118, dedicado a la determinación de la "participación en cada territorio histórico", que establece:

"1.– La determinación de la participación que en cada territorio histórico corresponde a cada una de sus entidades locales es competencia de los órganos forales de dicho territorio histórico, y, en consecuencia, la ejercitará libremente, de acuerdo con lo previsto en las normas forales y, en su caso, de acuerdo con lo establecido en los apartados siguientes de este artículo.

2.– El Consejo Vasco de Finanzas Públicas, con el fin de ejercitar sus atribuciones en materia de estabilidad presupuestaria y garantizar la estabilidad financiera de los municipios, podrá establecer con carácter de recomendación de política fiscal los criterios para el citado reparto, que atenderán a los principios de suficiencia financiera y riesgo compartido, así como a estimular el esfuerzo fiscal y a procurar una política de gasto corriente global equitativa y solidaria.

3.– El Consejo Vasco de Finanzas Públicas establecerá los citados criterios atendiendo, al menos, a la población y al esfuerzo fiscal.

4.– Los territorios históricos podrán apartarse de dichos criterios mediante acuerdo adoptado por el órgano foral competente.

5.– En todo caso, al margen de lo dispuesto en los apartados anteriores, el Consejo Vasco de Finanzas Públicas establecerá, mediante acuerdo, un nivel mínimo de participación municipal en los tributos concertados".

Señala la Exposición de Motivos de la Ley 2/2016, de 7 de abril, que la regulación de la financiación de los municipios vascos y las demás entidades locales "se inclina por la opción más prudente a la hora de conciliar los intereses de los diferentes niveles de gobierno existentes en la Comunidad Autónoma (instituciones comunes, territorios históricos y municipios)", dotándose "de un innegable protagonismo al Consejo Vasco de Finanzas Públicas, pero con respeto a las atribuciones que en esta materia puedan ejercer, en su caso, los órganos forales de los territorios históricos. En todo caso, la Ley de Instituciones Locales de Euskadi garantiza, en estos y en otros temas, la participación de los representantes de los municipios vascos en la adopción de un amplio listado de acuerdos del Consejo Vasco de Finanzas Públicas. De este modo, se han pretendido identificar todos aquellos ámbitos en los que la presencia del municipio era necesaria, pues los acuerdos allí adoptados podrían afectarles. Con esta decisión normativa se satisface la demanda del municipalismo vasco no solo de disponer de visibilidad institucional en el sistema propio de Euskadi, sino también de participar activamente en aquellos procesos de decisión que le puedan afectar directamente. (6)

No está de más recordar que el artículo 67 del Anteproyecto de Ley Municipal de Euskadi de 2011 especificaba el régimen de participación de los municipios en los tributos concertados, estableciendo que esa participación se determinará en función de las competencias y los servicios de los que sean titulares los municipios y demás entidades locales de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente, y de los rendimientos de los tributos de las haciendas locales y del resto de sus ingresos propios. Será el Consejo Vasco de Finanzas Públicas el encargado de aprobar la metodología para la determinación de los recursos y la fijación del coeficiente en que participará el nivel municipal en los tributos concertados, metodología que se incorporará al proyecto de Ley de Aportaciones previsto en la Ley 27/1983 de 25 de noviembre, de manera que su régimen de aprobación y su vigencia temporal sea el mismo que el de la citada Ley de Aportaciones.

(6) José Antonio Arratibel Arrondo, "Análisis de la naturaleza jurídica del Consejo Vasco de Finanzas Públicas", **Auditoria Pública**, núm. 53, núm. 11, págs. 71 y ss. y también "Efectos jurídicos de los acuerdos del Consejo Vasco de Finanzas Públicas", **Auditoría Pública**, núm. 55, 2011, págs. 69 y ss.

Wolters Kluwer

smarteca
biblioteca inteligente profesional

En el artículo 68 del Anteproyecto de Ley Municipal de Euskadi de 2011 se establecía que los municipios de la Comunidad Autónoma, deberán tener un nivel de recursos que en ningún caso será inferior al que les correspondería por aplicación de la legislación de régimen común, debiendo los Territorios Históricos contribuir a la financiación de las haciendas locales de la Comunidad Autónoma en función de los coeficientes de recaudación de cada uno de ellos, corregidos de acuerdo con lo que establezca el Consejo Vasco de Políticas Públicas. Un 50% de esta cantidad, se distribuirá entre los municipios de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con los criterios que establezca el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, entre los que deberán figurar, con los coeficientes de ponderación que determine, la población de cada municipio y la presión fiscal en tributos locales. El otro 50%, se distribuirá de acuerdo con los criterios que establezcan los órganos forales de los territorios históricos, entre las entidades locales de su respectivo territorio. Asimismo, establecía que serán los Órganos forales de cada Territorio histórico los encargados de distribuir entre los municipios y demás entidades locales de su respectivo territorio, las cantidades que les correspondan por su participación en la recaudación por tributos concertados, de acuerdo con lo establecido en este artículo.

Por tanto, la determinación de la cuantía destinada a las arcas municipales dejaba de ser potestad exclusiva de los órganos forales. Sin duda, esta cuestión estaba llamada a ser uno de los aspectos más controvertidos de la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley, de hecho el citado Dictamen 193/2011, de 28 de julio de la Comisión Jurídica Asesora no lo avala, con los argumentos que más tarde recogeremos, de ahí que la redacción final del Proyecto de Ley difiera sustancialmente de la del Anteproyecto.

Como consecuencia de la redacción del artículo 68 del Anteproyecto y en coherencia con lo que se pretendía, resultaba necesario modificar el apartado 1 de la disposición adicional segunda de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre (LTH), que ahora dispone que "las Diputaciones Forales, en el ejercicio de las facultades de tutela financiera, que legalmente les corresponden sobre sus Municipios, deberán garantizar, para el conjunto de los mismos, un nivel de recursos que, en ningún caso, será inferior al que correspondiere al Territorio por aplicación de la legislación de régimen común *sin perjuicio de la facultad de las Diputaciones Forales para efectuar la distribución de dichas cantidades con los criterios que estimen convenientes,* conforme a lo dispuesto en el artículo 46 del Concierto Económico", y que en caso de que hubiera seguido adelante el Anteproyecto de Ley hubiera pasado a tener la siguiente redacción: "Las diputaciones forales, en el ejercicio de las facultades de tutela financiera sobre los municipios de sus respectivos territorios*, distribuirán entre los mismos su participación en la recaudación por tributos concertados* de conformidad con lo dispuesto en la Ley Municipal de Euskadi". Como quiera que el artículo 64 del Proyecto de Ley, dedicado a la determinación de la participación que en los ingresos de cada Territorio Histórico corresponde a cada una de las entidades locales del mismo, no cambia tanto las cosas con respecto a la situación precedente, tampoco se pretende ya la modificación del apartado 1 de la disposición adicional segunda de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre (LTH),

No presentaba, desde el plano formal, ningún problema esa modificación de la L.T.L. En ese sentido, resulta útil recordar que la *Decisión 5/2003, de 3 de noviembre*, de la *Comisión Arbitral, relativa a las cuestiones de competencia planteadas por las Juntas Generales de Álava y la Diputación Foral de Álava en relación con el Proyecto de Ley de Ordenación Vitivinícola* dice que:

> *"La LTH expresa en su propio texto su vocación de "marco" de encaje de la distribución competencial dentro de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Esto hace, evidentemente, que disfrute de una posición singular dentro del ordenamiento jurídico del País Vasco, posición singular que le dota ciertamente de un contenido de importancia capital en el esquema autonómico del País Vasco. Dicho esto, cabe realizar aquí una distinción clásica similar a la que el Tribunal Constitucional en Sentencia 24/2002, entre otras y de forma continuada, ha realizado entre lo que puede ser, en el campo de las bases del reparto competencial entre el Estado y las Comunidad Autónomas, un contenido material básico y una expresión normativa, que en lo relativo al rango formal, no tenga tal naturaleza. En parámetros paralelos a dicha formulación se encuentra la LTH, cuyo contenido material singular nadie discute —se le ha llegado a llamar por la representación de una de las instituciones actuantes en estas cuestiones de competencia, la "constitución interna del País Vasco" —, pero que desde el punto de vista formal no goza de ningún procedimiento especial que garantice una reforma privilegiada de la misma distinta de una disposición con rango de ley emanada del Parlamento Vasco, puesto que el propio ordenamiento vasco desconoce, a diferencia de otros ordenamientos, la existencia de leyes especiales, que, con una u otra denominación, requieran un procedimiento de reforma ad hoc y diferenciado".*

smarteca
biblioteca inteligente profesional

Ahora bien, sí podían surgir problemas, desde el punto de vista material, en la medida en que las competencias de los Órganos forales se ven afectadas. Es claro, como asegura la citada *Decisión 5/2003, de 3 de noviembre*, "que el legislador vasco estaba pensando en un contenido de la LTH, dinámico en cuanto a su reparto competencial, que evitase cualquier fijación perenne de su esquema e impidiese la evolución del marco en ella establecido", pero de ahí no cabe extraer la conclusión, por supuesto, de que todos los cambios sean admisibles, ni siquiera aunque tal modificación se realice de forma directa, expresa y fundada, condición que, en todo *caso*, siempre habrá de cumplirse, pues como asegura dicha Decisión de la Comisión Arbitral "ya que de lo contrario, la propia LTH se vería desprovista de su propia función de encaje competencial básico en la Comunidad Autónoma del País Vasco. La técnica legislativa para hacerlo factible puede ser variable, desde una disposición general de reforma global de la LTH, título habilitante de una posterior regulación concreta diversa de la hasta entonces existente o una ley singular o sectorial que expresamente delimite la nueva distribución competencial que se propone realizar junto con la modificación del esquema de reparto competencial de la LTH. Solo así se podrán conjugar la seguridad jurídica y el respeto del actual reparto competencial, contenido fundamental de la LTH, con las exigencias de su cambio y adaptación a lo largo del tiempo y la no existencia de mecanismos especiales, desde un punto de vista formal y de jerarquía normativa, para su modificación".

El problema que los artículos 67 y 68 del Anteproyecto ponían sobre la mesa, era si la regulación de los criterios de reparto de los tributos concertados era suficientemente respetuosa o no con las competencias en materia de hacienda local reconocidas a los Órganos forales. El *Dictamen 193/2011, de 27 de julio, de la Comisión Jurídica Asesora* considera que no lo es, señalando lo siguiente:

> *"El anteproyecto, en sus artículos 67 y 68, prevé un nuevo régimen que alcanza, no sólo a la metodología de determinación, sino también a la propia determinación de la participación en cada territorio histórico, dentro del cual el 50 % se distribuirá de acuerdo con los criterios que establezcan sus órganos forales. Es importante subrayar también que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 68, la participación de los municipios resultante de la nueva regulación no se plantea, al menos expresamente, con carácter de mínimo, sino como un régimen completo, en el que a los órganos forales se les reserva, además de las funciones ejecutivas de distribución, el establecimiento de los criterios que determinarán el reparto del 50 % de los recursos destinados al efecto". Ello es novedoso, puesto que como advierte la Comisión Jurídica Asesora "la distribución de los ingresos obtenidos por tributos concertados ha sido y es una materia regulada por los tres territorios, cumpliendo con el objetivo de explicitar la tutela financiera atribuida a los órganos forales por la LEC, en relación con los tributos y en la dirección de los entes locales"; en todo caso, "la finalidad de coordinación interhaciendas que se atribuye al Consejo Vasco de Finanzas –asegura- no legitimaria en sí misma, la atribución en exclusiva al Consejo de la fijación de la metodología para la determinación de los recursos y la fijación del coeficiente en que participará el nivel municipal en los tributos concertados", a mayor abundamiento, añade, el paso de la recomendación del Consejo Vasco de Finanzas a los órganos forales de los territorios históricos recogida hasta ahora en la Ley 2/2007, de 23 de marzo, de aportaciones del periodo 2007-2011, a un mandato consistente en la fijación del coeficiente en que el participará el nivel local constituye una formula rechazada ya por la Comisión Arbitral (Decisión 1/2008, de 20 de octubre de 2008, del Pleno de la Comisión Arbitral, relativa cuestiones de competencia planteada por las Diputaciones Forales de Bizkaia y Álava, y por las Juntas Generales de Álava en relación con el Proyecto de Ley Municipal de Euskadi). En suma, concluye "la consideración de la distribución de los recursos obtenidos por tributos concertados entre los municipios como materia tributaria limita la potencial intervención de las instituciones comunes a la aprobación de normas de coordinación y armonización fiscal, en los términos señalados por el artículo 41.2.a) del EAPV, reformulado en términos similares por el artículo 2 del Concierto Económico y por el artículo y por el artículo 14.3 de la LTT. El resto de la materia forma parte, a tenor de lo dispuesto en el artículo 41.2 EAPV, del núcleo intangible de la foralidad que corresponde en exclusiva a los órganos forales de los Territorios Históricos".*

La Ley 2/2016, de 7 de abril, recoge una disposición adicional que se refiere a la *participación de los municipios en la determinación de los criterios de distribución de los tributos*, cuyo tenor es:

Wolters Kluwer

smarteca
biblioteca inteligente profesional

"La participación de los municipios en la determinación de los criterios de distribución de los tributos concertados y no concertados por parte de los órganos forales de los territorios históricos tendrá lugar, salvaguardando la capacidad de autoorganización de los mismos, mediante la propuesta de designación de representantes locales en los consejos territoriales de finanzas existentes elevada a los órganos forales correspondientes por parte de la asociación vasca de municipios de mayor implantación, con el ánimo de garantizar plenamente el respeto al principio de autonomía local.

La citada representación garantizará la presencia, al menos en un tercio, de municipios de población inferior a 5.000 habitantes".

La participación en los tributos constituirá un recurso ordinario de sus respectivas Haciendas locales para el sostenimiento y prestación de todos los servicios de su competencia, conforme a la normativa que resulte de aplicación, según dispone el artículo 119. Los importes que resulten para cada ejercicio y que hayan sido puestos a disposición de los Municipios y demás entidades locales en cada Territorio Histórico, tal como establece el artículo 120 serán objeto de liquidación definitiva a la finalización del ejercicio, de acuerdo con los datos reales relativos a los ingresos procedentes de la recaudación por tributos concertados y demás elementos considerados para su determinación.

En fin, el citado título IX de la Ley 2/2016, de 7 de abril, recoge en su primer capítulo una serie de disposiciones generales en las que se prevén los principios de la hacienda local vasca, concretamente, en su artículo 110 establece:

1.– La actuación de las haciendas locales vascas se llevará a cabo de acuerdo con los siguientes principios:

a) Autonomía financiera, que se concretará en el ejercicio de las potestades de ordenación y gestión en materia económico-financiera y presupuestaria, sin perjuicio de las competencias sobre estas materias de los órganos forales de los territorios históricos.

b) Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que conllevará el cumplimiento de los requerimientos que se establezcan en materia de déficit público, deuda pública y regla de gasto, de acuerdo con la legislación general en relación con esta materia y, en particular, de conformidad con la normativa específica que al efecto aprueben los órganos forales de los territorios históricos.

c) Suficiencia financiera, que implica la disponibilidad por parte de las haciendas locales de los recursos necesarios para el ejercicio de las competencias atribuidas por la presente ley, así como por otras leyes del Parlamento Vasco o normas forales de los territorios históricos.

2.– Asimismo, las haciendas locales vascas actuarán de conformidad con los principios de legalidad, transparencia, objetividad, economía, eficacia, eficiencia, control, unidad de caja y racionalidad en la gestión de sus recursos.

3.– Las haciendas locales vascas ejercerán sus atribuciones de forma coordinada, solidaria y con corresponsabilidad con la Hacienda General del País Vasco y las haciendas forales de los territorios históricos".

Asimismo, en dicho título se establece la regla de que la financiación municipal será incondicionada, sujetando la financiación condicionada –que siempre tendrá naturaleza excepcional– a una serie de requisitos. El carácter incondicionado de la financiación recibida por las entidades locales, potencia su autonomía. No obstante, por medio de Ley del Parlamento Vasco o Norma Foral de los Territorios Históricos, se podrán prever mecanismos de financiación condicionada, de forma que los planes dirigidos a los municipios, garantizarán la participación municipal en lo que respecta a la fijación de prioridades, procurando conciliar sus intereses con los intereses de ámbito autonómico o foral, en su caso. Concretamente, en su artículo 111 establece:

1.– La financiación de los municipios y demás entidades locales vascas será, por regla general, de carácter incondicionado.

2.– El establecimiento de mecanismos de financiación condicionada, de acuerdo con los principios de la Carta Europea de Autonomía Local, solo podrán adoptarse de manera excepcional a través de disposición normativa autonómica o foral, o a través de una política subvencional específica de las instituciones autonómicas o forales, debiendo ajustarse a los siguientes principios:

smarteca
biblioteca inteligente profesional

El artículo 112 de Ley 2/2016, de 7 de abril, determina que por ley o norma foral se podrán establecer nuevas obligaciones a cargo de los municipios y demás entidades locales o atribuirles nuevos servicios que supongan cargas financieras adicionales

a) Principio de participación de las entidades locales: los planes que, como consecuencia de esa normativa, se elaboren por las instituciones autonómicas o forales dirigidos a las entidades locales garantizarán la participación de estas en lo que respecta a la fijación de prioridades, procurando conciliar los intereses de las entidades locales con los intereses de ámbito autonómico o foral, en su caso.

b) Principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera: se deberá facilitar la gestión económica con carácter plurianual, pudiendo la entidad local planificar las inversiones, así como decidir y elegir de conformidad con sus planes de actuación municipal y sus prioridades, de acuerdo con la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que resulte de aplicación.

c) Principios de eficiencia y eficacia y calidad en la prestación de los servicios públicos: los servicios que se presten como consecuencia de sistemas de financiación condicionados deberán garantizar la calidad de la prestación del servicio a las personas destinatarias y asegurar la sostenibilidad y la continuidad de su provisión.

El artículo 112 de Ley 2/2016, de 7 de abril, determina que por ley o norma foral se podrán establecer nuevas obligaciones a cargo de los municipios y demás entidades locales o atribuirles nuevos servicios que supongan cargas financieras adicionales. En cumplimiento del principio de autonomía financiera y en aras a la realización efectiva del principio de lealtad constitucional, la disposición que establezca tales obligaciones o servicios determinará, en todo caso y de forma simultánea, los medios de financiación necesarios que garanticen el cumplimiento de tales obligaciones o la prestación de los citados servicios, exigiéndose que la memoria económica que acompañe a los proyectos de ley contenga un análisis del impacto que, en su caso, puedan producir sobre los presupuestos de las entidades locales.

Por su parte, los artículos 113 y 114 regulan, respectivamente, la adquisición, destino y prescripción de derechos y la asunción y efectividad de obligaciones, de los que destacamos algunas cosas: que salvo que se estableciera otra cosa en la normativa específica de cada ingreso, el producto del mismo se destinará a financiar el conjunto de las obligaciones de las que sea titular la entidad, y si se trata de ingresos derivados de liberalidades destinadas a fines determinados, no se requerirá disposición expresa de afectación siempre que aquéllas sean aceptadas conforme a la normativa en cada momento vigente; y que las obligaciones de pago de cantidades a cargo de las entidades locales y de sus organismos autónomos solamente serán efectivas cuando se deriven de la ejecución de sus presupuestos o de sentencia judicial firme.

La Ley, finalmente, incorpora distintas disposiciones transitorias, entre otras, las que aluden al ejercicio de funciones en los ámbitos materiales de competencia propia de los municipios: a la incorporación normativa de las previsiones resultantes del estudio del ámbito competencial y de financiación local; a la continuación de actividades, servicios o prestaciones; a las cartas de servicios; a la aplicabilidad diferida de las obligaciones de transparencia, etc. Incluye también cinco disposiciones finales, algunas de ellas de especial relevancia. La primera de ellas, siguiendo la doctrina de la Comisión Arbitral expuesta en la Decisión 5/2003, de 3 de noviembre, articula de forma directa, expresa y fundada la modificación de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, en lo relativo al Consejo Vasco de Finanzas; la segunda se refiere a la puesta en funcionamiento del nuevo sistema de participación de los municipios en dicho consejo; por su parte, la disposición final tercera adiciona a su vez un nuevo párrafo al artículo 16 de la Ley 3/1989, de 30 de mayo, de Armonización, Coordinación y Colaboración Fiscal. ■

Wolters Kluwer pone a disposición de cuantos se interesan por los temas relacionados con el Sistema Tributario, la Sección "Opinión" de esta revista como medio abierto de expresión y comunicación de criterios e interpretaciones.

Previa aprobación por el Editor, los artículos, supuestos etc, serán publicados fielmente, sin modificación alguna, si bien ello no supone que el Editor comparta necesariamente las opiniones vertidas por los autores de los mismos.

Si usted está interesado en colaborar o aportar contenidos a nuestras publicaciones póngase en contacto con nosotros a través de la dirección de correo electrónico **bitopus@wolterskluwer.com**

Wolters Kluwer

Crónica del mes

La Recaudación en Bizkaia recupera en mayo 2,6 puntos con respecto a la registrada hasta el mes de abril, aunque baja un 0,2 %

- **En los cinco primeros meses del año se han recaudado 2.590,4 millones de euros, lo que supone 4,5 millones de euros menos que en el mismo período del año pasado.**
- **La recuperación se centra en la mejora de la evolución de las retenciones de trabajo personal y en la recaudación íntegra del IVA.**
- **Siguen lastrando la recaudación los pagos a cuenta del Impuesto de Sociedades, así como las devoluciones de este impuesto correspondientes al ejercicio anterior y del IVA.**

La recaudación acumulada total por tributos concertados en el mes de mayo resulta ser inferior en un 0,2% en relación con el mismo período del año pasado, recuperando 2,6 puntos, ya que a mes de abril el descenso se situó en el 2,8%. En los cinco primeros meses de este año se han recaudado 2.590,4 millones de euros, lo que supone una diferencia de 4,5 millones con respecto al ejercicio pasado, en el que se recaudaron 2.594,9 millones de euros.

La recuperación respecto del mes anterior es atribuible a la positiva evolución de las retenciones de trabajo, que mantienen su tendencia de crecimiento de los cuatro primeros meses del año y se han incrementado en un 2,8%, esto es, 0,6 puntos más que la recaudación acumulada al mes de abril (2,2%).

También la recaudación íntegra del IVA ha evolucionado positivamente incrementándose en un 1,8%, cuando a fin de abril la evolución presentaba un signo negativo. Sin embargo, se mantiene el alto ritmo de devoluciones (casi 80 millones de € más que en 2015), por lo que la recaudación líquida por este impuesto, antes de los ajustes internos entre las tres Diputaciones Forales, retrocede un 4,7%.

La acumulación en el primer cuatrimestre de las devoluciones del ejercicio anterior, unida a la importante reducción del primer pago a cuenta de las entidades sometidas a normativa estatal, viene dificultando una recuperación más vigorosa de la recaudación, a pesar del crecimiento en el IRPF (1,7%) o en los Impuestos Especiales (8,7%).

Por último, señalar que, las cantidades entregadas por la Diputación Foral de Bizkaia a las otras dos Instituciones forales en concepto de ajustes internos por la recaudación por IVA e Impuestos Especiales han subido un 4,2%, alcanzando los 286,1 millones de euros, de los cuales 218,7 millones corresponden a los entregados a Gipuzkoa y 67,4 millones, a Araba.

Los ajustes con el Estado también han crecido en un 10,9%, debido a las diferencias en la contabilización originadas por el nuevo sistema de liquidación del IVA en las importaciones y por el cobro por compensación en el pago del plazo de mayo del Cupo al Estado de cantidades pendientes de cobrar del ejercicio anterior (104 millones de euros).

Fuente: *Diputación Foral de Bizkaia 15-06-2016*