

DISPOSICIONES GENERALES

COMISIÓN ARBITRAL

4590

DECISIÓN 1/2016, de 1 de agosto de 2016, relativa a las cuestiones de competencia 1/2015, 2/2015, 3/2015, 4/2015 planteadas, respectivamente, por la Diputación Foral de Bizkaia, Juntas Generales de Álava, Diputación Foral de Gipuzkoa y Diputación Foral de Álava, en relación con la «Proposición de Ley sobre la Organización Institucional Interna de la Comunidad Autónoma del País Vasco».

En la Villa de Bilbao a 1 de agosto de 2016, el Pleno de la Comisión Arbitral formado por el Presidente Sr. D. Juan Luis Ibarra Robles y los Vocales: Dña. María Carmen Agoués Mendizabal, D. Javier Balza Aguilera, D. José Ramón Bengoetxea Caballero, D. Kepa Bilbao Gaubeka, D. Juan Ignacio Ugartemendia Eceizabarrena, y D. Andrés María Urrutia Badiola ha pronunciado la siguiente

DECISIÓN

En las cuestiones de competencia 1/2015, 2/2015, 3/2015, 4/2015 planteadas, respectivamente, por la Diputación Foral de Bizkaia, Juntas Generales de Álava, Diputación Foral de Gipuzkoa y Diputación Foral de Álava, con ocasión de la «Proposición de Ley sobre la Organización Institucional Interna de la Comunidad Autónoma del País Vasco» (en adelante PLO), tomada en consideración por el Pleno del Parlamento Vasco, en sesión celebrada el día 12 de noviembre de 2015, y publicada en el Boletín Oficial del Parlamento Vasco del día 27 de noviembre de 2015 (BOPV n.º 150).

La Diputación Foral de Bizkaia (en adelante DFB) plantea cuestión de competencia (1/2015) en relación con los artículos 1; 2; 3; apartados 1 y 3 del artículo 4; artículo 6; artículo 7; artículo 8; apartados 1, 2, 3 y 4 del artículo 9; artículo 12; artículo 13; artículo 14; artículo 15; artículo 16, excepto los apartados 5, 9, 10 y 11; apartados 2, 3 y 4 del artículo 17; artículo 18; apartados 1, 3, 4 y 5 del artículo 19; apartado 4 del artículo 20; apartados 1, 2 y 5 del artículo 22; apartados 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7 del artículo 23; apartado 2 del artículo 24; apartados 2 y 3 del artículo 26 y artículo 27, por entender que los citados preceptos no se adecúan a la distribución de competencias entre las Instituciones Comunes y Forales de la Comunidad Autónoma establecida en el Estatuto de Autonomía.

Las Juntas Generales de Álava (en adelante JJ.GG.A) plantean cuestión de competencia (2/2015) respecto de los artículos 1, apartados 1 y 2; el artículo 2, apartado 1; el artículo 4, apartados 1 y 3; el artículo 6, apartados 1 y 2; artículo 7, apartado 5; artículo 8, apartado 1; artículo 9, apartados 1 y 2; artículo 10; artículo 12, apartado 4; artículo 13, apartados 2 y 3; artículo 16, apartado 3; artículo 18; artículo 20, apartado 4; artículo 23, apartados 4 y 5 y artículo 27 de la Proposición de Ley por la que se declare que los preceptos citados vulneran la distribución de competencias contemplada estatutariamente entre las Instituciones Comunes y las Forales, afectando al núcleo intangible de la foralidad.

La Diputación Foral de Gipuzkoa (en adelante DFG) plantea cuestión de competencia (3/2015) en relación con los artículos 4, apartados 1 y 3; el artículo 5, apartado 1; el artículo 6; el artículo 7, apartados 2, 4 y 5; el artículo 8; el artículo 9, apartado 1; el artículo 12; el artículo 13; el artículo 14, apartados 1, 3 y 4; el título del artículo 15; el artículo 16, apartados 1, 2, 3 y 13; el artículo 17, apartados 3 y 4; el artículo 18; el artículo 19 apartados 1, 3 y 5; el artículo 20, apartado 4; el artículo 22 apartados 1 y 2; el artículo 23 apartados 1, 3, 4, 5, 6 y 7; el artículo 24, apartado 2; y el artículo 27 de la Proposición de ley, al entender que no se adecúan a la distribución de competencias entre las instituciones Comunes y Forales establecida en el Estatuto de Autonomía, y/o alteran la delimitación competencial entre las Instituciones Comunes y Forales fijada en el Concierto Económico y en la Ley de Territorios Históricos.

Finalmente la Diputación Foral de Álava (en adelante DFA) plantea cuestión de competencia (4/2015) en relación con el artículo 1; artículo 2; artículo 4; artículo 6; apartados 1, 2, 4 y 5 del artículo 7; artículo 8; apartados 1, 2 y 4 del artículo 9; apartados 1, 2 y 4 del 12; artículo 13; artículo 14; apartados 1, 2, 3, 4 y 12 del artículo 16; apartados 2, 3 y 4 del artículo 17; apartados 1 y 4 del artículo 18; apartado 3 del artículo 19; apartado 4 del artículo 20; apartado 5 del artículo 22; apartados 4, 5, 6 y 7 del artículo 23; apartado 2 del artículo 24; apartados 2 y 3 del artículo 26 y artículo 27.

Han sido Ponentes D. Kepa Bilbao Gaubeka, D. Andrés María Urrutia Badiola, Dña. María del Carmen Agoués Mendizabal y D. Juan Ignacio Ugartemendia Eceizabarrena quienes expresan el parecer del Pleno de la Comisión Arbitral

ANTECEDENTES

1.- Con fecha 1 de diciembre de 2015, tuvo entrada en esta Comisión Arbitral escrito formulado por la Diputación Foral de Bizkaia planteando Cuestión de Competencia frente a la Proposición de Ley sobre «La Organización Institucional Interna de la Comunidad Autónoma del País Vasco», por entender que vulnera las competencias del Territorio Histórico de Bizkaia.

2.- Con fecha 10 de diciembre de 2015, la Comisión Arbitral acordó admitir a trámite la cuestión de competencia que quedó registrada con el número 1/2015, dar traslado a las instituciones legitimadas para que en el plazo de veinte días pudieran alegar lo que estimaran oportuno en relación con la cuestión de competencia planteada por la Diputación Foral de Bizkaia, designar ponente a D. Kepa Bilbao Gaubeka, a quien por turno corresponde, y comunicar a la Mesa del Parlamento Vasco el acuerdo instando su traslado a los proponentes de la iniciativa para que en el plazo de 20 días, pudieran presentar cuantas alegaciones estimaran convenientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50.2 de la Ley de Comisión Arbitral.

3.- Con fecha 16 de diciembre de 2015 tuvo entrada en la Comisión Arbitral escrito de la misma fecha, formulado por las Juntas Generales de Álava, planteando Cuestión de Competencia respecto de determinados artículos de la Proposición de Ley sobre Organización Institucional Interna de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

4.- Con fecha 17 de diciembre de 2015 tuvieron entrada en la Comisión Arbitral escritos redactados por la Diputación Foral de Gipuzkoa, y por la Diputación Foral de Álava, planteando Cuestión de Competencia respecto de determinados artículos de la Proposición de Ley sobre Organización Institucional de la Comunidad Autónoma.

5.- Con fecha 22 de diciembre de 2015 la Comisión Arbitral acordó admitir a trámite las cuestiones de competencia planteadas, registrándolas, respectivamente, con los números 2/2015, 3/2015 y 4/2015; dar traslado a las instituciones legitimadas para que en el plazo de 20 días pudieran alegar lo que estimaran oportuno en relación con las cuestiones planteadas; comunicar a la Mesa del Parlamento Vasco lo acordado e instar su traslado a los proponentes para que en el plazo de veinte días pudieran presentar cuantas alegaciones estimaran convenientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50.2 de la Ley de Comisión Arbitral. Se acordó, igualmente, designar ponente de la cuestión de competencia 2/2015, planteada por las Juntas generales de Álava, a D. Andrés María Urrutia Badiola; de la cuestión de competencia 3/2015, planteada por la Diputación Foral de Gipuzkoa, a Dña. María del Carmen Agoués Mendizabal; y de la cuestión de competencia 4/2015, planteada por la Diputación Foral de Álava, a D. Juan Ignacio Ugartemendia Eceizabarrena, a quienes por turno corresponde. En la misma sesión se acordó la incoación de oficio, en relación con la acumulación de las cuestiones promovidas por la Diputación Foral de Gipuzkoa, la Diputación Foral de Álava y las Juntas Generales de Álava a la Cuestión de Competencia promovida por la Diputación Foral de Bizkaia y, en consecuencia, la apertura del trámite de Audiencia, por un plazo de diez días, a los comparecidos en el procedimiento, de conformidad con lo establecido en el artículo 31.1 de la Ley 13/1994, por la que se regula la Comisión

Arbitral, comunicándolo igualmente a la Mesa del Parlamento Vasco para conocimiento de los proponentes.

6.— Con fecha 30 de diciembre de 2015 tuvieron entrada en la Comisión Arbitral escritos de la Diputación Foral de Álava y de las Juntas Generales de Álava, formulando alegaciones en relación con la cuestión de competencia 1/2015 planteada por la Diputación Foral de Bizkaia.

7.— Con fecha 7 de enero de 2016 tuvo entrada en la Comisión Arbitral escrito de igual fecha del Gobierno Vasco, formulando alegaciones en relación con la cuestión de competencia 1/2015 planteada por la Diputación Foral de Bizkaia.

8.— Con fecha 11 de enero de 2016 tuvieron entrada en la Comisión Arbitral, escritos del Grupo Parlamentario «Socialistas Vascos-Euskal Sozialistak», formulando alegaciones en relación con la cuestión de competencia 1/2015 de la Diputación Foral de Bizkaia y de la Diputación Foral de Bizkaia, formulando alegaciones en relación a la acumulación de las cuestiones de competencia: 1/2015, 2/2015, 3/2015 y 4/2015, manifestando no oponer objeción alguna a la misma y reiterando las alegaciones planteadas en la Cuestión de Competencia 1/2015.

9.— Con fecha 13 de enero de 2016 tuvieron entrada en la Comisión Arbitral escrito de la Diputación Foral de Álava, manifestando su adhesión a las cuestiones de competencia 2/2015 y 3/2015, y mostrándose favorable a la acumulación de las cuestiones de competencia 2/2015, 3/2015 y 4/2015 a la 1/2015; y escrito de fecha 13 de enero de 2016, de las Juntas Generales de Álava, también partidario de la acumulación.

10.— Con fecha 21 de enero de 2016 tuvieron entrada en la Comisión Arbitral sendos escritos de la misma fecha de las Juntas Generales de Álava, formulando alegaciones en relación con las cuestiones de competencia 3/2015 y 4/2015, respectivamente; escritos de fecha 18 de enero de 2016 del Gobierno Vasco, mostrando alegaciones a las cuestiones de competencia 2/2015, 3/2015 y 4/2015, mostrado su conformidad a que se proceda a su acumulación a la cuestión de competencia 1/2015, y reiterándose en lo ya expuesto y solicitado en el escrito de alegaciones presentado con fecha 7 de enero de 2016.

11.— Con fecha 1 de febrero de 2016 tuvo entrada en la Comisión Arbitral, escrito de la misma fecha del Grupo Parlamentario «Socialistas Vascos-Euskal Sozialistak», formulando alegaciones en relación con las cuestiones de competencia 2, 3 y 4/2015.

12.— Con fecha 2 de febrero de 2016 la Comisión Arbitral acordó proceder a la acumulación de las cuestiones de competencia referidas.

13.— En sesión celebrada el 10 de mayo de 2016, la Comisión acordó, con suspensión del término para dictar la decisión, la apertura del trámite de Audiencia previsto en el artículo 32 de la LCA, con el objeto de oír a los comparecientes en el procedimiento, sobre la eventual existencia, por efecto de las modificaciones competenciales dispuestas por la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (en adelante LILE), de otros motivos de defensa de las respectivas posiciones en controversia en el procedimiento, en relación con la titularidad competencial cuestionada referida a las materias de cooperación institucional de los municipios con las instituciones autonómicas y forales, la gestión de los servicios locales y la financiación de los municipios.

14.— El 26 de mayo de 2016, tuvieron entrada en la Comisión arbitral escritos de las Juntas Generales y de la Diputación de Álava, dando respuesta al trámite de audiencia previsto en el artículo 32 de la LCA.

15.— Con fecha 27 de mayo de 2016, tuvo entrada en la Comisión escrito de la Diputación Foral de Bizkaia, cumplimentando el mismo traslado.

16.— El 30 de mayo de 2016 lo hacen las alegaciones formuladas por el Gobierno Vasco y la Diputación Foral de Gipuzkoa.

17. Finalmente, con fecha 31 de mayo de 2016, tiene entrada en el Registro de la Comisión, escrito presentado por el Grupo Parlamentario «Socialistas Vascos-Euskal Sozialistak», cumpliendo con el traslado conferido.

Expuestos los antecedentes cronológicos habidos en las cuestiones de competencia que son objeto de estudio de forma acumulada, procede hacer una breve síntesis de los argumentos esgrimidos en todas ellas.

Primero. 1.— La DFB plantea cuestión de competencia (1/2015) en relación con los artículos 1; 2; 3; apartados 1 y 3 del artículo 4; artículo 6; artículo 7; artículo 8; apartados 1, 2, 3 y 4 del artículo 9; artículo 12; artículo 13; artículo 14; artículo 15; artículo 16, excepto los apartados 5, 9, 10 y 11; apartados 2, 3 y 4 del artículo 17; artículo 18; apartados 1, 3, 4 y 5 del artículo 19; apartado 4 del artículo 20; apartados 1, 2 y 5 del artículo 22; apartados 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7 del artículo 23; apartado 2 del artículo 24; apartados 2 y 3 del artículo 26 y artículo 27 por vulneración del Estatuto de Autonomía.

Con carácter previo al análisis de cada uno de los preceptos sometidos al dictamen de esta Comisión Arbitral la DFB hace un conjunto de consideraciones en orden al planteamiento general de la cuestión de competencia, como a los límites constitucionales y estatutarios a la regulación general de la organización institucional interna de la Comunidad Autónoma y a la distribución competencial entre las Instituciones Comunes y Forales, para, después, distribuir el conjunto de los artículos de la proposición sometida a estudio en distintos epígrafes que se irán detallando.

En relación con la cuestión de competencia en sí misma considerada entiende que tienden a superponerse, los planos correspondientes a concretar si la proposición se adecúa a la distribución de competencias entre las instituciones comunes y forales establecida en el Estatuto de Autonomía, así como el relativo a la legislación en vigor, distinta de la propiamente estatutaria, tanto en lo que se refiere a la distribución de competencias como al propio sistema competencial.

Respecto a los límites constitucionales y estatutarios, la DFB considera que ha de partirse necesariamente del EAPV, en su doble función de norma institucional básica de la CA y, después de la CE, el «elemento más decisivo de la actualización» de los derechos históricos de los territorios forales que le confiere la DA 1.ª CE, de conformidad con el FJ5 de la Sentencia del TC 76/1988, de 26 de abril de 1988, resolución que va a citar reiteradamente a lo largo de su fundamentación.

A partir de esta doble dimensión del EAPV, sostiene que ha de preservarse un contenido mínimo para los Territorios Históricos, que ha de respetar el Parlamento Vasco y cita, en apoyo de su pretensión, el artículo 3; el artículo 10, apartados 1 y 3; el artículo 24.2; el artículo 25.1; y los apartados 1, 2, 3 y 5 del artículo 37, todos ellos del EAPV, que concretan, según la STC 76/1988, dos tipos de competencias: las que configuran un núcleo intangible mínimo, por prescripción estatutaria, del contenido del régimen foral y, un ámbito de expansión de dicho régimen que se hace depender de la actuación de otros órganos, bien por disponerlo así el propio Estatuto de Autonomía, bien por el empleo de los procedimientos previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 150 de la CE.

La DFB señala otro límite que no se puede sobrepasar consistente en que la Proposición de Ley albergue una pretensión interpretativa, de alcance general y vinculante del marco institucional interno y de la distribución competencial subsiguiente. Se apoya para ello en la STC 76/1983 de 5 de agosto, además de en la sentencia 76/1988 ya citada y concluye que las únicas interpretaciones vinculantes y «erga omnes» posibles, respecto al orden de competencias establecido en el EAPV, de acuerdo con la disposición adicional 1.ª CE, deben ser las que en sus respectivos ámbitos realicen la Comisión Arbitral y el Tribunal Constitucional.

2. Sentadas estas consideraciones de orden genérico, la DFB estructura la cuestión planteada agrupando los preceptos de la Proposición en 4 grandes grupos:

- a) Artículos 1 a 4. Infracciones de la competencia de los Territorios Históricos en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus propias instituciones.

- b) Artículos 6 a 13 que, según el criterio de la DFB, vulneran el EAPV al atribuir a la Proposición de Ley y a la Ley del Concierto Económico, el carácter de fuentes originarias y delimitadoras de las competencias forales y limitar injustificadamente las reconocidas estatutariamente.
- c) Artículos 14 a 18, que contienen previsiones sobre la cooperación intergubernamental entre las Instituciones Comunes, los Territorios Históricos y los municipios que cercenan las competencias forales.
- d) Artículos 19 a 27, que vulneran las competencias forales sobre distribución de los recursos financieros y la determinación de las aportaciones de los Territorios Históricos.

3.— Respecto del primer gran grupo cita, expresamente, los **artículos 1, 2, 3** y los **apartados 1 y 3 del artículo 4** de la Proposición, relacionándolos con los artículos 10.2 y 37.3.a) del EAPV y la STC 76/1983 (FJ38). De la lectura de los dos preceptos estatutarios citados concluye que son excluyentes entre sí y que delimitan esferas de actuación autónoma entre las Instituciones Comunes y Forales que han de respetarse en todo momento, sin que puedan inmiscuirse cada una en la forma de organización ni en las atribuciones de la otra.

La DFB hace una lectura conjunta de los preceptos objeto de consideración y, singularmente, a partir de la redacción del **apartado 3 del artículo 4** de la Proposición de Ley, conforme a la cual, *«la capacidad de los Territorios Históricos para organizar sus instituciones privativas de autogobierno se realizará de acuerdo a lo dispuesto en la presente Ley y en las Leyes de la Comunidad Autónoma y, en su caso, de las Leyes del Estado que sean de aplicación»*, y del empleo en términos imperativos (*«estará»*), en lo que hace referencia a quienes integran la Diputación Foral, contenida en el **apartado 1** del mismo artículo, sostiene que se produce una vulneración en los artículos citados del artículo 37.3.a) del EAPV, que atribuye en exclusiva a los Territorios Históricos la competencia en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus propias instituciones.

4.— La disconformidad de la DFB con el segundo grupo de los arriba citados, comienza con el análisis del **apartado 1 del artículo 6**, que considera lesivo al no tener en cuenta que las competencias de los Territorios Históricos surgen de sus derechos históricos, y han sido garantizadas por la DA 1.ª CE y actualizadas en el EAPV. Por otro lado entiende que Comunidad Autónoma e Instituciones Comunes de la CA no son términos sinónimos y, citando al artículo 2.1 del EAPV, concibe la CAPV como una estructura territorial compleja, integrada por los Territorios Históricos y las Instituciones Comunes.

En relación con el **apartado 2 del artículo 6** considera su redacción confusa y que trastoca el sistema competencial que resulta de la CE y del EAPV, al dar a la Proposición de Ley el carácter de fuente originaria y única de las competencias forales. Por otro lado, entiende que el empleo del concepto *«potestad legislativa»*, en vez del *«normas con rango de ley»* vulnera los artículos 25.1 y 41.2.a) del EAPV.

El análisis del **artículo 7** por parte de la DFB, comienza con una crítica a su **encabezamiento** en la medida en que desconoce, nuevamente, que las fuentes de atribución competencial a los Territorios Históricos son la DA 1.ª CE y el EAPV, vicio en el que vuelve a incurrir su apartado 1. Respecto a su **apartado 2** muestra su disconformidad con la alusión al Estado como sujeto que unilateralmente atribuye competencias a los Territorios Históricos en la Ley del Concierto Económico. Por un lado, porque no es conforme con el artículo 37.3.f) primer inciso del EAPV, en relación con los apartados 1 y 2 de su artículo 41, y, en segundo lugar, porque la naturaleza del Concierto, a pesar de ser una ley del Estado, es pactista, sin que las instituciones centrales de éste puedan disponer unilateralmente de su contenido que debe ser fruto del acuerdo entre esos órganos generales, los de la CAPV y los de los Territorios Históricos, en el seno de la Comisión Mixta del Concierto, citando en apoyo de su tesis la STC 179/1988 y, más recientemente las SSTC 208/2012 y 171/2014.

El **apartado 4** del artículo es objeto de disconformidad por la DFB, por entender que se separa de los artículos 25.1 y 37.3 del EAPV y los preceptos concordantes con éste. Finalmente la posición crítica respecto al **apartado 5** del mismo precepto, se basa en que pretende imponer sobre la competencia

exclusiva foral, la potestad legislativa del Parlamento, al margen de que este disponga o no del necesario título competencial habilitante para ello en el EAPV.

La disconformidad con el **artículo 8** tiene un triple fundamento: por un lado, el empleo del imperativo «tendrán», que sitúa la Proposición de Ley al mismo nivel que el EAPV; por otro, la omisión de la letra f) del artículo 37.3 EAPV, que constituye una violación del citado precepto y de la DA 1.ª CE y; finalmente, la falta de fidelidad plena al enunciado contenido en el artículo 37.3, de forma que si éste califica como exclusivas las competencias que enumera, también las del epígrafe f), la proposición de Ley no puede vaciar, ni relativizar el contenido y alcance de esta norma, tal y como hace el **apartado 2** del artículo citado.

La DFB da por reproducidas, respecto a los **párrafos 1, 2 y 3 del artículo 9**, las consideraciones hechas en los artículos anteriores, respecto a la atribución originaria de estas competencias y luego sostiene que existe una contradicción, entre lo dispuesto en su apartado 1, que viene a configurar las competencias que enumera como exclusivas de los Territorios Históricos en desarrollo de lo previsto en el EAPV y, el apartado 2, que viene a configurarlas como compartidas con las Instituciones Comunes. En un plano más concreto, la disconformidad con el apartado 1 del reiterado precepto proviene de la salvedad, en materia de carreteras y caminos, de «*los que sean declarados de interés general de la Comunidad Autónoma*», que al tratarse de una competencia exclusiva la degrada a compartida.

En cuanto al **apartado 4 del artículo 9** vuelve a reproducir su argumentación, en lo que hace referencia a la locución «*competencias no atribuidas a los mismos por la presente Ley*», que las competencias de los Territorios Históricos tienen su origen en la DA 1.ª CE y en el EAPV y no en la Proposición de Ley.

La crítica al **artículo 12** vuelve a incidir en la fuente originaria de atribución de competencias, esta vez, en materia tributaria, entendiendo que, en su **apartado 1**, contradice formalmente lo dispuesto en el bloque de constitucionalidad y subvierte el orden de competencias, al hacerlo derivar de la Ley del Concierto Económico y no del artículo 41 del EAPV, expresando su disconformidad con que exista un sistema tributario de la Comunidad Autónoma, siendo así que los únicos que operan en el régimen de concierto económico, son los del Estado y los de los Territorios Históricos. Argumentación en la que vuelve a incidir respecto a los **apartados 2, 3 y 4**.

La oposición al **artículo 13** nuevamente parte, con carácter general, de la anterior argumentación. La disconformidad se concreta en relación con el **apartado 1**, en equiparar la armonización fiscal con la uniformización de los elementos esenciales de los tributos.

La disconformidad general con los **apartados 2, 3, 4 y 5 del artículo 13** de la Proposición de Ley, proviene de lo dispuesto en el primero de los citados de atribuir al Gobierno Vasco la función de vigilar el cumplimiento por parte de los Territorios Históricos la obligación de regulación armónica de los elementos sustanciales de los tributos que integran el Concierto Económico, cuando la función armonizadora es atribuida por el artículo 41.2.a) del EAPV al Parlamento Vasco. Por otro lado, entiende la DFB, que la Ley del Concierto en sus artículos 5.Segunda, 34 y 65 ya ha establecido el estándar de control esencial para su aplicación y la garantía de que sus principios básicos se respetan.

5.— En relación con los **artículos 14 a 18**, que contienen previsiones sobre la cooperación intergubernamental entre las Instituciones Comunes, los Territorios Históricos y los municipios que cercenan las competencias forales, la cuestión planteada por la DFB se centra en los siguientes extremos:

La oposición a los **apartados 1 y 2 del artículo 14** de la Proposición de Ley, tiene como principal argumentación que las referencias al principio de coordinación que se contienen en los mismos, no pueden entenderse en el sentido de que las Instituciones Comunes se encuentren habilitadas para dirigir la actuación de los Territorios Históricos y solo pueden concebirse desde un plano de mutuo acuerdo.

La mayor oposición por la DFB está en el **apartado 3 del artículo 14**, respecto al que muestra la disconformidad en su mención a la materia tributaria, contraria al reparto de competencias entre las Instituciones Comunes y los Territorios Históricos y su invocación a la «*obligación de regulación armonizada de los elementos sustanciales de los tributos*». Una eventual aplicación del principio de coordinación tiene que subordinarse necesariamente al principio del mutuo acuerdo, sin que el Parlamento Vasco pueda imponer un criterio de coordinación y, lo que sería más grave, dirigir la actuación de los Territorios Históricos.

Las causas de oposición al **apartado 4 del artículo 14** son sustancialmente las mismas que las expuestas en relación con el apartado 3.

De todo ello concluye que la Comisión debería declarar que todo el artículo 14 es contrario al orden de competencias establecido por el EAPV, de acuerdo con la DA 1.ª CE.

En relación con el **artículo 15** la DFB reclama que la Comisión Arbitral haga una lectura del precepto acomodada al reparto de competencias enmarcándolo en lo dispuesto en el artículo 37.3 EAPV.

El **artículo 16** que regula el Consejo Vasco de Finanzas, se cuestiona en la redacción de muchos de sus apartados.

En cuanto al **apartado 1**, al referirse a la garantía de la regulación armonizada de los elementos sustanciales de los tributos de normativa autónoma, vacía la competencia foral tributaria, por lo que da por reproducidos los argumentos contenidos al tratar el artículo 13.

La oposición a los **apartados 2 y 3** tienen distintos fundamentos. Por un lado, vuelve a insistir en que la Proposición sitúa indebidamente la fuente de las competencias forales en la Ley del Concierto en vez de en el EAPV y la DA 1.ª CE, En segundo lugar, constituye una invasión de las competencias ejecutivas de los Territorios Históricos, entre las que se encuentra la lucha contra el fraude fiscal.

Los **apartados 4, 6, 7 y 8** son objeto de un cuestionamiento conjunto. La Proposición de Ley dice que los representantes municipales actuarán con voz y voto cuando se trate de lo establecido en los artículos 106.2 (rendimiento de los tributos concertados) y 107 (determinación de la participación de las entidades locales en cada Territorio Histórico) de la Ley Municipal «*e igualmente, en cuanto se trate de asuntos que afecten directamente a los municipios o a su representación, así como, en cualquier caso, cuando se trate de cuestiones relativas a la regulación de los tributos de las Haciendas Locales*». Los reproches a estos apartados por la DFB son varios: primero, que su enunciado es demasiado abierto e indeterminado, que los municipios carecen de competencia en los tributos concertados, y que tampoco pueden los representantes municipales participar de manera directa en la adopción de los acuerdo sobre las aportaciones, al ser las Instituciones Forales y Comunes las únicas competentes.

Finalmente el **apartado 12** también resulta, a juicio de la Institución Foral, incompatible con las competencias de los Territorios Históricos, por atribuir a un órgano conjunto, el Consejo Vasco de Finanzas, la capacidad de establecer previsiones presupuestarias sobre «cada» Territorio Histórico.

Los **apartados 2, 3 y 4 del artículo 17** son considerados disconformes por las consideraciones realizadas al artículo 16 y las que se van a hacer respecto al artículo 19.

La oposición generalizada al **artículo 18** de la Proposición de Ley proviene de que el citado precepto introduce un mecanismo de control y de tutela, que incluye la posibilidad de imponer «instrucciones», de la legislación de la CA en los Territorios Históricos.

El **apartado 1** atribuye al Gobierno Vasco el control de la ejecución de las leyes de la CA que realicen los Territorios Históricos, sin que en ninguna parte del EAPV se atribuya a las Instituciones Comunes esa competencia.

El **apartado 2** constituye un mecanismo genérico de control, sobre lo que denomina tareas que, dado su carácter implícito e innominado, supera lo admisible en las relaciones entre los Territorios Históricos y el Gobierno Vasco, no cualifica el rango de información que se puede solicitar a los Territorios Históricos, no concreta las autoridades del Territorio Histórico a las que se puede requerir, atenta contra elementales criterios de contradicción, al no admitir un eventual contraste con el territorio Histórico acerca de la realidad de las alegadas «dudas», evita que el Gobierno Vasco refleje en un informe en qué consisten y, en definitiva, introduce un mecanismo tutelar improcedente en el ámbito de las relaciones entre las Instituciones Comunes y los Territorios Históricos, atentando contra la garantía institucional de la que gozan los derechos históricos.

La oposición a los **apartados 3 y 4 del artículo 18** sigue en la misma línea y entiende que vacía de contenido el artículo 3 del EAPV.

6.— Entramos en la posición que sostiene la DFB sobre el último gran grupo de los artículos 19 a 27 que, a juicio de la institución foral, vulneran las competencias forales sobre distribución de los recursos financieros y la determinación de las aportaciones de los Territorios Históricos.

Para la DFB, el **apartado 1 del artículo 19** de la Proposición de Ley es contrario al artículo 37.3.b) EAPV que reconoce la competencia exclusiva de los Territorios Históricos en materia presupuestaria. La vulneración deviene de la inclusión de lo dispuesto en la Proposición de Ley y en «*las demás leyes que le sean aplicables*», en el marco delimitador de la autonomía presupuestaria foral.

El **apartado 3** incurre en una doble infracción del artículo 41.2.a) EAPV. En primer lugar por reiterar que la competencia tributaria de los Territorios Históricos ha de ejercerse de acuerdo con la Proposición de Ley y, en segundo lugar, porque vuelve a exigir la regulación uniforme de los elementos sustanciales de los tributos.

También es contrario al artículo 37.3.b), el **apartado 4** porque se inmiscuye en la autonomía presupuestaria de los Territorios Históricos.

El **apartado 5** impone a los Territorios Históricos la aplicación de criterios homogéneos a los utilizados por las Instituciones Comunes para elaborar los presupuestos, omitiendo un requisito esencial, cual es el que la fijación de esos criterios ha de acordarse y determinarse por el Consejo Vasco de Finanzas, es decir con la necesaria intervención de los Territorios Históricos.

El **apartado 4 del artículo 20** de la Proposición de Ley contiene una norma casi idéntica a la del artículo 19.4 y es merecedor de la misma crítica.

El **artículo 22** está dedicado a los principios de distribución de los recursos financieros procedentes de los tributos que integran el Concierto Económico.

Si bien para la DFB el **apartado 1** es, en apariencia, respetuoso con el artículo 42.a) EAPV, si bien incluyendo a los municipios, este hecho debe ser tenido en cuenta en el análisis de los restantes apartados.

El **apartado 2**, en relación con el **apartado 5** del artículo 22, es contrario al artículo 42.a) EAPV, al excluir por completo a los ingresos procedentes de los tributos locales del sistema de distribución de recursos debiendo de ser tenidos en cuenta, a juicio de la DFB, para hallar el valor del esfuerzo fiscal de cada Territorio Histórico al que se refiere el artículo 23.2 de la Proposición de Ley, a fin de que la distribución sea equitativa. Por otra parte vulnera lo dispuesto en el artículo 15.1.b) de la Ley 2/2007, de 23 de marzo, de Metodología de Distribución de Recursos y de Determinación de las Aportaciones de las Diputaciones Forales a la Financiación de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, aplicable al periodo 2007-2011, que sí los considera a la hora de calcular el esfuerzo fiscal y que tiene una superior fuerza formal pasiva respecto de otras leyes que no sigan el mismo procedimiento de producción, al ser un requisito imprescindible, el previo acuerdo entre las Instituciones Comunes y Forales.

El **artículo 23** regula las aportaciones de los Territorios Históricos.

Para la DFB, el **apartado 1** omite cualquier mención al requisito paccionado.

Respecto al **apartado 2** la institución foral, da por reproducido lo expuesto al analizar el artículo 22.

La crítica a los **apartados 3, 4 y 5** se dirigen en el mismo sentido, al omitir la necesidad del acuerdo entre las Instituciones Comunes y Forales, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 42.a) EAPV.

Para la DFB, el **apartado 6** hay que ponerlo en relación con el artículo 16.12, concluyéndose su inadecuación a Derecho, nuevamente por la vulneración del artículo 42.a) EAPV, al eliminarse el requisito del acuerdo previo, y también porque resulta inhábil para modificar o derogar la Ley 2/2007 por las razones ya apuntadas, y porque, en contra de la doctrina de la STC 76/1998, permite la presentación de enmiendas al proyecto de ley al que se refiere. La DFB desarrolla esta última doctrina, más tarde ratificada, en cuanto a la imposibilidad de presentar enmiendas por la STC 27/2000, llegando a la conclusión que en la determinación de las aportaciones concurren dos requisitos inexcusables: el acuerdo previo entre las Instituciones Comunes y las Forales, y la aprobación parlamentaria del acuerdo, a través de una ley aprobada por el procedimiento de lectura única.

Para la DFB los artículos 16.12 y 23.6 de la Proposición de Ley no respetan este mínimo. El primero no se refiere a las aportaciones sino a la previsión de ingresos y gastos de cada ente institucional, precisando la estimación de capacidad recaudatoria que sería exigible a cada Territorio Histórico, nociones, las de capacidad recaudatoria y aportaciones a realizar, que no tienen necesariamente que coincidir. Sostiene que el artículo 23.3 omite referirse al Consejo Vasco de Finanzas Públicas, reenviando al número 1 de este artículo que también lo omite. En cuanto a la segunda frase del artículo 23.6 de la Proposición de Ley, incumple, a juicio de la Diputación vizcaína el segundo de los requisitos permitiendo la presentación de enmiendas ab initio.

Similares reproches se efectúan respecto a los **apartados 4, 5, 6 y 7** en la medida en que regulan el Fondo de Financiación Municipal. A este respecto el impugnante se detiene en los pronunciamientos que ha tenido la Comisión Arbitral al tratar los PLME de 2008 y 2011, que dieron lugar a las Decisiones 1/2008 y 3/2012, respectivamente, expresando lo que a su juicio constituye una divergencia entre ambas decisiones, recordando al respecto el voto particular a la Decisión 3/2012 (apartado 46), formulado por los tres miembros de la misma designados por las Instituciones Forales.

Para su análisis acude a la legislación estatal sobre la que se ha formado la jurisprudencia constitucional citada, a fin de ver cómo se han de proyectar sobre la organización institucional interna de la Comunidad Autónoma del País Vasco. A tal efecto acude al artículo 1 (ámbito de aplicación), apartados 1 y 2 del Texto Refundido de Ley de Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (LHL), y el artículo 39 del mismo texto legal, preceptos de los que concluye que los títulos competenciales que habilitan la intervención normativa del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre la participación de las entidades locales en los ingresos estatales y autonómicos son, en el primer caso, el artículo 149.1.18.º CE (bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas) y 149.1.14.º (Hacienda general) y, en el segundo, el de desarrollo legislativo de dichas bases por las Comunidades Autónomas en virtud, en el supuesto del País Vasco, del artículo 10.4 del Estatuto sobre, régimen local, del que se deduce un tratamiento asimétrico, de forma y manera que las facultades de tutela financiera del Estado sobre las entidades locales tienen un alcance material mayor que las de las Comunidades Autónomas a las que está vedado el ámbito material ocupado por el artículo 149.1.14.º CE. Al mismo tiempo del artículo 39 LHL obtiene la conclusión de que el dato esencial para determinar la competencia estatal o autonómica cuando se trata de establecer los criterios de reparto de los ingresos tributarios en los que participan los entes locales, es el de la titularidad de los mismos. A las mismas conclusiones llega a partir de la doctrina del TC, citando la STC 331/1993 (FJ3).

Cuando la DFB traslada este esquema al ámbito de la Comunidad Autónoma entiende que hay que tener presente que si bien las Instituciones Comunes cuentan con la competencia sobre el régimen local

(artículo 10.4), carecen de la titularidad de una competencia general y preeminente sobre la hacienda general como la prevista para el Estado en el artículo 149.1.14.º CE. Por el contrario, para la Diputación vizcaína, el artículo 40 EAPV limita las competencias de la Comunidad Autónoma a la disposición de una Hacienda Autónoma para el adecuado ejercicio y financiación de sus competencias, entre las que no figura la materia de la hacienda general. Por otro lado, las Instituciones Comunes no cuentan con atribución alguna sobre las haciendas de los Territorios Históricos. Finalmente, no existe en el Estatuto ninguna previsión del estilo de la contenida en el artículo 156 CE que dé cobertura al ejercicio por las Instituciones Comunes de funciones de coordinación sobre las forales.

De todo ello, así como de las decisiones de la Comisión arbitral 2/2003 y 1/2008 concluye que los responsables de garantizar la suficiencia financiera de los municipios que exige el artículo 142 CE, han de ser, primariamente, los órganos forales. Las Instituciones Comunes únicamente son competentes, según la DFB, para regular y establecer por ley, los criterios de reparto de la participación de las entidades locales de toda la Comunidad Autónoma en los ingresos de fuente autonómica.

De esta forma las normas de atribución de las competencias controvertidas con respecto a la financiación municipal a las que implícitamente se remite el artículo 48.5 LCE, son, según la institución foral:

- Para los órganos forales, el artículo 41.2.a), b) y f), en relación con el 37.2 del EAPV, en conexión con el 48.5 de la LCE y la Disposición Adicional Segunda LTH y el artículo 39.1 LHL.
- Para las Instituciones Comunes, el artículo 10.4 del estatuto sobre régimen local, en conexión con el artículo 42 EAPV, que les permite crear, con cargo a sus propios ingresos, fondos de cooperación con los municipios de toda la CA y establecer por ley los criterios para distribuirlos, en relación con el artículo 41.2.f) EAPV y los artículos 48.5 LCE y 39.2 LHL.

De esta forma concluye que la tutela financiera de los municipios es competencia exclusiva de los Territorios Históricos, haciéndose eco de las Decisiones 2/2003 y 1/2008 y de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

La DFB concluye su crítica al artículo 23 de la Proposición de Ley, resumiendo en el sentido de que obvia mencionar que ha de ser en el Consejo Vasco de Finanzas donde se debe adoptar el Acuerdo que, posteriormente, se eleve al Parlamento como ley y porque habilita, expresamente, al Parlamento para que pueda enmendarlo, sin intervención o consulta previa a los Territorios Históricos.

El **apartado 2 del artículo 24** de la Proposición de Ley por su conexión con el 23.4, adolece de sus mismos vicios por lo que se remiten a lo ya indicado en este precepto.

Los **apartados 2 y 3 del artículo 26** contemplan la creación de un Fondo de Nivelación Interterritorial, y como no garantizan la participación de los Territorios Históricos en la adopción del acuerdo sobre su dotación que la ley que lo introduzca no se limita a formalizarlo, y permite la posibilidad de enmendarlo, viene a modificar la ley 2/2007, sin observar el procedimiento necesario para ello (acuerdo y lectura única) siendo contrario por tanto, al orden de competencias del EAPV, de acuerdo con la DA 1.ª CE y la STC 76/1988. Esta crítica la extiende al **apartado primero del artículo 27** de la PLO referido al Fondo de Financiación Municipal.

7.– En relación con las cuestiones de competencia 2/2015, 3/2015 y 4/2015, la DFB no opone objeción alguna a su acumulación con la 1/2015, por entender que se cumple lo exigido en el art. 31.1 de la Ley 13/1994, de 20 de junio, por la que se regula la Comisión Arbitral y se reitera en sus propias alegaciones, asumiendo las contenidas en las cuestiones de competencia 2/2015, 3/2015 y 4/2015, en cuanto coincidan con las suyas.

8.– Por último, en relación con el traslado conferido por la Comisión Arbitral, en cumplimiento del Acuerdo del Pleno de 10 de mayo de 2016, respecto a la existencia de otros motivos en defensa de su posición de resultados de la aprobación de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (en adelante LILE), realiza un conjunto de alegaciones.

Comienza destacando que la Proposición de Ley solamente debe contrastarse con el EAPV, dado que pretende una nueva delimitación de competencias entre las instituciones comunes y las forales sustituyendo a la LTH. De ahí que se ratifique en todo lo ya expuesto al no suponer, la entrada en vigor de la LILE, alteración alguna del orden competencial en el nivel estatutario.

Adicionalmente, recuerda que solo podría sostenerse una competencia de coordinación autonómica sobre las Instituciones Forales si existiera un título competencial específico que se la atribuyera inequívocamente en el EAPV.

A partir de estas observaciones entra en el análisis de una serie de preceptos concretos de la PLO, solicitando que se dicte Decisión de la Comisión Arbitral por la que, además del pronunciamiento solicitado en el apartado segundo del *petitum* de su escrito interponiendo la cuestión de competencia n.º 1/2015, se declare que los artículos y disposiciones indicadas en el mismo vulneran el orden de competencias establecido en el EAPV de acuerdo con la DA 1.ª de la CE y, que el apartado 1 del artículo 14, con las matizaciones contenidas en su escrito de alegaciones último; los apartados 4, 6, 7 y 8 del artículo 16; el artículo 22; los apartados 4 y 5 del artículo 23; el apartado 2 del artículo 24; el artículo 27 y la Disposición Final Tercera de la Proposición de Ley, modifican o afectan al sistema de competencias entre las Instituciones Comunes y Forales establecidos en la legislación en vigor y, concretamente, en la LTH y la LILE, en los términos expuestos en sus alegaciones.

Segundo.— 1.— Las JJ.GG. de Álava plantean cuestión de competencia (2/2015) respecto de los artículos 1, apartados 1 y 2; el artículo 2, apartado 1; el artículo 4, apartados 1 y 3; el artículo 6, apartados 1 y 2; artículo 7, apartado 5; artículo 8, apartado 1; artículo 9, apartados 1 y 2; artículo 10; artículo 12, apartado 4; artículo 13, apartados 2 y 3; artículo 16, apartado 3; artículo 18; artículo 20, apartado 4; artículo 23, apartados 4 y 5 y artículo 27 de la Proposición de Ley.

La cuestión planteada se divide en alegaciones generales y particulares a cada uno de los preceptos de la Proposición de Ley.

2.— Alegaciones generales de vulneración por parte del PLO del orden de competencias establecido estatutariamente entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco y los órganos forales de los Territorios Históricos existente dentro de la CAPV.

Comienzan las JJ.GG.A con la cita de la DA 1.ª de la CE y remitiéndose a la Sentencia del TC 76/1988 para definir los titulares de los derechos históricos. Para las JJ.GG.A, los TT.HH. tienen garantizadas en el EAPV unas competencias que se constituyen en el denominado «núcleo intangible de la foralidad», reserva competencial estatutaria que se contempla en los artículos 3, 10, 34, 24.2, 37 y 41 del EAPV. La garantía genérica de la foralidad se concreta en una doble faceta, tanto frente a las Instituciones Comunes de la CAPV como respecto a la Administración del Estado. A continuación se concretan los tipos de competencia de los TT.HH. y se deducen dos tipos: las especificadas nominalmente en el EAPV y las transferidas por leyes del Parlamento. Todo ello supone una organización de medios para cumplir con las obligaciones, con el consiguiente reflejo en la normativa foral. Frente a esa situación anterior, la Proposición de Ley procede, según las JJ.GG.A, a un vaciamiento 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, tal como se configura actualmente, lo que en ningún caso es de recibo.

3.— Además se aprecian una serie de vulneraciones al orden de distribución competencial que se concretan, a juicio de las JJ.GG. del TH de Álava, en los siguientes puntos:

El **artículo 1, apartado 1** supone una invasión competencial al violentar lo dispuesto en el artículo 37.1 en relación con el artículo 3 del EAPV ya que la actualización de la organización de cada uno de los TT.HH. corresponde a las «instituciones privativas de autogobierno». El **apartado 2** de este precepto al introducir por vía de ley ordinaria otras instituciones (en este caso las municipales) no contempladas en el Título II del EAPV supone una mutación estatutaria y afecta a las competencias referidas en el artículo 37, apartados 1 y 3 del EAPV.

El **apartado 1** del **artículo 2**, ignora la doble fuente de competencias que corresponden a los TT.HH. y a las Instituciones Comunes viniendo unas derivadas del propio Estatuto como actualización de los derechos históricos y siendo, por tanto, inmodificables por el legislador ordinario, y otras por aplicación de las leyes que pudieran mutar conforme éstas lo hagan.

El **artículo 4, apartado 1** vulnera el artículo 37.3.a) EAPV al violentar las competencias auto-organizativas de los TT.HH., al igual que el **apartado 3** que vulnera el artículo 37.1.a)

El **artículo 6, apartado 1** vulnera lo establecido en el artículo 37 del EAPV y la DA 1.ª CE al subvertir las fuentes competenciales y considerar a la Proposición de Ley como la única fuente para atribuir competencias a los TT.HH., olvidando el tema proveniente de la CE y, en especial, la tutela financiera de los TT.HH.

Su apartado segundo viola de nuevo, al socaire de la potestad legislativa, las garantías contenidas en los artículos 37.3 y 4 del EAPV, razonamiento que se da por reproducido para sostener la improcedencia del apartado 5 del artículo 7.

El artículo 8, apartado 1, en un contraste detallado con la actual LTH, pone de relieve la desaparición de una serie de competencias privativas del Territorio Histórico de Álava.

El artículo 9, apartado 1 vulnera el artículo 37.2 y 3 del EAPV ya que el ejercicio de la competencia sobre carreteras provinciales ha sido desarrollada, sin solución de continuidad a lo largo de los tiempos por el Territorio Histórico de Álava.

Lo mismo cabe decir respecto a los apartados 2, 4, 5 y 11 relativos a montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos, así como obras públicas cuya realización no afecte a otros Territorios Históricos y Cuerpo de Miñones. Lo mismo cabe predicar respecto al apartado 7, en referencia al patrimonio artístico, monumental y arqueológico donde el texto de la Proposición suprime el término histórico, produciéndose una desposesión competencial de la capacidad normativa.

Respecto al apartado 2, elimina de facto las competencias exclusivas, ya que «cuando proceda» las Instituciones Comunes pueden ejercer la capacidad de desarrollo normativo.

En relación con el artículo 10, elimina la redacción y aprobación del Plan Foral de Obras y Servicios y el asesoramiento técnico a las entidades locales, al recoger únicamente una facultad potestativa en programas y planes sectoriales de inversión.

El artículo 12 apartado 4, supone una vulneración de lo dispuesto en los artículos 37, apartados 3 y 5, y 41 del EAPV y, además, de lo establecido en el artículo 48 quinto de la Ley de Concierto Económico vigente que atribuye la tutela financiera, en los mismos términos que el Estado, a los órganos competentes de la Comunidad Autónoma del País Vasco, citando al respecto la disposición adicional tercera de la Ley del Concierto Económico. En refuerzo de su argumentación trae a colación la Resolución 2/2003 de la CA.

En relación con el apartado 2 del artículo 13 vulnera el artículo 41.2.a). La atribución al Gobierno Vasco de funciones inspectoras, se dice «vigilará el cumplimiento», carece de la más mínima apoyatura estatutaria.

El artículo 13, apartado 3 vulnera lo establecido en el artículo 41 del EAPV, así como los artículos 1, 2 y 3 de la Ley del Concierto Económico y lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 3/1989, de 30 de mayo, sobre Armonización, Coordinación y Colaboración Fiscal. La armonización permite la existencia de disposiciones normativas diferentes en los TT.HH., siempre que éstas garanticen una presión fiscal equivalente en toda la Comunidad Autónoma.

En relación con el apartado 3 del artículo 16, atribuye competencias a las instituciones comunes de las que carecen, vulnerando lo expresamente dispuesto en el artículo 41.2.b) del EAPV, que residencia las funciones de exacción, liquidación, recaudación e inspección de todos los impuestos dentro de cada Diputación Foral de los TT.HH. Que sea el Parlamento Vasco quien apruebe planes de lucha, que deberían tener carácter imperativo, supone una intromisión en las competencias forales.

Respecto al artículo 18, la totalidad del precepto articula una Comunidad Autónoma que se aleja totalmente del modelo estatutario, vulnerando las disposiciones contenidas en los artículos 37 y 3 del EAPV, ya que configura a los Territorios Históricos, como meras delegaciones de la administración común, quedando sometidas a sus instrucciones para la ejecución de las competencias recogidas en la Proposición de Ley, incluso en los casos en que exista una discrepancia o duda en la ejecución, pudiendo darse instrucciones concretas, por encima del principio jerárquico, a las autoridades del Territorio Histórico.

El artículo 20 apartado 4 realiza el mismo proceso respecto de las Haciendas Forales de los TT.HH.

Los artículos 23, apartados 4 y 5 y el artículo 27 afectan al sistema de competencias estatutariamente establecido y que tiene su reflejo en la Ley de Concierto Económico, que atribuye la tutela financiera (art. 48.5) a las instituciones competentes del País Vasco, que son, según criterio expresado por la CA en la Resolución citada 2/2003, las correspondientes de los Territorios Históricos.

4.- En relación con las cuestiones de competencia 1/2015, 3/2015 y 4/2015 las JJ.GG. de Álava se muestran de acuerdo en lo sustancial, con lo planteado en todas ellas, tanto en su razonamiento jurídico como en sus peticiones y son partidarias de la acumulación de todas las cuestiones de competencia planteadas.

5.- Finalmente, respecto al trámite de Audiencia abierto por la Comisión de resultados de la aprobación de la LILE, sostiene que la cuestión de competencia planteada se fundaba, exclusivamente, en una vulneración del orden competencial fijado en el EAPV, por lo que una eventual modificación o puntualización de la LTH no afecta ni al debate ni a la Resolución que vaya a dictar esta CA.

Tercero.- 1.- La DFG plantea cuestión de competencia (3/2015) en relación con los artículos 4, apartados 1 y 3; el artículo 5, apartado 1; el artículo 6; el artículo 7, apartados 2, 4 y 5; el artículo 8; el artículo 9, apartado 1; el artículo 12; el artículo 13; el artículo 14, apartados 1, 3 y 4; el título del artículo 15; el artículo 16, apartados 1, 2, 3 y 13; el artículo 17, apartados 3 y 4; el artículo 18; el artículo 19 apartados 1, 3 y 5; el artículo 20, apartado 4; el artículo 22 apartados 1 y 2; el artículo 23 apartados 1, 3, 4, 5, 6 y 7; el artículo 24, apartado 2; y el artículo 27 de la Proposición de ley, al entender que no se adecuan a la distribución de competencias entre las instituciones Comunes y Forales establecida en el Estatuto de Autonomía, y/o alteran la delimitación competencial entre las Instituciones Comunes y Forales fijada en el Concierto Económico y en la Ley de Territorios Históricos.

2.- La DFG realiza, en primer lugar, una serie de consideraciones en relación a determinados aspectos que se recogen en la Exposición de Motivos sobre el nuevo régimen competencial que se pretende establecer.

Entiende la Diputación Foral de Gipuzkoa que la proposición de ley reduce las competencias exclusivas de los Territorios Históricos estrictamente a las materias mencionadas en el artículo 37.3 del EAPV, y suprime, con ello, la potestad normativa que el artículo 8.1.a) de la LTH atribuye a los Territorios históricos en otras materias de su competencia exclusiva que vienen recogidas en el artículo 7.a) de la LTH, que, en la proposición de ley, pasan a ser materias en las que los TH ostentan exclusivamente potestades de desarrollo normativo, administración y ejecución.

A juicio de la DFG, la regulación de los instrumentos de cooperación intergubernamental de carácter tanto vertical como horizontal, prevista en la proposición de Ley, delata una «indisimulada perspectiva de supremacía» del GV sobre las DF.

En cuanto a la distribución de los recursos financieros procedentes de los tributos concertados regulada en la proposición de ley, la Diputación Foral de Gipuzkoa sostiene que se elimina el carácter eminentemente pactado que, a tenor del artículo 42.a) EAPV, debe tener la propuesta que sobre este tema se presente ante el Parlamento. En relación a la necesidad de crear un Fondo de Financiación Municipal, destinado a financiar los Presupuestos de los Municipios de la Comunidad Autónoma, la Diputación Foral de Gipuzkoa sostiene que ya existe en cada Territorio Histórico un Fondo Foral de Financiación Municipal creado y regulado por Norma Foral de sus respectivas Juntas Generales.

3.— Entrando en la parte dispositiva de la proposición de ley, la vulneración del orden competencial establecido entre las instituciones comunes de la CA y las forales de los territorios históricos aducida por la Diputación Foral de Gipuzkoa se fundamenta, sintéticamente resumidos, en los siguientes motivos:

Considera que los **apartados 1 y 3 del artículo 4** de la proposición de ley, que regulan las instituciones de los Territorios históricos, vulneran los artículos 3, 10.2, 24.2 y 37.3.a) EAPV, en virtud de los cuales corresponde en exclusiva a los Territorios Históricos regular la organización de su instituciones privadas.

Entiende que el **apartado 1 del artículo 5** de la proposición de Ley, al disponer que la organización institucional de los Municipios y de los demás Entes Locales se determinará por las Leyes del Estado y de la Comunidad Autónoma que regulen el Régimen Local, y no mencionar a las Normas Forales entre las disposiciones aptas para regular la organización de las entidades locales, vulnera las competencias exclusivas legalmente reconocidas a los Territorios Históricos; concretamente, los arts. 37.3.c) EAPV y los apartados 2 y 3 del artículo 7.a) LTH, en virtud de los cuales, los órganos forales de los Territorios Históricos tienen competencia exclusiva en materia de demarcaciones municipales y supramunicipales que no excedan de los términos del Territorio Histórico, así como en materia de entidades locales menores.

En relación con el **apartado 1 del artículo 6**, que atribuye a las Instituciones Comunes toda competencia no atribuida expresamente a los Territorios Históricos «*en la presente Ley*», recuerda que las fuentes de atribución de competencias a los Territorios Históricos son la disposición adicional primera de la Constitución y el EAPV en el artículo 37, apartados 3 y 4. Asimismo, sostiene que el **apartado 2 del artículo 6** infringe el artículo 25.1 EAPV, en la medida en que determina que la atribución de competencias a los Territorios históricos en la presente Ley, «*no supondrá ninguna limitación de la potestad legislativa del Parlamento Vasco*».

En cuanto al **apartado 2 del artículo 7** de la proposición de ley, sostiene que no es correcto ni compatible con el artículo 41.1 EAPV afirmar que «*en la Ley del Concierto Económico, el Estado atribuye competencias a los Territorios Históricos*», en la medida en que la LCE tiene carácter paccionado y se acuerda en el seno de una Comisión Mixta de composición paritaria. La DFG se cuestiona también el **apartado 4** porque al concretar las potestades de los Territorios históricos en materia de su competencia, se omite toda referencia a la potestad normativa en materias de su competencia exclusiva. Se recurre también el **apartado 5** porque, a juicio de la DFG, en las materias que son de competencia exclusiva de los Territorios Históricos, se debería excluir la potestad legislativa del Parlamento Vasco, de manera automática.

Respecto al **artículo 8** de la proposición de ley, que regula las competencias exclusivas de los Territorios históricos, se alega que se limita a reproducir los apdos. a) a e) del artículo 37 EAPV, sin mencionar el resto de materias que recoge el artículo 7 a) LTH, de modo que estas últimas, que estaban configuradas como materias exclusivas en la LTH, en la proposición de Ley pasan a ser en el artículo 9 competencias de desarrollo normativo, administración y ejecución. Además, la materia relativa a las entidades locales menores, que en virtud del artículo 7 a) 2 LTH, es competencia exclusiva de los Territorios Históricos, desaparece de los arts. 8 y 9 de la proposición de Ley, por lo que esta materia pasaría a ser competencia exclusiva de las Instituciones Comunes en virtud de lo dispuesto en el artículo 6.1 de la propia iniciativa. Esta previsión iría también en contra del artículo 13 del Proyecto de Ley Municipal de Euskadi. En cuanto al **apartado 2 del artículo 8**, se aduce que una ley del Parlamento Vasco no puede decir a los Territorios Históricos cómo deben ejercer su potestad normativa en materias de la competencia exclusiva de éstos.

En relación con el **apartado 1 del artículo 9** de la PLO se alega por la DFG que la competencia en carreteras y caminos es exclusiva de los Territorios históricos en virtud del artículo 37.3.f) EAPV, en relación con el 10.34 EAPV. Se hace una remisión al FJ 4.º de la STC 132/1998 y se sostiene que el EAPV no contempla la posibilidad de declarar una carretera de interés general de la Comunidad Autónoma, para atribuir la competencia a las instituciones comunes sobre esta materia. Asimismo, se aduce que el **artículo 9 apartado 1** de la proposición de ley omite cualquier referencia a la materia de transportes por carretera, y, sin embargo, el artículo 10 LTH atribuye a los Territorios Históricos, en esta materia, las mismas facultades y con el mismo carácter que ostentaba Álava dentro de su territorio, de acuerdo con los convenios vigentes con el Estado.

La Diputación foral de Gipuzkoa entiende que ni el EAPV ni el Concierto Económico contemplan la existencia de un sistema tributario de la Comunidad Autónoma; sin embargo, el **artículo 12** de la proposición de Ley se refiere al sistema tributario de la Comunidad Autónoma. Asimismo, sostiene que el **apartado 1** de este precepto debería remitirse al artículo 41.2 EAPV o reproducirlo para ser más fiel al mismo. Se plantea lo mismo para el **apartado 2 y el apartado 3**, concretamente en lo que se refiere a la expresión «y con la Hacienda General del País Vasco», y el **apartado 4** que, según la Diputación Foral de Gipuzkoa, parece querer restringir las competencias tributarias de los territorios históricos, en ambos casos con infracción del apartado a) del artículo 42.1 EAPV.

En cuanto a la previsión del **artículo 13, apartado 1** según la cual los Territorios Históricos, para garantizar la armonización fiscal, regularán de modo uniforme los elementos sustanciales de los distintos tributos, se alega que la proposición de ley no es una ley fiscal, sino una ley de organización institucional de la Comunidad Autónoma; asimismo se sostiene que el artículo 42.1.a) EAPV no establece que los tributos deban ser regulados de modo uniforme en sus elementos sustanciales. Se alega que el resto de apartados del precepto establecen un «insólito» sistema de vigilancia por parte del Gobierno Vasco sobre la actividad de producción normativa de los Territorios Históricos en materia tributaria.

4.– En relación al Capítulo Segundo, que regula la Cooperación entre las instituciones comunes, los territorios históricos y los municipios, la DFG formula las siguientes alegaciones:

En relación con el **apartado 1 del artículo 14**, sostiene que el EAPV no atribuye a las Instituciones Comunes ningún título específico de coordinación de la actuación de los Órganos Forales, por lo que habrán de desenvolverse en un plano de igualdad y reciprocidad. Respecto al **apartado 3** se remite a lo alegado en relación con el artículo 13 de la proposición de ley. En cuanto al **apartado 4**, se sostiene que en el art 41.2 EAPV, los principios de coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado y de los Territorios Históricos entre sí, se refieren a la regulación de los tributos [apartado a)], no a su exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección.

Respecto del **artículo 15** se objeta el adjetivo «vertical» que se emplea en el título del artículo, para referirse a la cooperación intergubernamental entre las Diputaciones Forales y el Gobierno Vasco, porque las citadas relaciones, según la Diputación, no se rigen por el principio de jerarquía, sino por el de competencia.

Alega la DFG que en el **artículo 16** de la proposición de Ley, se priva al CVFP de su función de distribución de los recursos derivados de la gestión de los tributos concertados, y el consiguiente cálculo de las aportaciones de cada Territorio a la Hacienda General, previstas en el artículo 42.a) EAPV; se le otorga otras distintas (**apartado 1**) y se incluye en su composición a tres representantes de los municipios vascos (**apartado 13**). Respecto del apartado 1 se remite a lo ya expresado respecto de los arts. 13 y 14. En cuanto al apartado 3 se objeta que el EAPV no confiere al Parlamento Vasco competencia para aprobar un plan de lucha contra el fraude fiscal, porque ésta es una competencia exclusiva de los Territorios Históricos, en virtud del artículo 41.2.b) EAPV. Respecto del apartado 13 se remite a las alegaciones relativas al artículo 22.1 de la proposición de ley.

En relación al **artículo 17 apartado 3** de la PLO, se alega que difícilmente se pueda cumplir el deber de los responsables de las Haciendas Forales de cooperar entre sí para garantizar la regulación armonizada

de los elementos sustanciales de los tributos, si la aprobación de las Normas Forales fiscales corresponde a las Juntas Generales; consideran que esta disposición vulnera el artículo 41.2.a) EAPV. En cuanto al **apartado 4**, se reproduce lo alegado para los arts. 13 y 14 de la proposición de ley.

Con respecto al **artículo 18** de la proposición de Ley, que atribuye al Gobierno Vasco el control de la ejecución de las leyes de la Comunidad Autónoma en las materias que el artículo 9 atribuye a los Territorios Históricos, se alega que esa tutela resulta inadmisibile y que resulta contraria al artículo 38. EAPV.

5.— En relación al Capítulo III, que regula las Haciendas públicas del País Vasco y la distribución de los recursos financieros entre las instituciones comunes, los territorios históricos y los municipios, la DFG formula las siguientes alegaciones:

En lo que hace referencia al **apartado 1 del artículo 19**, que proclama la autonomía financiera y presupuestaria de la Comunidad Autónoma, los Territorios Históricos y los municipios «*en el marco del Estatuto de Autonomía, de las disposiciones contenidas en la presente Ley y las demás leyes que les sean aplicables*», se sostiene que resulta contrario al artículo 37.3.b) EAPV, que reconoce a los Territorios Históricos competencia exclusiva en materia de elaboración y aprobación de sus presupuestos. El apartado 3 de la proposición de Ley exige regular de modo uniforme los elementos sustanciales de los distintos impuestos; en contra de dicha disposición, la Diputación trae a colación los mismos argumentos que se han esgrimido para atacar los arts. 13 y 14.

Respecto al **apartado 5**, se aduce que, a diferencia del artículo 15.2 LTH, la proposición de ley omite toda referencia a que sea el CVFP quien establezca los criterios homogéneos en materia de procedimiento presupuestario y contabilidad pública, por lo que a juicio de la misma, se vulnera el artículo 37.3.b) EAPV.

La misma tacha se esgrime frente al **apartado 4 del artículo 20** relativo a las Haciendas públicas de la CAPV y sus Municipios.

En lo que hace referencia al **artículo 22**, se señala que el **apartado 1** vulnera las competencias de los Territorios Históricos en materia de financiación municipal en la medida en que regula la distribución de recursos financieros, también entre las Haciendas Locales de los Municipios radicados en su territorio. Alegan en su defensa que según la LTH (DA 2.ª, apartado 1), son las Diputaciones Forales las que tienen atribuido el ejercicio de las facultades de tutela financiera sobre los municipios de su territorio, entre ellas, la distribución de los recursos procedentes de los tributos concertados. También se traen a colación la Ley del Concierto Económico, la LBRL (disposición adicional segunda, apartado 6), la Ley de Haciendas Locales, Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, (disposición adicional octava, apartado 1), la Norma Foral 11/1989, de 5 de julio, reguladora de las Haciendas Locales de Gipuzkoa, la Norma Foral 15/1994, de 23 de noviembre, reguladora del Fondo Foral de Financiación Municipal y, finalmente, el apartado 1 del artículo 107 del Proyecto de Ley Municipal de Euskadi. El **apartado 2** prevé que los recursos procedentes de los tributos locales, cuya regulación y exacción corresponde a las Diputaciones Forales, quedan excluidos del cómputo a efectos de esa la distribución. A juicio de la DFG, estos recursos debieran tenerse en cuenta, sin embargo, a efectos de hallar el esfuerzo fiscal de cada Territorio Histórico, al que se refiere el artículo 23.2 de la proposición de ley. Se alude, como argumento de refuerzo, el artículo 15.1.b) del Acuerdo del CVFP de 18 de enero de 2007.

Respecto del **artículo 23** de la PLO, que regula las aportaciones de los Territorios Históricos, aduce la vulneración de la competencia exclusiva de los Territorios Históricos en materia de financiación municipal, en la medida en que se prevé que la aportación de cada Diputación Foral a la financiación de los Presupuestos de los Municipios vascos se hará de acuerdo con lo establecido en la propia ley. Asimismo señala la DFG que el **apartado 3** del artículo 23 vulnera el artículo 42.a) EAPV, que exige que el establecimiento de los criterios de distribución equitativa que han de servir para determinar las aportaciones de cada Territorio Histórico a los gastos presupuestarios del País Vasco se haga de forma pactada (se convendrá). A diferencia de lo que sucede con los artículos 22.8.ª y 29 LTH, la proposición de ley omite toda referencia a la aprobación previa de criterios por el CVFP. Los **apartados 4, 5, 6 y 7**

lunes 31 de octubre de 2016

incurren, a juicio de la DFG, en la misma vulneración que el apartado 1; el apartado 6 prescinde del necesario acuerdo previo del CVFP y autoriza al Gobierno a presentar directamente ante el Parlamento Vasco el proyecto de ley de metodología de distribución de los recursos y la determinación de la aportación que cada Diputación Foral debe realizar a la Hacienda General de la Comunidad Autónoma y al Fondo de Financiación Municipal. En contra de dicha posibilidad, se sostiene que en la STC 76/1988, de 26 de abril, el TC sostuvo que la expresión «se convendrá» del artículo 42.a) EAPV supone la exigencia de una concordancia o acuerdo de voluntades entre las Instituciones comunes y los territorios históricos, integrante del núcleo del régimen foral. Asimismo, se trae a colación la STC 27/2000, de 31 de enero, que hace referencia a que la naturaleza paccionada del proyecto de ley legitima la peculiaridad de la tramitación parlamentaria, concretamente al procedimiento de lectura única sin presentación de enmiendas.

Se objeta asimismo el **apartado 2 del artículo 24**, por los mismos motivos esgrimidos en contra del artículo 22.

Finalmente, la DFG sostiene que el **artículo 27** de la proposición de Ley, que regula la creación del Fondo de Financiación municipal y la previsión de que el Parlamento Vasco legisle los criterios de distribución de los recursos que lo integren, suponen una invasión de la competencia de los Territorios Históricos en materia de financiación municipal y constituyen una inmisión en la potestad normativa foral.

6.— En cumplimiento del traslado conferido por la CA, de resultados de la entrada en vigor de la LILE, la DFG sostiene que ésta última no hace sino reforzar los argumentos que sostiene en la cuestión que ha planteado. Para ello se centra en el análisis de los artículos 5, 8, 9, 16, 20, 22, 23 y 27 de la PLME y los pone en relación con los preceptos de la LILE que considera de aplicación, finalizando con la petición de que se dicte una decisión en los términos contenidos en la cuestión de competencia planteada.

Cuarto.— **1.**— La DFA plantea cuestión de competencia (4/2015) en relación con el artículo 1; artículo 2; artículo 4; artículo 6; apartados 1, 2, 4 y 5 del artículo 7; artículo 8; apartados 1, 2 y 4 del artículo 9; apartados 1, 2 y 4 del artículo 12; artículo 13; artículo 14; apartados 1, 2, 3, 4 y 12 del artículo 16; apartados 2, 3 y 4 del artículo 17; apartados 1 y 4 del artículo 18; apartado 3 del artículo 19; apartado 4 del artículo 20; apartado 5 del artículo 22; apartados 4, 5, 6 y 7 del artículo 23; apartado 2 del artículo 24; apartados 2 y 3 del artículo 26 y artículo 27.

En síntesis, la fundamentación y los argumentos esgrimidos por la DFA tienen una doble dimensión. Una dimensión o perspectiva de carácter general, recordando que el régimen foral está protegido por la «garantía institucional» del mismo establecida en la Constitución, así como los límites que derivan de ello para la libertad de configuración del legislador. Y una dimensión más específica o concreta, desde la que se van cuestionando de forma pormenorizada determinados artículos del texto de la Proposición de Ley.

2.— Desde una perspectiva general, el escrito recuerda, apoyándose expresamente en la STC 76/1988, de 26 de abril, que el régimen foral está protegido por la garantía institucional del mismo establecida en la Disposición Adicional 1.^a de la CE, una protección que alcanza, tanto la propia existencia de ese régimen como la preservación de sus rasgos esenciales, aquellos que conforman el mínimo irreductible —y por lo tanto intangible— para reconocerlo socialmente.

Los derechos históricos que conforman la imagen de ese régimen foral están amparados y respetados por la Constitución y pueden ser actualizados en el marco de la misma y del Estatuto de Autonomía, de manera que las previsiones constitucionales (incluida la de la garantía foral) y estatutarias (incluidas las que precisan el contenido de esa garantía foral en el artículo 37, apartados 3 y 4) actúan como límites de la actualización.

La DFA entiende, asimismo, que la PLO contiene una serie de modificaciones de la LTH (Ley 27/1983, de 25 de noviembre) que, «al no articularse de forma mínimamente fundada», incumplen el requisito que, según la Decisión de la Comisión Arbitral (CA) 5/2003, de 3 de noviembre, debe cumplir una modificación del régimen de distribución competencial establecido en la LTH. A saber: la alteración del

esquema y contenido de la distribución competencial establecidos en la LTH, requiere, desde un punto de vista formal, una norma con rango de ley dictada por el Parlamento Vasco que, articule de forma directa, expresa y fundada dicha modificación, ya que de lo contrario, la propia LTH se vería desprovista de su propia función de «encaje competencial básico», en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

3.– La DFA realiza también un análisis particularizado de la proposición de ley, señalando una serie de preceptos concretos de la misma que vulnerarían el régimen competencial vigente.

Respecto al **artículo 1**, la DFA considera que la propuesta constituye un ataque al ya mencionado núcleo intangible de la foralidad, ya que la misma interfiere en la competencia exclusiva de los Territorios Históricos –constatada en los arts. 3, 24.2, 37.1 y 37.3.a del EAPV– para establecer su organización interna, régimen y funcionamiento.

En relación con el **artículo 2**, la DFA observa una nueva invasión competencial del núcleo irreductible de la foralidad, en los términos señalados en el artículo precedente, por cuanto la Proposición de Ley regula las relaciones intergubernamentales de la CAPV y de los TT.HH. (así como con los municipios radicados en la misma) sin título competencial para establecer con plena libertad la configuración de la organización interna y disponer de ella.

En cuanto al **artículo 4**: el **apartado 1** vulnera la competencia exclusiva de los TT.HH. en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus propias instituciones (artículo 37.3.a del EAPV) al detallar la integración de la Diputaciones Forales (por el Diputado General y los Diputados Forales). Por su parte, el **apartado 2** contiene una «clara vulneración del texto estatutario [artículo 3 EAPV] y del reconocimiento de los derechos históricos preexistentes» al omitir de su dictado el término «conservar» (y referirse sólo a las expresiones «restablecer o actualizar su organización e instituciones privativas de gobierno»). La inadecuación del **apartado 3** con el Estatuto deriva de que dicho apartado sujeta la capacidad de organización de los TT.HH. a distintas leyes autonómicas, desconociendo que la organización de las instituciones forales forma parte del núcleo intangible de la foralidad (arts. 25.1 y 37 EAPV).

Las divergencias respecto al **artículo 6** (competencias de las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma) se concretan en los siguientes puntos: el **primer apartado** del mismo se atribuye la asignación de competencias a los TT.HH., ignorando que esa atribución tiene su origen en la Constitución Española y en el EAPV (artículo 37). El **apartado segundo**, por su parte, al reconocer al Parlamento Vasco potestad legislativa también en materias de competencia exclusiva de los TT.HH., está saltándose las reservas al legislativo foral de esos Territorios recogidas en los arts. 25 y 37.3 EAPV.

Para la DFA el **artículo 7** se atribuye y apropia la capacidad de determinar cuáles son las competencias de los TT.HH., olvidando –una vez más– que se trata de competencias fundadas en los derechos históricos reconocidos en la CE y actualizados en el EAPV (artículo 37.3 y 41). Los **apartados cuarto y quinto** otorgan o no excluyen la competencia legislativa del Parlamento Vasco en materias de competencia foral exclusiva (vulnerando los arts. 25.1 y 37.3 EAPV).

En cuanto al **artículo 8**, la DFA considera que el **primer apartado** no se adecuaría al artículo 37.3.f EAPV, tanto por ignorar las competencias exclusivas de los órganos forales atribuidas en otros preceptos del EAPV como por omitir la posibilidad de expansión del régimen foral mediante transferencia de otras competencias. El **segundo apartado**, vulnera el Estatuto por no respetar la capacidad normativa plena de los TT.HH. en materias de su competencia exclusiva (se remite a la argumentación realizada frente a los arts. 6.2 y 7.4 de la proposición de ley).

Entramos en el análisis del **artículo 9**. La DFA considera que el **primer apartado** enumera como competencias de desarrollo normativo, administración y ejecución de los TT.HH. muchas de las que la vigente LTH atribuye como exclusivas de los mismos. Considera significativo que se califique como no exclusiva la relativa a materia de carreteras y caminos, vulnerando así –al menos en el caso de Álava– un derecho histórico preexistente a la Constitución y reconocido y amparado por la misma y el EAPV (artículo 10.34 EAPV). El **segundo apartado** estaría limitando la capacidad normativa de los TT.HH.,

restringiendo al desarrollo normativo de las disposiciones con fuerza de ley y reglamentarias de la CAPV y a las funciones de ejecución y gestión administrativa a materias que son de competencia exclusiva de los órganos forales. El **cuarto apartado** vuelve a incurrir, siempre según la DFA, en el hecho de considerar a esta proposición de ley como fuente de atribución primigenia de competencias a los TT.HH.

Respecto al **artículo 12**, el **primer apartado** conculca el EAPV tanto por considerar que las competencias tributarias vienen atribuidas por la Ley del Concierto Económico (LCE) y no por el artículo 41.2 EAPV, como por referirse a un inexistente “«sistema tributario de la Comunidad Autónoma», en lugar de un sistema tributario de los órganos forales. El **segundo apartado** restringe las facultades de los TT.HH. en la aplicación de sus sistemas tributarios a la «exacción y gestión» de los tributos, obviando las de «liquidación, recaudación e inspección» (artículo 41.2.b EAPV). El **cuarto apartado** vulneraría el EAPV al considerar que las competencias reconocidas a los TT.HH. en la LCE se limitan al ámbito tributario y no, también, al ámbito financiero (como señala, además de la propia LCE, el EAPV en su artículo 41.2.d y e).

Según la DFA, la regulación que hace la proposición de ley en el **artículo 13** de la armonización fiscal, vulnera el artículo 41 del EAPV (además de los arts. 1, 2 y 3 de la LCE y el artículo 2 de la Ley 3/1989 de Armonización, Coordinación y Colaboración Fiscal), por considerar que la potestad tributaria de los TT.HH. proviene de la LCE y no del EAPV; y por equiparar el mandato de «una regulación uniforme» de los elementos sustanciales de los distintos impuestos –a efectos de garantizar la armonización fiscal– con una «regulación igual» de los mismos, impidiendo así la existencia de disposiciones normativas que puedan ser diferentes o no idénticas, siempre que garanticen una presión fiscal equivalente en toda la CAPV. Unido a ello, dicho artículo contradice asimismo el artículo 41.2.a EAPV (y el 2.4 de la LCE), al atribuir al ejecutivo vasco una labor de vigilancia sobre la obligación de los TT.HH. de realizar una regulación igual de los elementos esenciales de los tributos, sin que tal labor sea encajable o identificable en las facultades de armonización, coordinación o colaboración atribuidas por las citadas normas al Parlamento Vasco, y menos aún pueda entenderse atribuida exclusivamente al ejecutivo autónomo.

El **artículo 14** regula la cooperación intergubernamental. Expresado de forma sintética, la DFA considera que la proposición de ley vulnera el Estatuto al establecer una garantía de coordinación y colaboración con las instituciones comunes que permite entender que dichas instituciones están habilitadas para controlar y dirigir la actuación de los TT.HH., incluso allá donde estos cuentan con competencias de carácter exclusivo (aspectos de organización, régimen y funcionamiento de los TT.HH.; potestades normativas en materia tributaria; funciones de gestión de los tributos).

El Consejo Vasco de Finanzas Públicas está contemplado en el **artículo 16**. El escrito entiende que la proposición de ley no se adecua al Estatuto al vaciar las competencias normativas de los TT.HH. en materia tributaria (a favor del Consejo Vasco de Finanzas Públicas, a efectos de garantizar una regulación tributaria armonizada); al invadir las competencias exclusivas de estos Territorios en materia de aplicación de los tributos ex artículo 41.2.b EAPV (de forma palmaria en lo establecido acerca del Plan de Lucha contra el Fraude Fiscal); o vulnerando su competencia exclusiva en materia presupuestaria (artículo 37.3.b EAPV).

Entramos en el análisis del **artículo 17**. El **primer apartado** vulnera la competencia exclusiva de los TT.HH. para establecer su organización, funcionamiento y régimen jurídico (arts. 3, 24.2, 37.1 y 37.3.a EAPV) por intervenir en el ámbito de las relaciones entre las Diputaciones. Los **apartados tercero y cuarto**, por su parte (en idéntico sentido a lo señalado para el artículo 14) chocarían con el Estatuto al regular, en aras de garantizar una cooperación intergubernamental entre las Haciendas Forales, las competencias de los TT.HH. en materia de organización, potestad normativa y gestión tributaria (arts. 37.3.a y 41.2.a y b).

Según la DFA, en relación con el **artículo 18**, no existe en el EAPV –frente a lo señalado en el primer apartado– ninguna base jurídica que atribuya al Gobierno Vasco la competencia de control sobre la ejecución por los TT.HH. de las leyes de la Comunidad Autónoma. Por su parte, la introducción del mecanismo señalado en el apartado cuarto vulneraría la competencia exclusiva de organización, régimen y funcionamiento de los TT.HH. reconocida en los arts. 3 y 37.3.a.

En cuanto al **artículo 19**, a juicio de la DFA, el **tercer apartado** del artículo incurre en infracción del artículo 41.2.a EAPV por reiterar que la competencia tributaria de los TT.HH. ha de ejercerse de acuerdo con la proposición de ley, así como por exigir la regulación uniforme de los elementos sustanciales de los tributos (se remite a lo ya argumentado para los arts. 13 y 14).

El **artículo 20** es contrario a Derecho al señalar cómo determinar los criterios (homogéneos a los utilizados por las Instituciones comunes) en materia de procedimiento presupuestario y contabilidad pública, y hacerlo —a diferencia de la actual LTH— de forma imperativa y eliminando la intervención del Consejo Vasco de Finanzas; el **cuarto apartado** vulnera la competencia exclusiva de los TT.HH. en materia de elaboración y aprobación de sus presupuestos.

La crítica al **artículo 22** se efectúa por la exclusión, del sistema de distribución de recursos, de aquellos procedentes de los tributos locales (que forman parte del Concierto), señalada en el segundo apartado del artículo, por lo que se considera lesiva del artículo 42.a EAPV (que exige que una ley del Parlamento vasco establezca los criterios de distribución equitativa de las aportaciones de cada TH, legislación constituida por la vigente Ley 2/2007, la cual incluye los ingresos locales para determinar el esfuerzo fiscal de cada TH).

En relación con el **artículo 23**, los **apartados cuarto y quinto**, al fijar el coeficiente de participación municipal (en la distribución de los recursos procedentes de los tributos que integran el Concierto) y establecer los criterios de distribución entre los municipios, vulneran los arts. 41 y 42 del EAPV por hacerlo eliminando el requisito del acuerdo previo o paccionado (sobre la metodología de la distribución de recursos y determinación de las aportaciones). Sobre la participación de los municipios en los mencionados ingresos producidos por los tributos concertados, la DFA considera, además, que las instituciones comunes carecen de título competencial para regular sobre la materia. Los **apartados 6 y 7** vulneran los arts. 42.a y 37.3.b, por suponer, respectivamente, una eliminación del mencionado requisito de acuerdo previo (sobre la metodología de distribución de recursos y determinación de las aportaciones) y colisionar con la competencia exclusiva de elaboración y aprobación de presupuestos.

En el **artículo 24** la referencia al Fondo de Financiación Municipal en el segundo apartado vulnera el Estatuto por eliminar —al igual que en el at. 23— la necesidad de pacto respecto de la distribución de ingresos derivados de los tributos concertados.

Según la DFA en el **artículo 26** se conculca el artículo 42.a EAPV al contemplar la creación de un Fondo de Nivelación Interterritorial sin el previo acuerdo previsto en el mencionado artículo (en materia de gastos presupuestarios).

Finalmente en el **artículo 27** se omite el acuerdo previo de los TT.HH. en esta materia, vulnerando el artículo 42.a EAPV y la doctrina constitucional de la STC 76/1988.

4.— En relación con las cuestiones de competencia 1/2015, 2/2015 y 3/2015, la DFA se muestra partidaria de su acumulación, incluida la 4/2015, a la 1/2015, dado que las disposiciones objeto de debate son coincidentes y, a la vista de su contenido, se adhiere a las cuestiones de competencia planteadas. El núcleo mayor de su razonamiento lo hace con ocasión del traslado de la cuestión de competencia 1/2015 planteado por la DFB.

La DFA se muestra «plenamente de acuerdo» con esta cuestión de competencia planteada por la DFB, considerándola «prácticamente coincidente» con la formulada por ella misma en relación a los artículos de la proposición de ley cuestionados.

La fundamentación que, de forma resumida, esgrime la DFA en su escrito de alegaciones a la cuestión de competencia (CC 1/2015) planteada por la DFB es la siguiente:

Se recuerda que la organización institucional interna y la distribución de competencias entre las Instituciones Comunes y los Órganos Forales no puede desconocer la garantía del régimen foral que

deriva, tanto del amparo y respeto de los derechos históricos en la disposición adicional 1.ª de la CE, como de las competencias que los Territorios Históricos tienen garantizadas en el Estatuto de Autonomía, que se erigen como límites insalvables para el legislador estatal y autonómico, según señala la STC 76/1988.

Los TT.HH. tienen garantizadas en el EAPV unas competencias que constituyen el núcleo intangible de la foralidad y que comprenden, no sólo las competencias reconocidas expresamente en el mismo, esto es, las citadas nominalmente [subapartados a) a e) del artículo 37.3] y las que se especifican en el EAPV, sino también aquellas que le sean transferidas.

De forma más concreta, la DFA sostiene que la proposición de ley trastoca el sistema de competencias derivado de la CE y el EAPV porque:

1) se (auto) confiere el carácter de fuente originaria y única de las competencias forales, pasando por alto que éstas dimanen de la citada disposición adicional 1.ª CE y del EAPV;

2) ignora, reiteradamente, la competencia exclusiva de los TT.HH. sobre la organización interna, régimen y funcionamiento de sus instituciones (disp. adic. 1.ª CE y en los arts. 3, 24.2, 25.1, 37.1 y 37.3 EAPV), atribuyéndosela al Parlamento Vasco;

3) reconoce al Parlamento Vasco potestad legislativa en las materias de competencia foral sin distinguir si éstas son exclusivas o no;

4) restringe sustancialmente las competencias reconocidas constitucional y estatutariamente a los TT.HH., al no recoger como exclusivas las señaladas en el EAPV (artículo 37.3 y en otros preceptos del mismo) así como las que venían ejercitando los TT.HH. y son reconocidas en la vigente LTH por su carácter de derechos históricos preexistentes, suprimiendo de un plumazo su capacidad legislativa en dichas materias que, queda reducida al mero desarrollo normativo de las disposiciones con rango de ley y reglamentarias que dicten las instituciones comunes así como a las funciones de ejecución y gestión;

5) introduce formas de control directo y jerárquico sobre las competencias de desarrollo reglamentario y de ejecución que en numerosas materias la proposición de ley atribuye a los TT.HH., generando una injerencia ilegal y una pérdida de la autonomía de ejecución de los territorios forales;

6) en materia tributaria (y presupuestaria): se cercena gravemente la potestad de aplicación de sus sistemas tributarios que tienen reconocida los TT.HH.; se utilizan las referencias al necesario principio de coordinación como habilitación para dirigir la actuación de los TT.HH.; y las realizadas al principio de armonización para imponer una regulación igual o idéntica de los elementos esenciales de los tributos; se reducen las competencias tributarias a las de exacción y gestión de los tributos; o se vulneran las competencias forales en materia de distribución de los recursos financieros y de determinación de las aportaciones al eliminar el requisito del acuerdo previo o paccionado.

5.— Por último quedan por reflejar las alegaciones que la DFA hace, de resultados del trámite de Audiencia abierto con ocasión del Acuerdo de la CA, de 10 de mayo de 2016, motivado por la aprobación de la LILE.

La DFA comienza recordando, en coincidencia con otras alegaciones ya reflejadas, que el juicio de contraste de la Proposición de Ley debe de hacerse con el EAPV, sin que la entrada en vigor de la LILE, pueda suponer ninguna alteración del orden competencial que el EAPV establece.

Por otra parte, coincidiendo también con la DFA, entiende que la competencia de coordinación de las Instituciones Comunes con los TT.HH., solo es posible en el caso de que sobre esa materia existiera un título competencial específico que se le atribuyera a aquéllas.

A partir de ahí su análisis se centra en los preceptos concretos de la PLO que considera que tienen relación con la LILE, concluyendo que, el apartado 1 del artículo 14, puede entenderse acorde con el EAPV, siempre y cuando se interprete que no crea ninguna obligación nueva a las Instituciones Forales sino que tan solo se hace eco de un principio inherente a la autonomía municipal, consistente en la

posibilidad de que los representantes locales tengan la posibilidad de intervenir en los procesos de adopción de las decisiones que les afecten. Se trata de una alegación muy similar, nuevamente, a la formulada por la DFB.

Finalmente, apoyándose en los preceptos de la LILE que considera de aplicación, vuelve a reiterar su disconformidad con el artículo 16 apartado 4; el artículo 22; el artículo 23, apartados 4 y 5; el artículo 24 apartado 2 y el artículo 27, todos ellos de la Proposición de Ley controvertida.

Quinto.- 1.- Las alegaciones formuladas por el Gobierno Vasco (en adelante GV) en su escrito, con fecha de entrada 7 de enero de 2016, tienen por objeto el que la Comisión Arbitral declare que:

- a) Los artículos 4.3; 6.2; 7.2 y 7.5; 8.1; 9.1.1; 12.1, 12.2 y 12.4; 14.4; 16.3; 18; 20.4; y 23 de la Proposición de Ley sobre «la organización Institucional Interna de la Comunidad Autónoma del País Vasco», son contrarios al marco estatutario y no se adecúan a la distribución de competencias derivada del mismo.
- b) Y los artículos 1; 6.1; 13.1; 14.3; 15 y 17 no son contrarios al marco estatutario si son interpretados de acuerdo a lo expuesto en su escrito de alegaciones.

2.- Sus alegaciones comienzan con una breve descripción del modelo institucional de la CAPV, derivado del Estatuto de Gernika de 1979, en relación con la Disposición Adicional Primera de la Constitución, y de las leyes previstas estatutariamente para su desarrollo, centrándose, básicamente, en el sistema previsto de distribución competencial entre las instituciones comunes y las instituciones forales, para después pasar al análisis de cada uno de los preceptos.

Para el GV el modelo institucional de la CAPV diseñado en el Estatuto de Gernika de 1979, se configura mediante el equilibrio de distintos poderes territoriales, esto es, entre las instituciones comunes del País Vasco, de un lado, y los Territorios Históricos, de otro, en el que, deben coexistir y articularse de manera respetuosa el monopolio legislativo atribuido al Parlamento Vasco (art. 25.1 EAPV), con el respeto y la garantía del ámbito de la reserva foral de los Territorios Históricos (art. 37 EAPV), de acuerdo a los principios propios del sistema institucional vasco, esto es, preservar la imagen de foralidad de los Territorios Históricos, el principio de colaboración y coordinación institucional y el principio de seguridad jurídica.

Para el GV el sistema de reparto competencial es uno de los mecanismos de articulación de aquel equilibrio institucional entre los poderes públicos vascos y en él se prevén dos tipos de competencias que corresponden a los Territorios Históricos (STC 76/1988, FJ 6):

- a) Competencias exclusivas que derivan directamente del Estatuto.
- b) Competencias que habrán de precisarse a través de la actuación concreta de los poderes de la Comunidad. Estas competencias pueden tener carácter de competencias «exclusivas», cuando sean transferidas con tal carácter, de acuerdo al art. 37.3.f) EAPV, bien por el Estado bien por las instituciones Comunes; o pueden tratarse de competencias de «desarrollo normativo y la ejecución, dentro de su territorio, de las materias que el Parlamento señale» (art. 37.4 EAPV). Estas competencias conforman lo que se conoce como el ámbito de expansión de la foralidad.

El GV centra las competencias que conforma el núcleo esencial de la foralidad en el Estatuto de Gernika, en los artículos 3 (competencias para conservar, restablecer y actualizar su organización e instituciones privativas de autogobierno), 10.34 (carreteras y caminos), 24.2 (conservación y organización de sus instituciones forales según lo dispuesto en el artículo 3 del Estatuto), y las recogidas en el artículos 37 (apartados a, b, c, d, e y primer inciso del ap. f) y el 41 del Estatuto.

Todas estas competencias de los Territorios Históricos que configuran el denominado núcleo intangible de la foralidad gozan de una garantía institucional de la foralidad. Esta garantía institucional de la foralidad, deriva directamente de la Disposición Adicional Primera de la Constitución Española de 1978 y del artículo 37.2 el Estatuto de Gernika.

Más allá del núcleo intangible, el sistema de reparto competencial previsto en el Estatuto para el GV se caracteriza por su carácter abierto y flexible, que permite aumentar o disminuir el haz de competencias de los Territorios Históricos, mediante ley ordinaria del Parlamento Vasco, citando a este respecto a la Ley 27/1983, de Territorios Históricos.

El GV recuerda que el sistema institucional vasco también se ve impregnado de los principios inspiradores de su arquitectura institucional, de manera que no puede ser entendida en perjuicio del equilibrio entre poderes que el Estatuto de Gernika ha establecido y obliga a buscar en todo momento. El contenido que se quiera dar a la noción de exclusividad, ni puede ser utilizado en perjuicio de la garantía de foralidad de los Territorios Históricos de manera que se actuase en contra del núcleo intangible de la foralidad, ni debe implicar una actuación contraria o una merma del monopolio legislativo atribuido al Parlamento Vasco y el fondo de poder que corresponde a las instituciones comunes.

Para el GV, en el procedimiento de elaboración normativa y regulación material de leyes que afecten al ordenamiento de las instituciones de la Comunidad Autónoma o al régimen jurídico de las instituciones forales y a la distribución de competencias entre ellas, deben respetarse ciertas garantías. Estas garantías son las siguientes:

a) El criterio general de la Comisión Arbitral de que las reformas de la distribución de competencias establecidas en el LTH por otras leyes posteriores debe ser realizada de forma directa, expresa y fundada, citando la Decisión 5/2003 de 3 de noviembre.

b) La garantía de coparticipación en la decisión, de manera que el ordenamiento jurídico vasco incorpore mecanismos de búsqueda de consenso institucional entre los poderes territoriales vascos, previo a la aprobación por el Parlamento Vasco de la correspondiente ley formal, en todas aquellas cuestiones que afecten a sus relaciones institucionales y al ámbito de sus competencias.

Los mecanismos han de ser adecuados para la búsqueda del consenso entre las instituciones vascas, pero como tiene también reconocido la jurisprudencia del TC, el Parlamento Vasco puede prever en sus leyes instrumentos dirigidos a resolver controversias originadas ante la falta de acuerdo entre las instituciones comunes e instituciones forales en los mecanismos consensuales previstos.

Finalmente el GV se refiere a los sistemas de control institucional del Estatuto de Gernika, contemplado en los artículos 38 y 39 del EAPV. Para el GV el reparto del poder territorial en el Estatuto de Autonomía se articula en virtud del principio de competencia y no mediante el principio de jerarquía.

3.— A partir de ahí el GV entra en el análisis específico de cada uno de los preceptos de la proposición de ley.

En relación con el **artículo 1** cabe su interpretación conforme con el EAPV.

El artículo 4, el apartado 3 vulnera el artículo 3, el artículo 37.3, letra a) y el art. 37.2 del EAPV, así como el art. 25.1 EAPV.

Para el GV el apartado 1 del artículo 6, cabe interpretarlo conforme, como el art. 6.1 LTH y, por lo tanto, no merece tacha de anti estatutario. Sin embargo, lo contrario ocurre con el inciso «sin que la atribución de competencias a los Territorios Históricos en la presente Ley suponga ninguna limitación a ella», del apartado 2 del artículo 6 de la Proposición de Ley, dado que vulnera el artículo 25 EAPV, así como el artículo 37.2 EAPV, por omitir la garantía foral expresa que contienen dichos preceptos.

En el artículo 7, la redacción del apartado 2 resulta técnicamente incorrecta, por identificar al Estado como quien atribuye unilateralmente las competencias del Concierto económico.

La expresión «en ningún caso» del apartado 5, del artículo 7 puede interpretarse como contrario al EAPV, si implicara una limitación de las competencias forales que constituyen el núcleo esencial de la foralidad.

El apartado 1 del artículo 8 vulnera el art. 7.3 EAPV por omitir la referencia expresa a otras competencias forales fijadas en el inciso final de la letra f) del EAPV [«todas aquellas que se especifiquen en el presente Estatuto»].

El **apartado 1.1 del artículo 9** vulnera el art. 10.34 EAPV por omitir la referencia expresa a la correspondencia foral exclusiva y articular un reparto distinto al habilitado estatutariamente, citando al respecto a la STC 132/1998.

El inciso «salvo las que sean declaradas de interés general de la Comunidad Autónoma» también vulnera el reparto competencial que se deriva del EAPV, ya que el otorgamiento de competencia exclusiva a las instituciones Comunes sobre las carreteras que logren dicha declaración de interés público carece de todo amparo competencial en el EAPV.

Para el GV, el **apartado 1** del artículo 12 permite una interpretación conforme, pues el EAPV contempla una hacienda general del País Vasco, pero el inciso «dentro de los límites establecidos en las disposiciones legales mencionadas» resulta técnicamente deficiente en su redacción y antiestatutario, ya que los Territorios Históricos no ejercen sus competencias tributarias del sistema del Concierto Económico dentro de los límites que las leyes puedan establecer, sino “de acuerdo” con aquellas disposiciones estatutarias y legales.

El **apartado 2 del artículo 12** vulnera el art. 41.2.b) EAPV, por omitir parte de las funciones asignadas expresamente en el mismo a las Diputaciones Forales. La proposición de Ley, en este apartado, también omite la competencia prevista en el artículo 41.2.c) reconocida a «las instituciones competentes de los Territorios Históricos» para adoptar «los acuerdos pertinentes, con objeto de aplicar en sus respectivos territorios las normas fiscales de carácter excepcional y coyuntural que el Estado decida aplicar al territorio común, estableciéndose igual periodo de vigencia que el señalado para éstas», por lo que resulta antiestatutaria.

El **apartado 4 del artículo 12** vulnera el EAPV por limitar las competencias forales, restringiendo la funcionalidad del Concierto económico. Resulta de nuevo técnicamente incorrecta la expresión «quedan limitadas al ámbito tributario, como exige la naturaleza de aquella Ley del Estado», toda vez que la Ley del Concierto no se limita a regular cuestiones propias del ámbito tributario, sino que también regula las relaciones financieras entre la CAPV y el Estado.

Para el GV cabe una interpretación conforme del **apartado 1 del artículo 13**, destacando que el mandato de «regulación uniforme de los elementos sustanciales de los tributos», está ya previsto en el vigente art. 14.3 LTH. Sin embargo, de nuevo resulta técnicamente inadecuado el inciso «en el ejercicio de la potestad normativa que les atribuye la Ley del Concierto Económico», dado que las competencias normativas en materia tributaria del sistema del Concierto Económico no resultan atribuidas solo mediante la Ley del Concierto Económico, sino por el bloque de constitucionalidad, compuesto por la Disposición Adicional Primera de la Constitución y el EAPV. Aquel inciso permite una lectura que puede resultar antiestatutaria, si se entiende como fuente única de las potestades tributarias de los Territorios Históricos únicamente a la Ley del Concierto Económico.

En relación con el **artículo 14**, el Tribunal Constitucional configura el principio de colaboración como algo implícito en la esencia de la organización territorial del Estado (STC 18/1982, de 4 de marzo). En el ámbito del ordenamiento vasco sus normas institucionales básicas, es decir, tanto el Estatuto de Autonomía, como la Ley 27/1983 de Territorios Históricos y la Ley 7/1981 de Gobierno, han introducido de manera indubitada estos principios y reglas de funcionamiento –entre otros, los principios de objetividad, publicidad, eficacia, descentralización, desconcentración, colaboración y coordinación– para las Administraciones vascas y que han de guiar sus relaciones instituciones y su actuación pública.

Tras exponer la doctrina general del TC, en relación con los conceptos de cooperación, colaboración y coordinación, el GV se centra en la relevancia del principio de coordinación en las relaciones económicas financieras de la CAPV.

A partir de toda esta reflexión previa, el GV finaliza entendiendo que cabe, en el sentido expuesto, una interpretación conforme, a pesar de las deficiencias técnicas que se observan en la redacción del artículo 14 de la Proposición de Ley. Así el **apartado 3** en su invocación a la «*obligación de regulación armonizada de los elementos sustanciales de los tributos que, de acuerdo a la Ley del Concierto Económico, son tributos de normativa autónoma*» ha de tener en cuenta lo resuelto en la STC 76/1988.

En el mismo sentido lo previsto en el **apartado 4** del artículo 14 de la proposición de Ley, para el que reitera lo dicho sobre el apartado 3 anterior, si bien, además, puede resultar contrario al EAPV por identificar, como garantía de la armonización fiscal, una «igual presión fiscal», distanciándose desproporcionadamente del concepto de «presión fiscal efectiva global equivalente», que contemplan las leyes vigentes (art. 3 del Concierto Económico).

En relación con el **artículo 15**, el GV entiende que cabe una interpretación conforme, aunque considera incorrecta la expresión «vertical» del **título del precepto**, pues no existe una relación de jerarquía, como suscita la misma, entre las instituciones cooperantes contradiciendo, si se interpretara en tal sentido, el principio de codecisión o paccionado.

Para el GV el inciso «para garantizar un igual presión fiscal en los tres Territorios Históricos» del apartado 3 del artículo 16 es contrario al EAPV y la Ley del Concierto (artículo 3).

El inciso relativo al plan de lucha contra el fraude fiscal, por el contrario, permite una interpretación conforme debido a su carácter global y en todo caso cabe entender que el Parlamento Vasco no queda habilitado para una regulación tributaria específica.

En relación con el **artículo 17** reitera lo indicado respecto al artículo 14.

Para el GV el **artículo 18**, en su conjunto es contrario al EAPV, pues articula un control que no cabe en el contexto del tipo de relaciones interinstitucionales que se desprenden del Estatuto ni entre las instituciones en que se vertebra la organización institucional de la Comunidad Autónoma, relaciones entre instituciones que no son de jerarquía.

El **artículo 20 apartado 4** es contrario al EAPV en cuanto incide en el núcleo intangible foral de competencias del artículo 37.3 EAPV.

El GV entiende que los apartados 3, 4, 5 y 6 del artículo 23 de la Proposición de Ley vulneran el artículo 42.a) EAPV, toda vez que suprimen el requisito paccionado y la tramitación mediante lectura única para la aprobación de la Ley del Parlamento que regule sobre aportaciones de los Territorios Históricos a la Hacienda General de la CAPV, dado que ambos constituyen, de acuerdo a la STC 76/1988, requisitos mínimos para garantizar el respeto a la garantía institucional foral, garantía que sí se encuentra recogida en el apartado 7 del mismo artículo 23, que atribuye al CVFP fijar las aportaciones.

4.— En relación con las cuestiones de competencia 1/2015, 2/2015, 3/2015 y 4/2015 el GV, se muestra partidario de su acumulación en la 1/2015 y se reitera en las alegaciones contenidas en su escrito presentado ante la Secretaría de la Comisión Arbitral el 7 de enero de 2016, dándolas por reproducidas.

5.— El último escrito de alegaciones presentado por el GV tiene por objeto dar cumplimiento al trámite de Audiencia concedido por la Comisión, como consecuencia de la aprobación de la LILE. El GV hace dos tipos de alegaciones, unas de carácter jurídico-formal y, otras, que inciden sobre aspectos jurídico-materiales.

Respecto a las primeras, entra a analizar, en primer lugar, el artículo 32 de la LCA, cuyo antecedente más inmediato sitúa en el artículo 84 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre del Tribunal Constitucional y éste, a su vez, en el artículo 43 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 1956,

actualmente artículo 33.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Todos estos preceptos, junto con las resoluciones judiciales del Tribunal Constitucional que cita en su escrito, le sirven para concluir que el artículo 84 de la LOTC, tiene como límites los principios de congruencia y de contradicción, de manera que excederse en los términos del debate procesal implicaría vulnerar las más elementales garantías procesales y con ello el derecho fundamental de defensa. Las conclusiones que obtiene del citado precepto son relevantes para el GV, en la medida en que la redacción del artículo 32 de la LCA coincide, prácticamente de manera literal, y, por tanto, la jurisprudencia existente en torno a aquél, puede servir para comprender mejor el significado y alcance del trámite de audiencia que se ha decidido por la Comisión.

El segundo límite que cita es el derivado del diferente alcance de las resoluciones del Tribunal Constitucional y de la Comisión Arbitral. Recuerda que ésta última conoce de proposiciones y proyectos normativos que se hallan en tramitación parlamentaria y, que el canon de control para el juicio de antiestatutoriedad del reparto competencial lo constituyen únicamente el bloque de constitucionalidad, compuesto por el Estatuto de Autonomía y la Constitución, sin que las leyes aprobadas por el Parlamento Vasco, que se hallen en vigor, puedan formar parte del citado parámetro de enjuiciamiento. Cita a este respecto, la Decisión 5/2003, de 3 de noviembre, del Pleno de la Comisión Arbitral, sobre el Proyecto de Ley de Ordenación Vitivinícola, que le sirve para poner de manifiesto que no es competencia de la CA entrar a enjuiciar la estatutoriedad de la legislación en vigor, sino la de advertir al legislador que la proposición o proyecto normativo que se encuentre en tramitación afecta al reparto competencial vigente en una determinada materia.

Expuesta la citada doctrina, el GV considera que el acuerdo de la CA de 10 de mayo de 2016, carece de la motivación suficiente al no haber especificado cuáles son los nuevos motivos que aprecia que han de tomarse en consideración para dilucidar la pretensión objeto del procedimiento en curso, de resultados de la aprobación de la LILE, teniendo, en cuenta que esta norma, al no formar parte del bloque de estatutoriedad, no juega de parámetro de control de la PL, argumentación que vuelve a reproducir en el análisis de los aspectos jurídico-materiales.

Sexto.— 1.— Las alegaciones formuladas por el Grupo Parlamentario «Socialistas Vascos- Euskal Sozialistak», tienen por objeto el que la Comisión Arbitral emita una decisión por la que determine, en primer lugar, que la Proposición de Ley impugnada se adecúa a la distribución de competencias entre las instituciones comunes y las forales establecida en el Estatuto de Autonomía; en segundo lugar, que determine que la Proposición de Ley impugnada modifica el sistema competencial y la distribución de competencias entre las instituciones comunes y forales establecidos en la legislación en vigor, cumpliendo los requisitos formales que la Comisión Arbitral considera necesarios para ello, al tratarse de una Proposición de reforma directa, expresa y fundada de la LTH.

El escrito con fecha de entrada de 1 de febrero de 2016, reproduce lo expuesto en el de fecha 11 de enero del mismo año, añadiendo el análisis del articulado de la Proposición de Ley en relación con el respeto de la garantía institucional de los TH y las reservas estatutarias a su favor.

2.— Comienza sus alegaciones el GP SV-ES, definiendo cuatro cuestiones que considera básicas para, sobre esas bases, encarar el enjuiciamiento de los artículos impugnados:

- A) La delimitación de lo que se viene denominando como «núcleo intangible» de la foralidad;
- B) Los límites dentro de los que el legislador de la Comunidad Autónoma del País Vasco puede regular las competencias —y las correspondientes funciones— de los Territorios Históricos;
- C) La capacidad del legislador de la CAPV para regular la distribución de los recursos financieros procedentes de la gestión de los tributos que integran el sistema de Concierto económico;
- D) La capacidad del legislador de la CAPV para regular las relaciones intergubernamentales en el ejercicio de las competencias que, por decisión de aquel, se atribuyen a los TT.HH. de la CAPV.

Precisa, además, que en el interior de alguna de las cuestiones señaladas habrá que analizar, de forma diferenciada, alguna cuestión singular, como es el caso de las «facultades de tutela financiera» que corresponden a los TT.HH.

Esas cuestiones básicas se corresponden con las finalidades que, expresamente, se precisan en la Proposición impugnada: A) Determinación de las competencias de los TT.HH., en desarrollo de lo previsto en el Estatuto de Autonomía de la CAPV; B) La regulación de las relaciones intergubernamentales; C) La regulación de la distribución de los recursos financieros entre las Instituciones Comunes de la CA y sus TT.HH.

De esta forma, la pretensión clara y directa de la Proposición impugnada es la de reformar, en su totalidad, la vigente LTH, lo que se recoge expresamente en su Disposición Derogatoria Primera, citando a este respecto la Decisión de la CA 5/2003 que señala que *“la alteración del esquema de distribución competencial de la LTH, de su contenido material, requiere desde un punto de vista formal una norma con rango de ley dictada por el Parlamento Vasco, que articule de forma directa, expresa y fundada dicha modificación”*.

3.– En cuanto a la delimitación del «núcleo intangible» de la foralidad, el GP SV-ES se apoya en la STC 76/1988, para extraer la conclusión de que el amparo y respeto de los derechos históricos de los territorios forales, contenido en la Disposición Adicional Primera de la Constitución, configura una «garantía institucional» que no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado, sino la preservación de la institución en términos reconocibles, lo que quedará vulnerado cuando la institución quede limitada de tal modo que se le prive prácticamente de su existencia real como institución, para quedar reducida a un simple nombre, lo que no es el caso de la Proposición de Ley que no solo respeta escrupulosamente, a su juicio, todas las competencias y facultades que les reserva directamente el EAPV, sino que atribuye más competencias a los TT.HH., al amparo de lo previsto en el mismo EAPV.

4.– La segunda cuestión previa que analiza en sus alegaciones es la relativa al papel del EAPV en la actualización del régimen foral y los límites que, en consecuencia, se imponen al legislador de la CAPV, en la determinación concreta de las competencias que corresponden a los TT.HH. Nuevamente, apoyándose en la STC 76/1988, concluye que, en el marco de la Constitución, el EAPV es el instrumento –salvo excepción, en los términos que expresará más adelante– a través del cual se procede a la actualización de los derechos históricos amparados por la Constitución y, consiguientemente, del régimen de los «territorios forales». Una actualización que según el GP SV-ES, el EAPV puede realizar en los términos que considere más idóneos al tiempo «presente» y con las exigencias que, en su consideración, exija la inserción de los TT.HH. en el nuevo ente institucional que se crea: la CAPV, y siempre que quede salvaguardada la «garantía institucional» de los TT.HH., citando a modo de ejemplo los artículos 16 y 17 del EAPV.

5.– La tercera materia objeto de estudio por el GP SV-ES, es la de los límites del Parlamento Vasco en la determinación de las competencias de los TT.HH.

Para el Grupo Parlamentario el EAPV, al actualizar el régimen foral, optó por establecer directamente en su articulado la reserva de una serie de competencias a los TT.HH. Son las competencias especificadas en los tres primeros números del artículo 37, en relación con lo establecido en el artículo 3 del mismo texto legal, que representan un límite insuperable para el legislador de la CAPV, que la Proposición de Ley respeta, a juicio del grupo parlamentario.

A partir de ahí hace un conjunto de consideraciones acerca del significado del número 2 del artículo 37 EAPV, porque, a su juicio, las partes actoras utilizan esta referencia estatutaria, reiteradamente, para sostener que hay competencias de los TT.HH. más allá de lo determinado en el EAPV, llegando a sostener, en la práctica, la inmodificabilidad de la actual LTH.

El GP SV-ES se centra en el análisis de la disponibilidad del Parlamento Vasco en la determinación de las competencias de los TT.HH., trayendo a colación la letra f) del artículo 37 apartado 3 del EAPV, para concluir que es al Parlamento Vasco al que corresponde concretar las competencias que considere oportunas en el ámbito de expansión competencial de los TT.HH., una atribución de competencias en la que, como se sostiene que afirma el TC, el Parlamento Vasco no está limitado por el hecho de que, en su caso, históricamente las Diputaciones Forales ejerciesen determinadas competencias.

Esto es lo que pretende materializar, tal y como señala el GP SV-ES, el artículo 9 de la Proposición de Ley: determinar las competencias que se atribuyen a los TT.HH., al amparo de lo establecido en el artículo 37 EAPV, salvaguardadas —como se hace en el previo artículo 8— las competencias que el EAPV reserva directamente a los TT.HH.

Para el Grupo proponente el EAPV establece las competencias que corresponden a la CAPV; de entre ellas, precisa unas competencias que reserva directamente a los TT.HH. y las demás corresponden a las Instituciones Comunes, con la salvedad de las que éstas decidan atribuir a los TT.HH., como ampliación de las reservadas directamente en el EAPV. Pero esta atribución competencial es modificable, cuando así lo considere oportuno el Parlamento Vasco.

Lo mismo cabe decir, según el grupo parlamentario, de las potestades que en materia tributaria reserva el EAPV a los TT.HH., en relación con la regulación contenida en la Ley del Concierto económico; facultades que se salvaguardan expresamente en el artículo 12 de la Proposición de Ley.

6.— El siguiente objeto de estudio en el escrito analizado, es el de la competencia de los TT.HH. sobre las Haciendas Locales y, en particular, las facultades de tutela financiera de los municipios.

Para el GP SV-ES, el EAPV atribuye la competencia en materia de «régimen local» a la CAPV y solo de forma muy limitada reserva competencias concretas en esta materia a los TT.HH.

En primer lugar sostiene que el EAPV atribuye a los TT.HH. la competencia sobre «demarcaciones territoriales de ámbito supramunicipal», que la LTH amplió, incluyendo, igualmente, la competencia sobre «demarcaciones municipales». Para los alegantes, dado que la competencia de los TT.HH. es de atribución, se mantiene en el ámbito de competencia de las Instituciones Comunes de la CAPV todo aquello que —dentro de las competencias que el EAPV atribuye a la CAPV— no se reserve expresamente a los TT.HH. en el propio EAPV o se les atribuya expresamente por el legislador de la CAPV.

A continuación se centra en la competencia sobre las Haciendas Locales. Para ello entienden que hay que delimitar con nitidez las competencias que corresponden a los TT.HH. en el ámbito de las Haciendas Locales, pues todo aquello que no les está expresamente atribuido corresponde a las Instituciones comunes, como parte de su competencia sobre «régimen local» y, dado que ni el EAPV ni la LTH atribuyen a los TT.HH. la competencia en «haciendas locales», los TT.HH. carecen de competencia sobre las Haciendas Locales, en general, salvo las excepciones establecidas en la Ley del Concierto económico sobre los tributos locales.

Esta cuestión, sin embargo, requiere un análisis más profundo para el Grupo parlamentario. Ciertamente, los TT.HH. tienen competencia sobre los tributos locales, según el artículo 39 de la Ley del Concierto Económico, ley que no tiene por objeto la distribución interna de competencias entre Instituciones Comunes y TT.HH. A continuación cita el número 5 del artículo 48 de la Ley del Concierto Económico, del que concluye que corresponde al legislador vasco concretar a quién corresponde, en ejercicio de las facultades de tutela financiera —que define mediante la cita de la legislación que considera de aplicación— que, en cada momento, desempeñe el Estado en materia de Entes locales. En cualquier caso lo que entiende el Grupo parlamentario es que las facultades de tutela financiera tienen carácter técnico (de control), sobre el ejercicio de la autonomía municipal en el plano financiero y no pueden ser entendidas como competencia sobre las Haciendas Locales, en toda su extensión; es decir, sobre los ingresos, muy especialmente. Y, sobre todo, no pueden ser entendidas como atributivas de potestades de regulación normativa, lo que reafirma partiendo de la Resolución 2/2003, de 16 de marzo de 2003 de la CA y, del posterior cambio de criterio de la CA en la Decisión 3/2012, de 19 de abril de 2012.

La Ley de Concierto Económico hace referencia, finalmente, a otros dos ámbitos relativos a las Haciendas Locales. El más relevante es el que se refiere a las participaciones de las Entidades Locales del PV en los ingresos tributarios.

El análisis se centra en el art. 51 de la actual Ley de Concierto. Para los proponentes, corresponde al legislador autonómico la distribución de los recursos económicos procedentes de los tributos concertados. Sostienen que del artículo citado debe concluirse los límites de las facultades atribuidas a las DF (gestión ejecutiva) y el sometimiento en su ejercicio, a normas de carácter legislativo o reglamentario que regulen los criterios de reparto de los recursos y la competencia del legislador de la CAPV para establecer las normas reguladoras de la asignación de los recursos económicos de las Municipios.

Si la disposición contenida en el artículo 51 de la Ley de Concierto es la única que, expresamente, atribuye a las DD.FF. la facultad de distribuir a los Entes Locales las cuantías que les correspondan y constituye el indicio de la capacidad de los TT.HH. para distribuir, igualmente, los recursos que les correspondan procedentes ahora, ya no de los tributos no concertados sino de los concertados, no es posible sostener que sus facultades, en este último ámbito, no pueden estar sometidas a las limitaciones a que están sometidas las facultades en aquel primer ámbito, según el grupo proponente.

En consecuencia, la pretensión de la competencia de las TT.HH. para establecer los recursos de los Municipios procedentes de los tributos concertados no viene establecida en la LTH. Solo de forma indirecta e implícita aparece recogida en una Disposición Adicional de la Ley de Aportaciones. Su fundamento radicaría en la extensión, por similitud, de la previsión contenida en la Ley de Concierto respecto a los ingresos procedentes de los tributos no concertados. Pero se pretende que la competencia sobre distribución de recursos procedentes de tributos concertados no esté sometida a los límites que la Ley de Concierto establece en relación con la distribución de los recursos procedentes de los tributos no concertados. Límites que no son otros que su ejecución, en sometimiento a las reglas generales de reparto establecidas, legal o reglamentariamente, por el competente, en la materia «régimen local», es decir, Parlamento y Gobierno, en su caso.

El GP SV-ES mantiene que la limitación de las competencias de los TT.HH. al ámbito estrictamente tributario, y la exclusión de que las mismas incluyan el ámbito presupuestario de los entes locales (especialmente, Municipios), ha sido objeto de afirmación reiterada por parte del Tribunal Supremo (TS), citando las sentencias STS – Sala 3.ª, Contencioso-Administrativo, de 25 de octubre de 1999 –RAR. 1999\8642-, de 8 de abril de 2002 –RAR. 2002\3826- y de 26 de abril de 2002 –RAR. 2002\4222).

El GP SV-ES indica cómo desde alguna posición se considera que existen nuevos datos normativos que avalan la competencia general de los TT.HH. sobre las Haciendas Locales. Se está haciendo referencia a las modificaciones introducidas en el art. 48 de la Ley del Concierto Económico de 2002, respecto a la redacción contenidas en el art. 45 de la Ley de 1981, ambas relativas a la tutela financiera sobre las Haciendas Locales, pero contrariamente a lo que se sostiene, aclaran que, tanto en una como en otra redacción del Concierto Económico, se refieren a las que en cada momento desempeñe en Estado en el régimen común. A tal efecto cita las disposiciones legales que considera de aplicación, con especial referencia a la Disposición Adicional segunda de la LBRL, concluyendo que corresponde, por tanto, al legislador de la CAPV determinar si las atribuye o no a los TT.HH.

Para terminar con esta materia, se cita la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de julio de 2015, recurso de casación 2939/2013, para concluir que el legislador de la CAPV tiene capacidad para decidir sobre la financiación de los Entes Locales, sin que la Comisión Arbitral pueda establecer una interpretación que sea contraria a la establecida por el TS, pudiendo darse la circunstancia de que la Comisión Arbitral podría estar sosteniendo la competencia de los TT.HH. en la materia, mientras el TS anula las Normas Forales dictadas por aquéllos en ejercicio de la competencia citada.

En cuanto a la distribución de los recursos financieros entre las Instituciones Comunes y los Territorios Históricos, se indica que el EAPV no establece límite alguno a la capacidad de establecer en la CAPV, el

sistema de distribución de recursos que parezca más adecuado para garantizar la equidad, la igualdad y los objetivos de desarrollo equilibrado entre los distintos territorios.

7.— Por último, antes de entrar en el análisis particular de los preceptos de la proposición, se ocupan de la cooperación intergubernamental, para concluir que la Proposición impugnada en ningún momento configura los órganos de cooperación intergubernamental como otra cosa que órganos de encuentro y colaboración intergubernamental, en ningún caso como órganos cuyas decisiones puedan imponerse obligatoriamente, condicionando el ejercicio de las competencias de que cada uno es titular.

8.— En cuanto al análisis particularizado de los artículos de la Proposición de Ley

En lo que hace referencia al artículo 1 expresa su disconformidad con los escritos de impugnación que pretenden configurar los TT.HH. como ámbitos sobre los que el legislador de la CAV no puede intervenir en ningún caso.

En relación con el artículo 2, su apartado 1 se mantiene estrictamente en los límites expuestos del EAPV, correspondiendo al Parlamento Vasco determinar las competencias que corresponde atribuir a los TT.HH., de entre las competencias que, de acuerdo al EAPV corresponden a la CA. Su apartado 2, únicamente hace referencia que la ley regulará las relaciones intergubernamentales en el interior de la CAPV y lo mismo cabe decir respecto al apartado 3, en relación con la distribución de los recursos financieros entre las instituciones de la CA, funciones que corresponden al Parlamento Vasco.

En cuanto al artículo 4 sostiene que atribuye a los TT.HH. la capacidad de regular sus instituciones de autogobierno y la referencia a las leyes del estado o de la CA que le sean de aplicación, solamente trata de introducir una referencia de cautela, en el sentido de que ese ejercicio competencial puede estar sometido o limitado por disposiciones de rango legal que sean de aplicación.

En cuanto a los artículos 6 y 7, el párrafo 1 no es más que la consecuencia de los artículos 37.3.f *in fine* y 37.4 del EAPV y, el párrafo 2, se fundamenta en que el análisis de las competencias «exclusivas» reservadas directamente en el EAPV, pone de relieve que se trata de competencias que no pueden presuponer la exclusión de la regulación legislativa, por su propia delimitación material y, por otro lado, si el Parlamento vasco decide atribuir a los TT.HH., dentro de los límites indicados, competencias de desarrollo legislativo y ejecución, resulta evidente, a la luz de la construcción vigente en nuestro ordenamiento de tales competencias, que se trata de competencias cuyo ejercicio queda supeditado al ejercicio que el legislador realice de las potestades legislativas que el EA atribuye a la CA en esos ámbitos.

En lo que hace referencia a las competencias que atribuye a los TT.HH. la Ley del Concierto Económico, para los alegantes es evidente que esa Ley es coherente con lo establecido en el art. 41 del EAPV. Es la Ley del Concierto Económico la que concreta las funciones y los límites en su ejercicio por parte de los TT.HH., en el ámbito de los tributos que integran el sistema de Concierto Económico. Es esta Ley, y no el EA, la que determina qué tributos son de normativa autonómica y cuáles no. Es evidente, además, que, históricamente el Concierto ha venido regulado por normas del Estado (de rango inferior a la Ley); y que la legalidad tributaria es una competencia exclusiva del Estado. Con estos elementos, resulta evidente que es la Ley del Estado la que «actualiza» los derechos históricos, en el ámbito de la Constitución. Por tanto, no puede haber objeción alguna a que la Proposición de Ley haga referencia expresa, en el ámbito tributario, a las competencias y funciones que la Ley del Concierto Económico atribuye a los TT.HH.

En lo que hace referencia al artículo 8, GP SV-ES justifica el porqué de la utilización de la técnica de las «leges repetitae».

Respecto al artículo 9, el GP SV-ES entiende que el legislador no está limitado por competencias que los TT.HH. pudieron haber detentado en la historia. Si el EAPV hubiera querido que eso fuera así lo hubiera establecido directamente, y no hubiera limitado la reserva estatutaria de competencias a los TT.HH. a lo contenido en el art. 37.3, letras a) a e). Por otra parte, el EAPV al determinar las competencias que atribuye a los TT.HH., al amparo de lo previsto en los arts. 37.3.f) *in fine* y 37.4, el Parlamento Vasco

puede delimitar las funciones de los TT.HH., como estime conveniente, atribuyendo la potestad de desarrollo normativo y ejecución, o solo ejecución.

En relación con el artículo 10, su redacción debe interpretarse en el sentido de comprender lo que tradicionalmente eran los Planes Forales, pero entendidos de una forma flexible y dinámica, tal y como los interpretó la Resolución de la Comisión Arbitral 2/2004, de 21 de julio.

A continuación se analizan los artículos 12 y 13, centrándose en las competencias de armonización fiscal a cuyo efecto cita el artículo 2.1.4.º de la Ley del Concierto Económico y la vigente Ley de Armonización, Coordinación y Colaboración fiscal (Ley 3/1989, de 30 de mayo). La Proposición de Ley, en ejercicio de esa capacidad, solamente pretende regular de forma más precisa sus formas de materialización.

Los artículos 14 a 17 se ocupan de la cooperación intergubernamental. La Proposición de Ley solo pretende articular órganos de encuentro que hagan posible la cooperación entre las distintas instancias de gobierno.

Respecto al control sobre el ejercicio de las competencias de ejecución contemplado en el artículo 18, se trata de garantizar una regulación común en todo el territorio.

Los artículos 19 a 25 se ocupan de la distribución de los recursos financieros.

El EAPV no regula el sistema de distribución entre las instituciones de la CA de los recursos que quedan en la CA, después de la satisfacción del Cupo al Estado. Esa es, por tanto, una cuestión que corresponde regular al Parlamento Vasco mediante Ley. Es lo que hizo el Parlamento Vasco al aprobar la vigente LTH y no hay ninguna disposición estatutaria ni, aun menos constitucional, que impida una regulación distinta del sistema de distribución de esos recursos financieros en el interior de la CA. La Proposición de Ley pretende introducir una regulación diferente a la contenida en la vigente LTH.

En lo que se refiere a la incorporación de los representantes municipales en el CVFP para el análisis de las necesidades de financiación de los municipios, nada hay en el EAPV que establezca que la distribución de los recursos financieros procedentes de los tributos que integran el sistema de Concierto, una vez realizado el pago del Cupo al Estado, sea una cuestión que afecte exclusivamente a las Instituciones Comunes y a los órganos forales de los TT.HH.

9.– El GP SV-ES, dando cumplimiento al traslado conferido por la CA de resultados de la aprobación de la LILE, presenta un escrito ratificándose en las alegaciones ya presentadas y, contrariamente, a la posición sostenida por el GV, entiende como oportuna la apreciación realizada de oficio por esta Comisión respecto a la «...*parcial coincidencia entre el fondo de algunas de las pretensiones de declaración sobre la titularidad de las competencias controvertidas en el procedimiento en curso y las modificaciones en la distribución de competencias establecidas por la vigente Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi*». A su juicio esta apreciación no viene sino a constatar la capacidad del legislador de la Comunidad Autónoma de modificar, con las exigencias establecidas por la CA, la propia LTH. Desde este punto de partida, entiende que son aquéllos que han cuestionado la PLO quienes tienen que exponer sus motivos de defensa en las materias señaladas por la Comisión: cooperación institucional de los municipios con las instituciones autonómicas y forales, la gestión de los servicios locales y la financiación de los municipios.

El Pleno de la Comisión Arbitral fijó la fecha del 28 de julio de 2016 para el debate y aprobación de la presente Decisión.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Con carácter previo a entrar en el análisis particularizado de los distintos preceptos de la Proposición de Ley, se ha considerado oportuno expresar la posición de la Comisión Arbitral sobre las cuestiones generales planteadas que podemos agrupar en los siguientes enunciados generales:

- a) El marco general de garantía del núcleo intangible de la foralidad
- b) La proyección de la garantía del régimen foral privativo en la delimitación de la competencia legislativa del Parlamento Vasco
- c) La competencia en materia de Haciendas Forales y del ejercicio de la tutela financiera de los municipios
- d) El acercamiento al marco competencial en relación con la cooperación intergubernamental a la que se refiere el Capítulo 2.º de la Proposición de Ley.

PRIMERO.— EN CUANTO AL MARCO GENERAL DEL NÚCLEO INTANGIBLE DE LA FORALIDAD.

La proposición de ley sometida a la consideración de esta Comisión, tiene por objeto la organización institucional interna de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en desarrollo de su Estatuto de Autonomía. La proposición, en su preámbulo, atribuye al Parlamento Vasco, la competencia legislativa sobre la materia. En relación con esta competencia, con carácter previo al análisis particularizado de las disposiciones contenidas en el texto sometido a consideración, conviene definir el marco general de garantía que la proposición está obligada a respetar —que ha venido identificándose desde la STC 76/1988, de 28 de abril, FJ6 como un núcleo intangible del régimen foral— y, en qué medida la proyección de la garantía de ese régimen foral privativo, limita y delimita la competencia legislativa del Parlamento Vasco en esta materia. Ambas cuestiones van a ocupar las próximas líneas.

Debe partirse a este respecto, de la Disposición adicional 1.ª de la CE, que ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales y que obliga a que la actualización del régimen foral se lleve a cabo en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía. La singularidad de la DA 1.ª CE, que tiene como norma complementaria la Disposición derogatoria 2.ª CE, es que procede a la reintegración foral, con carácter previo al inicio del proceso estatutario que, de esta forma, no surge «ex novo», sino por medio de una actualización normativa de un régimen foral que le precede. Se está refiriendo a la existencia de unos derechos fundados en la historia y de unos sujetos titulares de los mismos que son los Territorios Históricos, que aparecen definidos, por la STC, 76/1988, de 26 de abril (FJ2) —de ineludible cita en este dictamen—, como *«aquellos territorios integrantes de la Monarquía española que, pese a la unificación del Derecho público y de las instituciones políticas y administrativas del resto de los reinos y regiones de España, culminada en los Decretos de Nueva Planta de 1707, 1711, 1715 y 1716, mantuvieron sus propios fueros (entendidos tanto en el sentido de peculiar forma de organización de sus poderes públicos como del régimen jurídico propio en otras materias) durante el siglo XVIII y gran parte del siglo XIX»*. Se trata, por tanto, además de Navarra de las tres provincias que de conformidad con el artículo 2.2 del EAPV, conforman el Territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco, a los que el citado precepto equipara en sus actuales límites: Álava, Guipúzcoa y Vizcaya.

La argumentación mantenida en alguna de las cuestiones objeto de análisis, *«consistente en que las competencias de los TT.HH. dimanen de sus derechos históricos, —en una suerte de fuente autónoma de atribución competencial—, han sido garantizadas por la DA 1.ª CE y, finalmente, actualizadas por el EAPV; así como que el EAPV concibe a la CA como un sujeto que es el resultado final de la decisión de cada Territorio Histórico de integrarse en ella»*, nos obliga a hacer una breve aproximación a su fundamento y contenido. Esta aproximación va a mantenerse en el ámbito de la interpretación estatutaria funcional para el ejercicio de las competencias de control sobre la adecuación a la legalidad estatutaria de la Proposición sometida a consideración, que el artículo 39 del EAPV y, en su desarrollo, la Ley 13/1994 de 30 de junio, confiere a esta Comisión. Es a este marco al que debemos ceñirnos, en el buen entendimiento de que el alcance y contenido que se dé a los derechos históricos y a la DA 1.ª CE, condiciona la interpretación estatutaria.

En cuanto a la apelación a la historia, la inclusión en el texto constitucional de los derechos históricos de los territorios forales, supone el reconocimiento por el legislador constituyente de una voluntad que, a lo

largo de los años, han acreditado los cuatro territorios citados, de disponer de un autogobierno propio; y comporta el compromiso constitucional de su amparo y respeto y de que la actualización de los mismos se lleve a cabo en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía. Se trata de preservar el régimen foral en el orden jurídico-político constituido, trasladando al EAPV la función de definir las bases institucionales y competenciales sobre las que ha de operarse su actualización. Hay, por tanto, un reconocimiento constitucional de una legitimidad que tiene un fundamento histórico, que se recoge en la legalidad construida por el constituyente a la que precede, y que ha de tener reflejo en la elaboración legislativa de los poderes constituidos.

De esta forma, por mandato constitucional, el legislador ordinario no dispone de una absoluta libertad en el marco de la CE y está obligado a garantizar la existencia de un régimen foral reconocible con un régimen de autogobierno territorial, que es lo que vino a definir el TC, con el genérico nombre de garantía institucional, en la STC 32/1981 de 28 de julio, que se proyecta tanto a nivel estatal, como al propiamente autonómico.

Se trata de derechos que la Constitución no crea. El hecho de que no puedan considerarse como un título autónomo del que puedan deducirse específicas competencias, como indica la STC 123/1984, de 18 de diciembre, FJ3, no significa que deban ser ignorados, en lo que al origen en la fundamentación de las correspondientes atribuciones competenciales se refiere, porque de aceptarse esta conclusión su cita en la Carta Magna se convertiría en ociosa. Si el objeto de la DA 1.ª no se entendiera más que como una remisión al Título VIII de la CE, se trataría de una norma sin sentido alguno, una disposición vacía que mal se compadecería con su condición de norma constitucional. De ahí que:

- a) El artículo 147.1 de la CE, al configurar los Estatutos como norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma, sostenga que deben contener las competencias asumidas en el marco de la Constitución, en la que la DA 1.ª CE se inserta y no únicamente en los preceptos anteriormente citados. Es por ello, por lo que el TC ha declarado en sentencia de 29 de julio de 1985, n.º 94/1985, que si bien el marco de referencia principal que han de tener en cuenta los Estatutos de Autonomía a la hora de determinar las competencias que asume cada Comunidad, han de ser los artículos 148 y 149 CE, no está excluido que algunas de éstas tengan su base en otros preceptos constitucionales.
- b) El Tribunal Constitucional mantenga en sentencia de 2 de febrero de 1984, n.º 11/1984 (FJ4) que *«Las fuentes de las que nacen las competencias de los territorios históricos, por un lado, y de las Comunidades Autónomas, por otro, son necesariamente distintas. Los territorios forales son titulares de "derechos históricos" respetados, amparados y sujetos a actualización en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, en virtud de lo dispuesto por la disp. adic. 1.ª CE; por lo que la delimitación de las competencias de tales territorios podrá exigir una investigación histórica acerca de cuáles sean tales "derechos". Mientras que las competencias de las Comunidades Autónomas son las que éstas, dentro del marco establecido por la Constitución, hayan asumido mediante sus respectivos Estatutos de Autonomía; habrá que acudir, en consecuencia, a la Constitución, a los Estatutos de Autonomía y a otras posibles normas delimitadoras de competencias dictadas en el marco de las anteriores, para saber cuáles sean las correspondientes a cada Comunidad.»*
- c) Este mismo Tribunal, en sentencia de 20 de septiembre de 1990 n.º 140/1990 (FJ3) interprete que los territorios forales del País Vasco *«...pueden mantener competencias que les viniesen atribuidas por los derechos históricos al amparo de la disposición adicional primera de la Constitución según su actualización en el marco de la Constitución y del Estatuto de Autonomía (SSTC 11/1984, fundamento jurídico 4.º; 123/1984, fundamento jurídico 3.º; 76/1988, fundamento jurídico 4.º; 94/1986, fundamento jurídico 6.º).»*
- d) El concepto de derecho histórico empleado en la DA 1.ª CE, apele a un cierto contenido competencial que vendría siendo ejercido de forma continuada por la Institución Foral y reconocido por el Estado; y que la delimitación de las competencias de tales territorios pudiera exigir una investigación histórica (SSTC 11/1984, fundamento jurídico 4.º; 86/1988, fundamento jurídico 4.º).

- e) Y, finalmente, que nada impida que la atribución constitucional de una determinada competencia como propia de alguna Comunidad Autónoma, encierre el reconocimiento del derecho histórico sobre el que se apoya, como indica la STC de 29 de julio de 1985, n.º 94/1985 y, así se recoge jurídicamente en la atribución de algunas de las competencias asignadas a la CAV, en el EAPV.

De hecho la garantía constitucional de los derechos históricos puede comportar, tal y como se recoge en la STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ26, que el legislador estatal confiera un tratamiento normativo singular, o si se prefiere, excepcional –entendido en el sentido de que se aparta de la regla común– para los territorios forales, cuyo fundamento constitucional, reside precisamente en la DA 1.ª CE.

Es con arreglo a estas consideraciones y, dentro de las limitaciones que de las mismas resultan, por lo que podemos afirmar que los derechos históricos han adquirido la condición de categoría jurídica que ha servido de apoyatura a normas de rango inferior, siendo relativamente frecuente la introducción de cláusulas de salvaguarda o reserva foral en la legislación ordinaria. Tienen, por tanto, un carácter preconstitucional y una proyección normativa, tanto en la dimensión institucional como competencial, porque:

- a) informan toda la legislación que les afecte y son causa eficiente y formal del autogobierno, porque de ellos traen su origen competencias asumidas en el EAPV, como así expresamente se reconoce en los artículos 16, 17 y 41 del Estatuto de Gernika.
- b) Y son indisponibles para el legislador ordinario estatal y/o autonómico, al encontrarse bajo la protección del paraguas constitucional y, más concretamente del estatutario. Se trata, como dice la STC, 26 de abril de 1988, 76/1988, FJ6, «.... pues, de una regla de garantía e interpretación, que coloca en lugar preferente, en cuanto a su respeto y protección, a los regímenes forales en su definición estatutaria, tanto frente a las Instituciones comunes del País Vasco como a los poderes centrales del Estado; regímenes forales que el mismo Estatuto precisa en cuanto a cuál sea su contenido esencial, intocable por los poderes autonómicos o estatales. Ha de tenerse en cuenta, por otra parte, que el mismo Estatuto, en otras ocasiones, recoge el límite que la garantía foral representa respecto a otras instituciones de la Comunidad Autónoma; así, en su art. 10, apartados 1 y 3, al referirse a determinadas competencias de la Comunidad Autónoma, lo hace “sin perjuicio de las facultades correspondientes a los territorios históricos, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 37 del mismo (Estatuto)”, expresión que se repite en el art. 25.1, como límite a los poderes del Parlamento Vasco.».

Por consiguiente, el hecho de que el reconocimiento constitucional no asegure un contenido concreto o un ámbito competencial determinado sino la preservación de un régimen foral, en términos reconocibles con un mínimo irreductible, no significa obviar la necesidad de mantener un conjunto de instituciones y competencias que lo hagan reconocible, para la imagen que de las mismas tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar, que se concretan, en el orden jurídico actual, en un núcleo indisponible para el legislador ordinario recogido en el EAPV.

El Estatuto de Autonomía se convierte en el elemento, sino el único, sí el más importante, de actualización del régimen foral de los territorios históricos, tal y como afirmó el TC en su sentencia de 26 de abril de 1988, 76/1988, FJ5: «el Estatuto de Autonomía del País Vasco es, al mismo tiempo, expresión del derecho a la autonomía que la Constitución reconoce a la nacionalidad vasca, y expresión actualizada del régimen foral como régimen foral actualizado, en el sentido de la DA 1.ª CE. Así se explica que las Instituciones Comunes del País Vasco hayan recibido del Estatuto de Autonomía funciones en materias directamente vinculadas al régimen foral (como los conciertos económicos) y, viceversa, que el Estatuto haya posibilitado la asunción por órganos forales de los territorios históricos de diversas competencias sin necesaria relación con su ejercicio histórico –art. 37.3.f) EAPV–».

El EAPV contempla esta actualización del régimen foral en una doble dirección:

- a) Por un lado, considerando en su artículo 1.º, al Pueblo Vasco en su globalidad, como sujeto que se constituye en Comunidad Autónoma dentro del Estado Español, de acuerdo con la Constitución y el Estatuto, sin que la aceptación del régimen autonómico implique su renuncia a los derechos que le hubieran podido corresponder en virtud de su historia, tal y como se contiene en la DAU EAPV.
- b) Y reconociendo el derecho de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, así como Navarra, a formar parte de la CAPV, sin que el régimen estatutario suponga la alteración del régimen foral específico o de las competencias privativas de cada territorio histórico, tal y como ordena el artículo 37.2 del EAPV.

El factor foral tiene, por tanto, una doble dimensión que se proyecta hacia el exterior, en una suerte de novación conjuntiva y no disyuntiva, en la negación de que la aceptación del EAPV pueda significar ningún tipo de renuncia a derechos fundamentados en la historia y, una dimensión interna, que es la que nos ocupa y a la que debemos limitarnos, que tiene que ver con la organización institucional interna de la Comunidad Autónoma, en la que se atribuye específicamente a las entidades territoriales forales su régimen jurídico privativo, artículo 37.1 EAPV y un conjunto de competencias exclusivas que resultan del artículo 37 apartados 3 y 4, y el artículo 41. El elemento paccionado, resultante del concurso de voluntades, se convierte así en fundamento básico de nuestro sistema institucional.

Se configura así, una estructura territorial compleja, en la que el monopolio legislativo, que se atribuye al Parlamento Vasco debe hacerse, tal y como afirma en su artículo 25.1 *in fine*, «*sin perjuicio de las competencias de las instituciones a que se refiere el artículo 37...*», de forma y manera que lo dispuesto en el Estatuto debe respetar, tanto la naturaleza del régimen foral como las competencias de los regímenes privativos de cada territorio histórico. Esta complejidad territorial, más allá del reparto competencial que establece el EAPV en lo que constituye su esencia, obliga, como en cualquier sistema de distribución horizontal del poder político, a un permanente diálogo y colaboración entre las instituciones comunes y los territorios históricos, que forma parte consustancial de la arquitectura institucional de la CAV y debe tener su reflejo en el ordenamiento jurídico. En el artículo 42.a) del EAPV, puede encontrarse una expresión concreta de este sistema acordado o paccionado, que forma parte integrante del núcleo del régimen foral y que constituye, según la STC 76/1988 FJ 9, «*parte del contenido mínimo de la garantía institucional de ese régimen, en cuanto su desaparición supondría la de un factor esencial para que pudiera reconocerse pervivencia de la foralidad*».

La adecuación de la técnica de la garantía institucional con el mandato constitucional de proteger y actualizar los derechos históricos de los territorios forales, se concentra en lo que el TC ha venido a definir como un núcleo intangible de la foralidad, para cuya concreción es necesario acudir, con carácter principal, al EAPV, que concreta y especifica el contenido mínimo del régimen foral, como subrayo el TC en la resolución 76/1988, FJ5 *in fine*. El Estatuto de Gernika se convierte así, en el principal y básico instrumento que da seguridad jurídica a los derechos históricos de los territorios forales y que define, de manera concreta, ese componente foral irreductible. Por consiguiente, toda la legislación subordinada al pacto estatutario está obligada a respetarlo, sin que bajo el manto de su adecuación a la realidad existente en cada momento pueda violentarlo. Si así se pretendiera, por entender que la imagen de la foralidad no se acomoda a la conciencia social existente en cada momento, deberá, en primer lugar, modificarse el Estatuto de Autonomía. Lo que no cabe es que una legislación de rango jerárquico inferior pueda alterar el sistema de distribución de competencial definido en la norma institucional básica de nuestra Comunidad Autónoma, apoyándose en las circunstancias existentes en cada momento histórico.

La actualización de los regímenes forales llevada a cabo por el Estatuto de Autonomía recoge dos dimensiones distintas (STC 76/1988, de 26 de abril, FJ6):

- a) En la vertiente institucional, «*... se confirma la garantía constitucional consagrada en la Disposición adicional primera CE, en el art. 3 del Estatuto, en cuanto a la organización e instituciones privativas de autogobierno de cada uno de los territorios históricos, y en el art. 37.2, respecto, tanto al régimen foral, como a las competencias de los territorios históricos, al*

establecer que “lo dispuesto en el presente Estatuto no supondrá alteración de la naturaleza del régimen foral específico o de las competencias de los regímenes privativos de cada territorio histórico».

- b) En la vertiente competencial, la actualización, concreta y específica el contenido de la garantía foral precisando dos tipos que corresponden a los territorios históricos, tal y como recoge la citada resolución:
 - a) *Competencias exclusivas que derivan directamente del Estatuto: se trata de las especificadas nominalmente en el apartado 3, subapartados a) a e), y de las comprendidas en el primer inciso del subapartado 1), «todas aquellas que se especifiquen en el presente Estatuto».*
 - b) *Competencias que habrán de precisarse a través de la actuación concreta de los poderes de la Comunidad, y que comprenden, tanto competencias exclusivas «que les sean transferidas» [art. 37.3.f)], sin que el Estatuto precise por parte de quién, como «el desarrollo normativo y la ejecución, dentro de su territorio, de las materias que el Parlamento Vasco señale» (art. 37.4).*

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

Este componente nuclear intangible del contenido del régimen foral se concreta en los siguientes preceptos:

1.– Artículos 3 y 24.2 del EAPV, a los que se ha hecho referencia también en la dimensión institucional, por el que cada uno de los territorios históricos que integran el País Vasco, podrán en el seno del mismo, conservar o, en su caso, restablecer y actualizar su organización y sus instituciones privativas de autogobierno, lo que tiene su reflejo en el artículo 37.1 por el que los órganos forales de los TT.HH. se regirán por el régimen jurídico privativo de cada uno de ellos.

2.– Artículo 10.34 por el que, en materia de carreteras y caminos, además de las competencias contenidas en el apartado 5, núm. 1 art. 148 CE, las diputaciones forales de los territorios históricos conservarán íntegramente el régimen jurídico y competencias que ostentan o que, en su caso, hayan de recobrar, a tenor del artículo 3 del Estatuto.

3.– Artículo 37, epígrafe 2 y 3, en sus apartados a), b), c), d), e) y f) (en su primer inciso) «todas aquellas que se especifiquen en el presente Estatuto».

4.– Artículo 41 que, tal y como indica en su epígrafe 1, tiene por objeto contemplar el sistema foral tradicional del Concierto Económico y que en su epígrafe 2, establece las bases y principios que ha de respetar, previendo una intervención del Estado y también del Parlamento Vasco, que podemos concretar en los siguientes competencias:

- a) El mantenimiento, establecimiento y regulación por los Territorios Históricos dentro de su territorio del régimen tributario, atendiendo a la estructura general impositiva del Estado, a las normas que para la coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado se contengan en el Concierto y a las que dicte el Parlamento Vasco para idénticas finalidades, dentro de la Comunidad Autónoma.

- b) La exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de todos los impuestos, salvo los que se integran en la renta de aduanas y los que actualmente se recaudan a través de monopolios fiscales, sin perjuicio de la colaboración con el Estado y su alta inspección.
- c) La aplicación, en sus respectivos territorios, de las normas fiscales de carácter excepcional y coyuntural que el Estado decida aplicar al territorio común, estableciéndose igual periodo de vigencia que el señalado para éstas.

Por consiguiente, tal y como afirmó el TC, en la sentencia reiteradamente citada, difícilmente podrá entenderse que ese núcleo intangible de la foralidad, que debe respetarse por imperativo estatutario, se encuentra indeterminado y es a este mínimo irreductible, al que deberá acomodarse la proposición sometida a nuestra consideración en el análisis más particularizado de cada uno de sus preceptos.

SEGUNDO.— EN CUANTO A LA PROYECCIÓN DE LA GARANTÍA DEL RÉGIMEN FORAL PRIVATIVO EN LA DELIMITACIÓN DE LA COMPETENCIA LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO VASCO

Procede ahora examinar la segunda cuestión que se ha planteado con carácter general, relativa a la competencia del Parlamento Vasco para modificar el sistema competencial establecido en la CAPV mediante 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.

La Ley 13/1994, de 30 de junio, por la que se regula la Comisión Arbitral ha posibilitado a través de su actuación y de sus Decisiones y Resoluciones, el establecimiento de un procedimiento de reforma y modificación de la LTH, que aúna su condición de ley ordinaria con su papel transcendental en el entramado institucional vasco.

La Decisión 05/2003, de 3 de noviembre, del Pleno 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 fue la primera que estableció dichas circunstancias:

«Se produce así una disociación entre la naturaleza angular de la LTH por razón de su contenido y su envoltorio legal formal, siendo la modificación de éste por una ley del Parlamento Vasco elemento suficiente para alterar el contenido de aquélla.

Que así lo quiso el propio legislador vasco de la LTH es evidente y su manifestación en la Exposición de Motivos de la LTH, suficientemente ilustrativa al respecto: "Finalmente, el Título Primero regula las competencias de los Territorios Históricos de acuerdo con los principios expuestos. Por ello, a la vez que se ratifican las competencias que "en todo caso" les corresponden, el presente texto legal prevé la posibilidad de adaptarse a nuevas situaciones que puedan surgir en el futuro, configurando los mecanismos jurídicos por medio de los cuales se podrán transferir o delegar nuevas materias como consecuencia, de una parte, del desarrollo estatutario y el consiguiente ejercicio de competencias por la Comunidad Autónoma, y, de otra, en virtud de una eventual redistribución de competencias que se hiciera aconsejable para un mejor servicio de los ciudadanos. De este modo se garantiza la ausencia de planteamientos inflexibles o rígidos que pudieran resultar inadecuados por la propia evolución social, económica y política del País".

Está claro 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.» (Fundamento de Derecho 2.º).

Continuó la Comisión Arbitral en esa misma Decisión refiriéndose, más en concreto, al requisito formal de norma con rango de Ley dictada por el Parlamento Vasco, que articule de forma directa, expresa y fundada dicha modificación, admitiendo una técnica legislativa variable:

«La cita efectuada da ya la clave, en cuanto a la tercera premisa propuesta, para una conclusión que se plantea lógica en el hilo discursivo seguido, cual es la de entender que la alteración del esquema de distribución competencial de la LTH, de su contenido material, requiere desde un punto de vista formal una norma con rango de ley dictada por el Parlamento Vasco, que articule de forma directa, expresa y fundada dicha modificación, ya que de lo contrario, la propia LTH se vería desprovista de su propia

función de encaje competencial básico en la Comunidad Autónoma del País Vasco. 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.» (Fundamento de Derecho 2.º).

La cita ha de completarse con la necesaria referencia a la Decisión 01/2005, de 8 de febrero, del Pleno de la Comisión Arbitral, relativa a las cuestiones de competencia planteadas por las Juntas Generales de Álava y la Diputación Foral en relación con el Proyecto de Ley de Aguas:

«Primero.— Tal y como han citado las partes, considera esta Comisión que constituye punto de partida recordar lo que sustancialmente se dijo en la Decisión 5/03, en cuanto a los parámetros que debía cumplir la modificación de la LTH, concluyendo que "la alteración del esquema de distribución competencial de la LTH, de su contenido material, requiere desde un punto de vista formal una norma con rango de ley dictada por el Parlamento Vasco, que articule de forma directa, expresa y fundada dicha modificación, ya que de lo contrario, la propia LTH se vería desprovista de su propia función de encaje competencial básico en la Comunidad Autónoma del País Vasco. 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".» (Fundamento de Derecho 1.º).

La doctrina establecida por la Comisión Arbitral en su Decisión 05/2003 y luego reafirmada en la Decisión 01/2005, volvió a encontrar su contraste en idéntica dirección, en dos Decisiones de la Comisión Arbitral que tuvieron por objeto sendos Proyectos de Ley Municipal de Euskadi.

En la primera de ellas, esto es en la Decisión 01/2008, de 20 de octubre, se trataba de modificar la LTH, en función de lo dispuesto en la Disposición final del Proyecto de Ley Municipal de Euskadi entonces en discusión, así como a derogar la Disposición Adicional segunda de la LTH. La Comisión Arbitral decidió en este caso en relación a esa reforma de la LTH lo siguiente, remachando el criterio ya antedicho:

«Sin embargo, su innegable transcendencia en el ámbito de delimitación competencial llevó con acierto, a la Decisión 05/2003, de esta Comisión Arbitral, a explicitar determinados requisitos: primero una norma con rango de ley dictada por el Parlamento Vasco, "que articule de forma directa, expresa y fundada dicha modificación, ya que de lo contrario, la propia LTH se veía desprovista de su propia función de encaje competencial básico en la Comunidad Autónoma del País Vasco».

Exigencias que se cumplen —el fundamento de la reforma se explicita en el último párrafo de la exposición de motivos del PLME— en el presente supuesto —ley formal, directa, expresa y fundada—, por lo que no hay objeción alguna a las modificaciones legales desde la perspectiva del mero instrumento de reforma. La cuestión se plantearía si esa reforma incide negativamente en competencias forales y altera la imagen reconocible de la misma en la sociedad. La respuesta, en este caso, debe ser negativa.» (Fundamento de Derecho 3.º)

De nuevo tuvo oportunidad la Comisión Arbitral en su Decisión 03/2012, de 19 de abril, en torno a otro Proyecto de Ley Municipal de Euskadi de resolver una serie de cuestiones relacionadas con la posible modificación de la LTH y sostuvo lo siguiente:

«11.– A la luz de la interpretación de la distribución de competencias entre Instituciones Comunes y Órganos Forales de los TT.HH. precisada en los Fundamentos precedentes es evidente, en primer lugar, que las disposiciones impugnadas no alteran la distribución de competencias establecida en el EAPV. Por otra parte, cuando alteran disposiciones contenidas en la LTH, a través de las previsiones contenidas en la Disposición Final cuyos apartados son objeto de impugnación en este procedimiento, el PLME satisface plenamente los requisitos establecidos por esta CA, en el sentido de que la modificación de las competencias atribuidas a los TT.HH. en la LTH por leyes posteriores a ésta debe ser “directa, expresa y fundada». Y lo hace en unos términos que reconocen a los TT.HH. un ámbito de intervención más amplio que el que exigen el EAPV, el Concierto Económico y la LTH.» (Fundamento de Derecho A, cuarto, once)

La primera constatación que se deduce de la lectura del PLO es que, al menos desde una perspectiva formal, los requisitos antes señalados se cumplen y, además, no es objeto de controversia entre las partes la cuestión relativa a la forma empleada para la modificación de la LTH.

El tema, sin embargo, está conectado no tanto con el mantenimiento de los requisitos formales dibujados por la Comisión Arbitral en relación con la LTH, sino con la cuestión relativa al contenido material de la PLO y si ésta, altera o no un marco de distribución competencial que está más allá y trasciende de la disponibilidad competencial del Parlamento Vasco. No se trata de afirmar, que el núcleo intangible de la foralidad sea algo inmutable; muy al contrario, su adaptación a las necesidades de cada caso y de cada tiempo es algo necesario y evidente, como lo es también que esta adaptación ha de realizarse de acuerdo con los requisitos que precisa la distribución competencial interna de la CAPV no solo en lo formal, sino también en lo relativo al contenido material de esa distribución competencial.

Cobra aquí todo su sentido la reflexión antes transcrita que hizo la Comisión Arbitral con motivo de la Decisión 05/2003, causa, además, de las demás Decisiones de la Comisión Arbitral ya citadas, puesto que en dicha Decisión se subrayó la naturaleza angular de la LTH y su posibilidad de adaptarse a nuevas situaciones que puedan surgir en el futuro como consecuencia del desarrollo estatutario y el consiguiente ejercicio de competencias por la Comunidad Autónoma y/o en virtud de una eventual redistribución de competencias que se hiciera aconsejable para un mejor servicio de los ciudadanos.

La posible alteración competencial, por tanto, ha de respetar los requisitos formales ya señalados, pero, no cabe sin más decir que con dicho respeto por los requisitos formales y su cumplimiento sea posible una alteración de la LTH que afecte a elementos competenciales de carácter indisponible para el legislador ordinario vasco, incluidos en el núcleo intangible de la foralidad que, al gozar de una protección constitucional y estatutaria, en función de su origen y posterior recepción por parte de la Constitución, no son susceptibles de modificación a través del Parlamento Vasco.

De ahí que haya que acoger la distinción entre las competencias que forman parte del núcleo intangible de la foralidad y que no son susceptibles de modificación, ni aun alterando la LTH con los requisitos exigidos por la Comisión Arbitral y, aquellos otros términos competenciales que forman parte del ámbito de expansión de la foralidad y pueden ser objeto de alteración por parte de una posible regulación de la LTH que reúna los requisitos señalados por la Comisión Arbitral en las Decisiones ya referenciadas.

En definitiva, se trata de analizar si lo que se plantea en el PLO es una reforma que excede del ámbito competencial que el legislador ordinario vasco tiene atribuido, al modificar de forma sustancial el núcleo intangible de la foralidad definido con carácter previo y que le resulta indisponible.

Esto no supone, en ningún caso, añadir o acumular unos requisitos de carácter suplementario para la modificación de la LTH con arreglo a los criterios establecidos por la Comisión Arbitral y ya reseñados, sino la constatación de que la LTH recoge el marco de distribución competencial dentro de la Comunidad Autónoma Vasca, pero que en dicha distribución competencial hay una serie de materias que por su propia naturaleza indisponible exceden de una posible reforma en el marco del Parlamento Vasco, sede del legislador ordinario de la CAPV.

Es precisamente en ese núcleo intangible de la foralidad en donde radica el límite de indisponibilidad que el legislador vasco debe respetar porque su modificación va más allá de lo puramente competencial e incide en el ámbito de organización institucional y desemboca en la necesaria modificación del Estatuto de Autonomía del País Vasco lo que evidentemente queda fuera del alcance competencial del legislador vasco ordinario.

TERCERO.— EN CUANTO A LA COMPETENCIA EN MATERIA DE HACIENDAS FORALES Y DEL EJERCICIO DE LA TUTELA FINANCIERA DE LOS MUNICIPIOS

Resulta procedente, en primer lugar, delimitar la materia de Haciendas locales, y para ello se ha de analizar el título o títulos competenciales subyacentes así como el conjunto de facultades que integran dicha competencia. Las cuatro instituciones actoras en el procedimiento hacen valer, en soporte de su argumentación, la interpretación realizada con anterioridad por esta Comisión Arbitral en las Decisiones 2/2003, sobre la Norma Foral Presupuestaria de las Entidades Locales del Territorio Histórico de Bizkaia (BOPV n.º 204, de 20 de octubre de 2003), 1/2008, en relación con el Proyecto de Ley municipal (BOPV n.º 115, del 13 de junio de 2008), y en el voto particular emitido en la Decisión 3/2012, de 19 de abril (BOPV n.º 115, de 13 de junio de 2012), dictada en relación con el Proyecto de Ley Municipal de Euskadi. Por su parte, el Grupo Socialistas Vascos articula sus alegaciones con arreglo a la interpretación seguida por esta Comisión Arbitral en la Decisión 3/2012.

Para resolver la cuestión de competencia objeto del presente procedimiento es necesario comenzar por delimitar el título competencial «Haciendas locales» y, tras ello, determinar, de acuerdo con las reglas de distribución de competencias entre las Instituciones Comunes y los Órganos Forales, a quién se atribuye dicha competencia.

Primero.— La delimitación del título competencial «Hacienda local»

1.— No existe en el EAPV un título competencial diferenciado relativo a la Hacienda general, tal y como está prevista para el Estado en el art. 149.1.14 de la CE; por otro lado, el EAPV no hace mención específica a la Hacienda local como título competencial diferenciado. El art. 10.4 EAPV atribuye a la CAPV la competencia sobre régimen local, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.1.18.^a de la Constitución.

2.— La Comisión Arbitral en su Decisión 3/2012 interpreta que la competencia sobre Haciendas locales, en toda su integridad, es parte integrante del «régimen local» y, por tanto, de la competencia de la CAPV. A estos efectos, se señala que:

“El artículo 10.4 del EAPV atribuye a la CAPV la competencia «exclusiva» en materia de Régimen Local. Y es ya un lugar común que las Haciendas Locales forman parte integrante de la materia «Régimen Local. Así lo ha afirmado reiteradamente la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (TC) —ver por todas, la STC 233/1999, de 13 de diciembre, sobre la Ley de Haciendas Locales, FJ 4.º; así lo recoge la legislación vigente, en relación con la competencia del Estado establecida en el artículo 149.1.18 de la Constitución —ver Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales— y así lo ha admitido esta CA —ver Decisión 2/2003—. Asumida la competencia sobre Régimen Local, «sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.1.18 de la Constitución», no puede haber duda alguna, por tanto, sobre la asunción por parte de la CAPV de la competencia sobre Haciendas Locales, en toda su integridad”.

3.— Frente a la postura expresada en la citada Decisión, es preciso señalar que el TC ha interpretado reiteradamente que, en determinados aspectos relativos a las Haciendas locales, el título competencial prevalente es el de “Hacienda General” del art. 149.1.14.

En este sentido, la sentencia del TC 233/1999 afirma que:

«En cuanto que una medida de esta naturaleza (la participación de los entes locales en los ingresos fiscales del Estado) se encuentra indiscutiblemente dirigida a garantizar la suficiencia financiera de las

lunes 31 de octubre de 2016

Haciendas Locales (artículo 142 CE) (...) la misma ha de incardinarse sin mayores esfuerzos argumentativos (...) en la competencia de la Hacienda General» (FD 31 STC 233/1999).

El TC admite que existen determinadas finalidades (como salvaguardar la suficiencia financiera de las Haciendas locales), que permiten al Estado regular aspectos de la Hacienda local, al amparo del art. 149.1.14 sobre “Hacienda General”.

En el mismo sentido, la STC 237/1992 (FJ 6), con cita de la STC 96/1990, declaró que *“no cabe desconocer la doble competencia del Estado, convergente aquí, sobre la Hacienda general y para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (arts. 149.1.14 y 18 CE), ya que precisamente el carácter que reviste la participación de las entidades locales en los tributos estatales, como garantía de su autonomía, hace de tal sistema de dotación de recursos el soporte del funcionamiento de estas Haciendas «dentro del conjunto de la Hacienda general» y, en consecuencia, le convierte «en un elemento básico de ésta».”*

4.– Esta doctrina jurisprudencial se ve reflejada, asimismo, en el art. 1.1 del TRLHL que, al regular su ámbito de aplicación, dispone que tienen la consideración de bases del régimen jurídico financiero de la Administración local, *dictadas al amparo del artículo 149.1.18.º de la Constitución, los preceptos contenidos en esta ley, con excepción de los apartados 2 y 3 del artículo 186, salvo los que regulan el sistema tributario local y los que desarrollan las participaciones en los tributos del Estado a que se refiere el artículo 142 de la Constitución, todo ello sin perjuicio de las competencias exclusivas que corresponden al Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.14.º de la Constitución.*

5.– En el mismo sentido se pronuncia el voto particular emitido en la Decisión 2/2012 de la Comisión Arbitral en relación con *la competencia sobre la participación en los tributos concertados* al indicar que:

La mención al artículo 142 CE, que va unida a la relativa a las competencias tributarias, y la salvedad final con respecto al artículo 149.1.14.º, Hacienda general, refutan radicalmente el encuadramiento competencial seguido por la Decisión que, como se ha dicho, asegura que la competencia sobre la participación en los tributos concertados pertenece a la materia de régimen local. De esta regulación se desprende que el título competencial que habilita la intervención normativa al Estado sobre la participación de las entidades locales en los ingresos estatales no es, insistimos, el 149.1.18.º CE (bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas) sino el 149.1.14.º (hacienda general) en el que no existe el juego bases/desarrollo ya que en ese terreno las competencias son exclusivas de modo que es el titular de cada hacienda el competente para determinar el régimen de la participación en los ingresos generados por sus tributos propios (apdo. 61).

6.– Además, el propio TC ha sostenido que en virtud de la competencia básica del Estado en materia de ordenación del crédito (art. 149.1.11), corresponde en exclusiva al Estado establecer las condiciones o presupuestos que han de permitir el endeudamiento de los entes locales. En su Sentencia 171/2014, de 23 de octubre de 2014 (FJ4.º), ha manifestado que:

“...la autorización concreta de las operaciones de endeudamiento de las entidades locales corresponde de forma directa a quien tenga atribuida su tutela financiera –Estado o Comunidad Autónoma que ostente la competencia–, si bien corresponde en exclusiva al Estado el establecimiento de las condiciones generales o presupuestos que han de permitir dicho endeudamiento [tempranamente, STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 16.f); y SSTC 134/2011, FJ 14.b); 196/2011, FJ 12.a); 197/2011, FJ 15; 120/2012, FJ 7], todo ello teniendo en cuenta la doctrina en relación con la competencia básica del Estado en materia de ordenación del crédito, competencia que hemos interpretado de forma extensiva “hasta el punto de incluir actos de pura ejecución” [SSTC 133/1997, de 16 de julio, FF.JJ. 4.B) y 9.A) b); y 235/1999, de 20 de diciembre, FJ 3]. Concretamente, en la STC 134/2011, en relación con el art. 23.2 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, que condicionaba la autorización de las operaciones de crédito y emisiones de deuda del art. 54 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales, a que se hubieran cumplido los objetivos de estabilidad presupuestaria, sostuvo que se trataba de una prescripción de ordenación financiera de las operaciones de crédito y emisión de deuda de los entes locales que encuentra legítima cobertura en las reglas del art.

149.1.11 y 13 CE y que no comporta vulneración de la autonomía de dichos entes ni de su suficiencia financiera, ya que ambas están sometidas a los límites que conllevan las señaladas competencias del Estado [FJ 14.b)].

7.— Por tanto, siguiendo la doctrina del TC, y de acuerdo con la interpretación del voto particular emitido en la Decisión 2/2012 de la Comisión Arbitral, cabe sostener que en el régimen jurídico de las “Haciendas locales”, además del título competencial del art. 149.1.18 CE sobre legislación básica de régimen local, concurre también el título “Hacienda General” del art. 149.1.14, además de la competencia básica del Estado en materia de ordenación del crédito (art. 149.1.11 CE).

En consecuencia, y respecto de esta primera cuestión, es preciso subrayar que en la materia “Haciendas locales” concurren distintos títulos competenciales, más allá del exclusivo título competencial “régimen local”; en este sentido, no parece que pueda admitirse la afirmación de que el título competencial sobre régimen local abarque la materia Haciendas locales “en su integridad”, tal y como se sostiene en la Decisión 3/2012 de la Comisión Arbitral.

A partir de aquí, analizaremos la distribución interna de la competencia sobre las Haciendas locales en el seno de la CAPV.

Segundo.— La distribución interna de competencias —entre Instituciones comunes y Territorios Históricos— en materia de Hacienda local.

1.— En la Comunidad Autónoma del País Vasco, la materia de Hacienda local como tal, no está atribuida, con carácter de exclusividad, a ninguna de las instituciones. El art. 10.4 EAPV atribuye a la CAPV competencia exclusiva en “régimen local”, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.1.18.ª de la Constitución.

El art. 37.3 EAPV regula las competencias exclusivas de los Territorios históricos y entre otras, se atribuye la competencia en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus propias instituciones, así como la competencia en la elaboración y aprobación de sus presupuestos. En la letra f) del artículo 37.3) se establece una cláusula de remisión “todas aquellas que se especifiquen en el presente Estatuto o que les sean transferidas”. Esta cláusula nos lleva a las competencias que, en virtud de la garantía de la foralidad se hallan sustentadas en la Disposición Adicional Primera de la CE, en los arts. 41 y 42 EAPV (en el Título III relativo a Hacienda y Patrimonio) y, por remisión estatutaria, en la Ley de Concierto Económico.

No cabe olvidar que el Tribunal Constitucional en su reciente sentencia 118/2016, de 23 de junio de 2016 (BOE núm. 181 de 28 de julio de 2016), en su FJ2 ha sostenido que el régimen de concierto económico, “se integra en el núcleo del régimen foral y que se caracteriza por la existencia de “un régimen fiscal propio”, que no hace sino salvaguardar determinadas peculiaridades de su “autogobierno territorial” o de su “foralidad” (STC 76/1988, de 26 de abril, FF.JJ. 2 y 4).

Asimismo, en el FJ-3.º de la referida sentencia sostiene que son parámetro inmediato o directo de la validez de las normas forales fiscales, además de la Constitución, tanto el Estatuto de Autonomía, como el Concierto, al ser estas últimas normas ordenadoras de las relaciones tributarias entre el Estado y los territorios históricos de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa.

El Concierto Económico, actualmente regulado por la Ley 12/2002, de 23 de mayo, regula las relaciones de orden financiero y tributario del País Vasco con el Estado y constituye la columna vertebral del sistema financiero y tributario vasco.

El art. 41 EAPV establece que las instituciones competentes de los Territorios Históricos podrán mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, el régimen tributario, atendiendo a la estructura general impositiva del Estado, a las normas que para la coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado se contengan en el propio Concierto, y a las que dicte el Parlamento Vasco para idénticas finalidades dentro de la Comunidad Autónoma (41.2.a) EAPV). Por su parte, el art. 41.2.b) del propio

Estatuto de Autonomía establece que la exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de todos los impuestos, salvo los que se integran en la Renta de Aduanas y los que actualmente se recaudan a través de Monopolios Fiscales, se efectuará por las respectivas Diputaciones Forales, sin perjuicio de la colaboración con el Estado y su alta inspección. En consecuencia, las competencias normativas en materia tributaria del sistema del Concierto Económico no resultan atribuidas solo mediante la Ley del Concierto Económico, sino por el bloque de constitucionalidad, compuesto por la Disposición Adicional Primera de la Constitución y el EAPV.

El art. 42 EAPV, al regular los ingresos de la Hacienda General del País Vasco, se remite en su letra a), a una Ley del Parlamento Vasco para establecer los criterios de distribución equitativa y el procedimiento por el que, a tenor de aquéllos, *se convendrá* y harán efectivas las aportaciones de cada Territorio Histórico.

La STC 76/1988 (FJ 9) ha considerado dicho elemento acordado o paccionado como integrante del núcleo del régimen foral y como parte del contenido mínimo de la garantía institucional de ese régimen, al sostener que:

“...de los antecedentes legislativos, de la especial configuración institucional de la autonomía del País Vasco y de la comparación entre los intereses de la Comunidad Autónoma y los de los Territorios Históricos, debe estimarse que la expresión “se convendrá” del art. 42 al EAPV supone la exigencia de una concordancia o acuerdo de voluntades entre las Instituciones comunes y los Territorios Históricos”.

Sostiene el TC en la citada sentencia que la desaparición del acuerdo de voluntades supondría la desaparición de un factor esencial para que pudiera reconocerse la pervivencia de la foralidad. Este elemento paccionado o de necesidad de acuerdo de voluntades tiene su proyección en los mecanismos de participación previstos en distintas leyes de nuestro ordenamiento.

En este sentido, la propia tramitación parlamentaria de la Ley del Concierto y sus modificaciones deben respetar la vertiente participativa de la garantía institucional foral, toda vez que se tramita en las Cortes Generales mediante Ley de Artículo Único y en procedimiento de lectura única. La LTH establece, asimismo, determinadas garantías procedimentales en la tramitación de la ley del Parlamento Vasco que formalice el Acuerdo del CVFP, Acuerdo en virtud del cual se determina la metodología de distribución de recursos y la determinación de las aportaciones de cada Territorio Histórico a los gastos presupuestarios de la Comunidad Autónoma con vigencia para períodos mínimos de tres ejercicios presupuestarios. Conforme a la previsión de la LTH (art. 22. Octavo), la Ley del Parlamento Vasco que incorpora tal Acuerdo ha de ser objeto de aprobación mediante un procedimiento específico, su tramitación mediante ley de Artículo Único y en procedimiento de lectura única.

La LTH prevé también distintos mecanismos de participación activa de las instituciones forales en la codecisión y en la búsqueda de consenso institucional previo a la aprobación de leyes del Parlamento Vasco que afecten a las competencias de los Territorios Históricos sobre distribución de recursos y aportaciones de los Territorios Históricos a la Hacienda General. Resulta de interés significar que la LTH establece que el CVFP se entenderá asimismo constituido *“a los efectos del ejercicio coordinado con la Hacienda General del País Vasco y con las haciendas forales de los territorios históricos de la actividad financiera del conjunto del nivel institucional municipal de Euskadi y su sector público”* (último inciso art. 28.1, introducido por el número 1 de la disposición final primera de la LILE).

Tal y como cabe inferir de la argumentación que se desarrolla en los siguientes apartados, del art. 10.4 EAPV que atribuye a la CAPV la competencia en materia de “régimen local”, y del régimen económico-financiero derivado de la disposición adicional primera de la Constitución, del Estatuto de Autonomía, de la Ley del Concierto Económico, y del resto de normativa que ha procedido a la actualización de los derechos históricos vascos, nos acogemos al criterio de la Decisión 2/2008 de la Comisión Arbitral, en virtud del cual *“en manera alguna puede formularse una competencia excluyente en esta área, en relación a otras Administraciones, aunque en el caso vasco, dicha competencia sobre la tutela financiera corresponde a los órganos forales.”*

En este sentido, es preciso traer a colación lo dispuesto por la Ley 2/2016 de Instituciones Locales de Euskadi (LILE) conforme a cuya Exposición de Motivos,

“... 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 controversia se suscita principalmente en el alcance de la competencia de cada una de las instituciones en la materia de Haciendas locales.

2.– El GSV-ES, siguiendo la Decisión de la CA 3/2012, alega que el EAPV no contiene ninguna disposición que afecte a la regulación de los ingresos de los Entes Locales ni hace referencia a las Haciendas Locales y a la regulación de sus ingresos. Se señala, asimismo, que ni el artículo 41 EAPV contiene referencia alguna a las Haciendas Locales, ni los artículos 42 a 45 hacen referencia alguna, ni expresa ni implícita o tácita, a las Haciendas Locales. Por tanto, concluye que en el EAPV no se hace ninguna mención a la competencia de los TT.HH. en materia de Haciendas Locales y, más en concreto, a la competencia para la determinación de los ingresos de los entes locales, con excepción de lo que afecte a los tributos locales como integrantes del sistema tributario a que se refiere el artículo 41 EAPV (FJ 3.5).

La CA en la citada Decisión 3/2012 se expresa en los siguientes términos:

"Porque el artículo 41 del EAPV no se refiere a otra cosa que al sistema tributario y a la determinación del cupo a satisfacer al Estado. Esto es lo que se confirma en el Concierto Económico. En éste se regulan los tributos concertados (Capítulo 1.º), las relaciones financieras entre el Estado y la CAPV (Capítulo 2.º) y la Comisión Mixta y la Junta Arbitral del Concierto económico (Capítulo 3.º). Hay que concluir, por tanto, que, con carácter general, el Concierto Económico, en relación con el artículo 41 EAPV, solo regula competencias en el ámbito tributario. En concreto, en lo que afecta al ámbito que nos ocupa, el Concierto Económico, precisamente bajo el título de «Haciendas Locales», regula estrictamente los tributos locales, permitiendo a los TT.HH. que, además de los tributos locales expresamente previstos en el Concierto Económico (artículos 39 y sigs.), establezcan «otros tributos locales» (artículo 42), siguiendo los criterios que allí se especifican. Es decir, el artículo 41 EAPV, que reconduce al Concierto Económico, solo atribuye a los TT.HH. competencias en el ámbito tributario, por lo que el núm. 6 de la letra a) del artículo 7 LTH únicamente atribuye a aquellos competencias en materia tributaria" (FJ. 3.9).

En síntesis, la CA en el FJ transcrito reduce la competencia de los TT.HH. en materia de hacienda local a la regulación de los tributos locales previstos en el concierto Económico y a la posibilidad de que se establezcan otros tributos locales.

En contra de dicha postura, las tres Diputaciones Forales, las Juntas Generales de Álava y el Gobierno Vasco coinciden básicamente en señalar que “la tutela financiera de los entes locales” es una competencia de los entes forales e integra la determinación de la participación de los entes locales en los tributos concertados y la competencia sobre el ámbito presupuestario local.

Ante la controversia suscitada, es preciso analizar el alcance de las facultades que integran la tutela financiera de los entes forales sobre los entes locales.

Tercero.– El alcance de la tutela financiera sobre los entes locales

1.– Las Decisiones 2/2003 y 1/2008 de la CA entendieron que la determinación de la participación de los municipios en los ingresos forales por tributos concertados y su distribución es una competencia propia y exclusiva de los TT.HH. y que comprende competencias tanto normativas como de ejecución.

La Decisión 1/2008 consideró que el establecimiento de parámetros de determinación y distribución de la participación de los entes locales en los tributos concertados que se hacía por parte del proyecto de Ley municipal objeto de enjuiciamiento suponía una inmisión clara en la capacidad normativa foral, sin mengua de las funciones de coordinación y de propuesta atribuidas al Consejo Vasco de finanzas públicas, en la medida en que se trataba de un precepto de concreción máxima que superaba "el umbral mínimo", sin que en su determinación expresa se respetaran las facultades forales de tutela financiera en esta materia.

– En la Decisión 3/3012, la CA cambia de orientación e interpreta que:

“la competencia sobre Haciendas Locales y, más en concreto, sobre la regulación y determinación de los recursos de los Entes Locales corresponde a las Instituciones Comunes de la CAPV en virtud del artículo 10.4 del EAPV, salvo la relativa a los tributos locales, siempre dentro de lo dispuesto en el artículo 41 del EAPV y de la LCE y la relativa a las «facultades de tutela financiera» a ellos vinculadas o aquellas otras que específicamente les atribuyan las leyes, en la medida en que la LTH en relación con el Concierto Económico no atribuye a los TT.HH. ninguna otra competencia en la materia.” (FJ 3.34).

– El voto particular de la Decisión 2/2013, sin embargo, sostiene que la regulación de todos los aspectos atinentes a la determinación de la participación municipal en los ingresos tributarios concertados en cada Territorio corresponde a los entes forales (apdo. 46). Entiende que de conformidad con el criterio de la titularidad de los ingresos al que se refieren el artículo 39 LHL y la jurisprudencia constitucional, los responsables de garantizar la suficiencia financiera de los municipios vascos que exige el artículo 142 CE han de ser primariamente los órganos forales (apdo. 67); asimismo, reconoce que el artículo 10.4 EAPV sobre régimen local [en conexión con la titularidad de la hacienda general del País Vasco (artículo 42 del Estatuto)] permiten crear a las instituciones comunes, con cargo a sus propios ingresos, “fondos de cooperación con los municipios de toda la Comunidad Autónoma y establecer por ley los criterios para distribuirlos como estime más adecuado, en relación con el artículo 41.2.f) del Estatuto y el artículo 39.2 LHL2” (apdo. 70).

2.– Tras una breve reseña de las Decisiones de la CA, es preciso señalar que en virtud del art 41 EAPV y, en su desarrollo, de la Ley de Concierto, los TT.HH. cuentan con su propio régimen de ingresos, que habrá de someterse a las normas de coordinación, armonización fiscal y coordinación tanto del Estado como del legislador autonómico. A partir de aquí, ha sido la Ley de Concierto Económico (LCE) la normativa que ha reconocido las facultades de tutela financiera sobre las entidades locales del País Vasco como título competencial específico, en cumplimiento del mandato previsto en el artículo 41 del EAPV.

Las competencias que en él se contemplan tienen su fundamento en la Disposición Adicional primera de la CE y en la actualización que la norma estatutaria ha efectuado de uno de los más representativos derechos históricos. El Concierto Económico es una ley estatal que no puede ser modificada unilateralmente por el legislador autonómico. Se trata de una ley ordinaria pero en cuyo procedimiento de aprobación han de intervenir las instituciones representativas del País Vasco y su modificación sólo puede producirse por el mismo procedimiento. Se trata de una ley de Artículo único que las Cortes Generales se limitan a aprobar o rechazar en bloque, sin posibilidad de enmienda, el texto previamente pactado.

La Ley de Concierto Económico de 1981 (BOE n.º 127 de 28 de mayo), en su art. 45 reconocía a las DF las facultades de tutela financiera que en cada momento desempeñara el Estado en materia de imposición y ordenación de tributos (en referencia a los tributos locales). Este precepto distinguía, por una parte, la potestad normativa de las instituciones competentes de los territorios históricos para “mantener, establecer y regular” tributos locales (núm. 1), que se anudaba al proceso de actualización de los derechos históricos de la disposición adicional primera de la Constitución; y, por otra, las facultades de tutela financiera de las diputaciones forales con el único límite de que no pudieran significar un nivel de autonomía de las Corporaciones Locales vascas inferior a las de régimen común (núm. 2).

El art. 46.1, que se refería a los tributos concertados, disponía lo siguiente:

"De acuerdo con las facultades derivadas de sus derechos históricos, las aportaciones directas del País Vasco al Fondo Nacional de Cooperación Municipal 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".

Por su parte, el número 2 del art. 46 regulaba la participación en tributos *no concertados* y reconocía a las DF, de acuerdo con los criterios que se pactaran entre el Gobierno y las instituciones competentes del País Vasco, la facultad de distribuir las cantidades que a tenor de las normas de reparto de carácter general correspondieran a las Corporaciones Locales de su respectivo Territorio Histórico.

De la lectura de estos párrafos cabe inferir que el legislador estatal en 1981 reconoció a los TH la competencia para regular los criterios de distribución de las cantidades por tributos concertados entre las instituciones locales *"de acuerdo con las facultades derivadas de sus derechos históricos"*. Por tanto, la actualización de los derechos históricos, consecuencia de lo dispuesto en la disposición adicional primera de la Constitución, adquiere en el área de las haciendas locales de los municipios del PV, uno de sus importantes campos de desarrollo.

A través de la ley 2/1990 se produjo la adaptación del Concierto económico a la Ley reguladora de las Haciendas Locales y a la ley de tasas y precios públicos. Con dicha modificación, se dio una nueva redacción a las facultades de tutela financiera en el art. 48 quinto. La nueva redacción establece que (Ley 12/2002, de 23 de mayo):

"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".

Cabe apreciar que las facultades de tutela financiera se extienden ahora a todas las que desempeña el Estado en materia de entidades locales; no se limita a la imposición y ordenación de tributos. Por otra parte, ya no fija el titular de dichas facultades. Se limita a señalar que *"corresponderán a las instituciones competentes del País Vasco"*. Por otro lado, desaparece la mención a la distribución por tributos concertados.

¿Significa esta modificación legislativa la desaparición de las facultades de tutela financiera de los TT.HH. sobre los entes locales?

3.– La CA en la Decisión 3/2012 sostuvo a este respecto que:

"En esta disposición, como ya subrayó esta CA, no se determina el titular de esas facultades, pues únicamente se establece que «corresponderán a las Instituciones competentes del País Vasco». Por el contrario, en el Concierto Económico de 1981 esas «facultades de tutela financiera» se atribuían directamente a las DF. 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». Por lo demás, el significado de esta modificación operada en el Concierto Económico de 2002 se muestra

con toda claridad al compararla con la ausencia de modificación de la titularidad de las Diputaciones Forales de las facultades a que se refiere el artículo 51 del Concierto vigente, respecto a lo establecido en su precedente normativo –artículo 46 de la LCE de 1981” (FJ 3.12).

4.– Frente a dicha interpretación, cabe oponer diversos argumentos. Cuando el art. 48.5 se refiere a las instituciones competentes del País Vasco no se refiere exclusivamente a las instituciones comunes sino que, en la medida en que la competencia sobre Haciendas locales es una competencia compartida, las instituciones comunes serán competentes para ejercer facultades de tutela financiera en el ejercicio de sus competencias y los TT.HH. en el ejercicio de las suyas.

Es preciso señalar que la falta de indicación del órgano competente en el art. 48 quinto no desvirtúa las facultades de tutela financiera de los TT.HH. sobre las Haciendas locales. La referencia a la “tutela financiera” recogida en el art. 48 quinto de la LCE se debe enmarcar dentro de lo dispuesto en su Disposición Adicional Tercera, que es de especial trascendencia para completar la configuración competencial en el ámbito de las Haciendas Locales.

La Disposición Adicional Tercera de la LCE, tanto en su versión inicial como en el texto vigente reconoce a las Diputaciones Forales las facultades que en el orden económico y administrativo les reconoció el Real Decreto de 13 de diciembre de 1906, que las considera subsistentes en virtud del proceso de actualización general del régimen foral previsto en la disposición adicional primera de la Constitución, sin perjuicio de las bases a que hace referencia el art. 149.1.18.ª de la Constitución. El art. 15 del citado Real Decreto disponía que,

“Las diputaciones de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava continuarán investidas, así en el orden administrativo como en el económico, de todas las atribuciones que vienen ejerciendo.

No obstante, no podrán adoptar disposición alguna tributaria que se halle en contradicción con los pactos internacionales ajustados por España con las naciones extranjeras.»

Además de esta remisión, la Disposición Adicional 3.ª de la Ley del Concierto añade la cláusula de que ello ha de entenderse «sin perjuicio de las bases a que hace referencia el artículo 149.1.18 de la Constitución». Tales bases han sido establecidas por la Ley 7/1985 (LBRL) y el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales (TRLHL), que a su vez, reconocen las especificidades del régimen foral vasco en la materia (disposición adicional segunda, apdo. 6 LBRL y art. 1.2 y disposición adicional octava TRLHL). Concretamente el art. 1.2 TRLHL, al regular su ámbito de aplicación, dispone que *“Esta ley se aplicará en todo el territorio nacional, sin perjuicio de los regímenes financieros forales de los Territorios Históricos del País Vasco y Navarra”*. Nótese que se refiere a “regímenes financieros” y no exclusivamente a regímenes tributarios.

¿Qué sentido tendría la Disposición Adicional 3.ª de la LCE si se partiera de la consideración de que las instituciones forales tienen exclusivamente competencia en la regulación de los tributos locales? No cabe olvidar que los arts. 39 a 42 de la propia LCE ya reconocen a las instituciones competentes de los TH la regulación de los tributos locales.

Los Derechos históricos no son un título de atribución competencial pero sí 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). Estos derechos históricos han de interpretarse a la luz del art. 37.2 EAPV según el cual *“Lo dispuesto en el presente estatuto no supondrá alteración de la naturaleza del régimen foral específico o de las competencias de los regímenes privativos de cada territorio histórico”*.

A este respecto la STC 76/1988, FJ 6, señaló que *“tanto los poderes y atribuciones que se confieren a los nuevos órganos que se crean –las Instituciones Comunes– como el reparto competencial que se efectúa en relación con las Instituciones centrales del Estado habrán de entenderse siempre sin menoscabo de la garantía del régimen foral y las inherentes competencias de los Territorios Históricos que el mismo*

Estatuto determina. Se trata, pues, de una regla de garantía e interpretación, que coloca en lugar preferente, en cuanto a su respeto y protección, a los regímenes forales en su definición estatutaria, tanto frente a las Instituciones Comunes del País Vasco como a los poderes centrales del Estado; regímenes forales que el mismo Estatuto precisa en cuanto a cuál sea su contenido esencial, intocable por los poderes autonómicos o estatales”.

Es un hecho innegable que el régimen financiero de los Territorios Históricos, vigente desde el primer Concierto Económico, comprende los aspectos económico-financieros de las Haciendas Locales. En este sentido, la Disposición Adicional Tercera del Concierto se configura como una disposición de cierre del proceso de restablecimiento foral en materia económico-financiera.

5.– La proyección de la especificidad del régimen foral sobre las Haciendas locales se reconoce asimismo en la legislación básica dictada por el legislador estatal en materia de régimen local (LBRL) y en materia de Haciendas locales (TRLHL), consagrando el respeto *al régimen económico-financiero municipal* previsto en la Ley del Concierto Económico, en cumplimiento del mandato previsto en el artículo 41 del EAPV.

Como se ha indicado, además de en la LCE, el reconocimiento de facultades de los TT.HH. en materia de haciendas locales vienen referidas en la Disposición Adicional segunda, núm. 6 LBRL, conforme a la cual:

“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.

Esta previsión se reproduce en la Disposición adicional octava, núm. 1 del TRLHL. Obsérvese que no alude al régimen tributario sino al régimen económico-financiero.

En virtud del 39 TRLHL, los entes locales participarán en los tributos del Estado en la cuantía y según los criterios que se establecen en la propia Ley. Asimismo, se dispone que los entes locales participarán en los tributos propios de las CC.AA. en la forma y cuantía que se determine por las leyes de sus respectivos parlamentos. De la lectura de dicho precepto se infiere que el dato esencial para determinar la competencia estatal o autonómica cuando se trata de establecer los criterios de reparto de los ingresos tributarios en los que participan los entes locales es el de la titularidad de los mismos. Si trasladamos este criterio al ámbito interno de la CAPV los entes forales serán los competentes para establecer los criterios de reparto de los ingresos por tributos concertados.

La competencia foral tiene el reconocimiento más expreso en la recién publicada LILE, concretamente en los arts. 117 y 118. El art. 118 establece en relación a la participación en el rendimiento de los tributos concertados que *“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 ejercerá 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”.*

En definitiva, no cabe duda de que entre las facultades de tutela financiera del art. 48.5 LCE se incluye la determinación de la participación en tributos concertados que en cada territorio histórico corresponde a cada una de sus entidades locales.

Llegados a este punto, es preciso analizar qué otras facultades, además de la regulación de tributos locales y la determinación de la participación en los tributos concertados, que en cada territorio histórico corresponde a cada una de sus entidades locales, integran la competencia de los entes forales en la tutela financiera de los entes locales.

6.– Entiende el GSV que las facultades de tutela financiera se traducen exclusivamente en actos de control. En su FJ 3.19) la CA recoge una serie de supuestos que el TC ha entendido como “facultades de tutela financiera” para poner de relieve que se trata de meros actos de control:

“Así, la inspección financiera de las Haciendas locales, de carácter general y permanente (STC 179/1985, de 19 de diciembre, sobre medidas urgentes saneamiento y regulación de las Haciendas Locales); la fiscalización externa (a posteriori) de los Entes Locales, lo que legitima la atribución de esa competencia por la Comunidad Autónoma al correspondiente órgano fiscalizador –Sindicatura de Cuentas, en el caso de Cataluña–, aunque ello no excluya la que pueda realizar el Estado a través del Tribunal de Cuentas (STC 187/1988, de 17 de octubre, sobre la Sindicatura de Cuentas de Cataluña, y STC 214/1989, sobre las bases de régimen local); la autorización para concertar créditos para determinados casos excepcionales previstos en la Ley de Haciendas Locales, la capacidad del Presidente de la Corporación de autorizar directamente operaciones de crédito (a largo y corto plazo), la autorización de operaciones de crédito a formalizar con el exterior y las que se instrumenten mediante deuda o cualquier otra apelación al crédito público (STC 233/1999, sobre Haciendas Locales, FJ 21); la exigencia de previo Informe técnico de la Administración Tributaria para la concesión y denegación de exenciones por los Ayuntamientos del Impuesto de Actividades Económicas y delegación de actividades inspectoras en relación con el mismo (STC 233/1999, FJ 29); la autorización para la compensación de deudas de los Entes Locales (STC 233/1999, FJ 41); la autorización de operaciones de endeudamiento que no trascienden el interés local (STC 134/2011, de 20 de julio, sobre las leyes de estabilidad presupuestaria, FJ 14, letra b); la exigencia de informe previo sobre el objetivo de estabilidad presupuestaria para las Entidades Locales, la aprobación del plan económico-financiero para la corrección del desequilibrio financiero (STC 134/2011, de 20 de julio, sobre estabilidad presupuestaria y Haciendas Locales, FJ 16); y la corrección de situaciones de desequilibrio financiero (STC 134/2011, FJ 17, letra b)». (FJ.3.19).

Tras este recorrido de los supuestos relativos a tutela financiera, la Comisión Arbitral concluye que:

...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 (FJ. 3.20).

7.– Frente a la tesis referida, cabe oponer los siguientes argumentos:

En primer lugar, la Comisión Arbitral, en el FJ 3.20 de la Decisión 3/2012, sostiene que las facultades de tutela financiera se sitúan, fundamentalmente, en el ámbito restringido de algunos tributos. Sin embargo, de los supuestos extraídos de las sentencias dictadas por el TC y referidos en el FJ. 3.19 (*la autorización para concertar créditos para determinados casos excepcionales previstos en la Ley de Haciendas Locales, la autorización de operaciones de crédito a formalizar con el exterior y las que se instrumenten mediante deuda o cualquier otra apelación al crédito público, la autorización para la compensación de deudas de los Entes Locales, la autorización de operaciones de endeudamiento que no trascienden el interés local, la exigencia de informe previo sobre el objetivo de estabilidad presupuestaria para las Entidades Locales, la aprobación del plan económico-financiero para la corrección del desequilibrio financiero y la corrección de situaciones de desequilibrio financiero*), cabe extraer una conclusión distinta. Parece indiscutible que en todos los supuestos referidos estamos ante cuestiones que escapan al ámbito estrictamente tributario.

En consecuencia, del análisis de tales supuestos, se extrae la conclusión de que la tutela financiera se extiende más allá del ámbito tributario y abarca también el sector presupuestario. Es indudable que no todas las atribuciones o facultades de tutela conferidas a los TT.HH. están vinculadas al ámbito tributario

stricto sensu, sino que algunas trascienden dicho ámbito. La propia Disposición segunda LBRL reconoce otras dos facultades a favor de las Diputación Forales; en su número 6, párrafo 1.º faculta a las Diputaciones Forales en relación con el artículo 116 bis de la LBRL, y en ejercicio de las facultades de tutela financiera, *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; a estos efectos, reconoce a las Diputaciones Forales el desarrollo de los criterios de cálculo de conformidad con lo establecido en el artículo 116 ter, de modo que serán las competentes para recibir la comunicación del coste efectivo de los servicios que prestan las Entidades Locales de sus respectivos territorios.

En el párrafo segundo, de acuerdo con lo previsto en la disposición transitoria cuarta de la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, se establece que las entidades de ámbito territorial inferior al municipio deberán comunicar a las Instituciones Forales sus cuentas y serán estas Instituciones Forales quienes acuerden su disolución si así procede en aplicación de la mencionada disposición.

En la misma línea, el TRLHL contempla en los números 2 y 3 de la Disposición Adicional octava, otras facultades de tutela financiera de los entes locales a favor de los TH.

El número 2 dispone:

«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».

El legislador estatal se remite a la cláusula subrogatoria del art. 48 para significar que serán los Territorios históricos (y no las instituciones comunes) los encargados de recibir los informes referidos. Remisión que se reproduce en el número 3 al reconocer a los TT.HH., de conformidad con la cláusula subrogatoria prevista en el artículo 48. quinto de la Ley del Concierto, *la competencia 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*. Esta Disposición ha sido redactada por el número Cuatro del artículo 2 de la Ley 27/2013, 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (RSAL).

Cabe considerar, por tanto, que existen argumentos suficientes para sostener que las facultades de tutela financiera van más allá del estricto ámbito tributario.

8.– La Decisión 3/2012 en su FJ 16 sostenía expresamente:

“las «facultades de tutela financiera» no aparecen mencionadas en las normas fundamentales del Régimen Local. No hay referencia alguna a esas «facultades» ni en la Ley de Bases de Régimen Local, ni tampoco en el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales vigente (Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo)”.

Tal y como se ha puesto de manifiesto en el apdo. anterior, esta afirmación debe ser matizada; a las facultades de tutela ya existentes, las modificaciones introducidas por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y la Ley 27/2013, 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, han reconocido expresamente a los TT.HH. nuevas facultades de tutela financiera.

La Disposición adicional primera de la LRSAL establece que dicha Ley se aplicará a la CAPV 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 del EAPV*, 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*. Asimismo, dispone que,

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 corresponde a las Diputaciones Forales, previa conformidad de los municipios afectados.

De la interpretación de dicho precepto cabe derivar que además de reconocer a los TT.HH. la competencia para decidir sobre la forma de prestación de los servicios referidos en el art. 26.2 LBRL, se les reconocen expresamente “facultades de coordinación y tutela” de los entes locales.

El artículo 20.2 de la Ley Orgánica 2/2012 ha incorporado nuevas medidas de tutela financiera para los supuestos de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria o de deuda pública de las Corporaciones Locales incluidas en el ámbito subjetivo definido en los artículos 111 y 135 del TRLHL, de modo que todas las operaciones de endeudamiento a largo plazo de la corporación local incumplidora, precisarán autorización del Estado o en su caso de la Comunidad Autónoma que tenga atribuida la tutela financiera (vid en ese sentido la STC 171/2014). En su Disposición Final 3.ª se establece que, en virtud de su régimen foral, la aplicación a la Comunidad Autónoma del País Vasco de lo dispuesto en dicha Ley se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley del Concierto Económico. La tutela financiera sobre las operaciones de endeudamiento corresponde también a las instituciones forales.

En relación a la legislación autonómica, la LILE plasma este principio en el art. 109.2 de la Ley 2/2016 en el que se dispone que:

*“La hacienda de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Euskadi 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 presente ley, así como por las manifestaciones de la potestad normativa local”.*

Y más en concreto en relación con los planes económico-financieros de las entidades locales, se alude de forma específica a la tutela financiera en el art. 116.1 de la Ley 2/2016:

“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”

9.– Otra de las cuestiones planteadas es si la tutela financiera de los TT.HH. se extiende al ámbito presupuestario de las Haciendas Locales.

La Decisión 2/2003 de la CA sostuvo que la tutela financiera a la que se refiere el art 48 quinto LCE incluye también el ámbito presupuestario, no pudiendo deslindarse el área del gasto del correspondiente a los ingresos; entendía que dicha interpretación resultaba la más coherente con el sistema en su conjunto, de modo que los TT.HH. además de la competencia tributaria, debían tener también competencia para establecer la regulación presupuestaria a la que debían atenerse las entidades locales. Lo que llevó a la CA a concluir que:

«la tutela financiera no se proyecta sólo sobre los aspectos tributarios (o sobre los ingresos de los entes locales, en general), sino también sobre sus disponibilidades de gasto». Esto significaba, a juicio de la CA, que *«la regulación de los presupuestos (y materias conexas), junto con la regulación de los ingresos forma parte inescindible de las Haciendas Locales y sobre ambas también se proyecta la tutela financiera».*

Esta Decisión contó con un voto particular emitido por dos miembros de la Comisión en el que se ponía de manifiesto que la Decisión partía de un análisis previo metodológicamente inadecuado para resolver acertadamente el problema, en la medida en que se utilizaba inadecuadamente la regulación contenida

en otros ordenamientos y porque apreciaba equivocadamente el valor del Concierto económico como instrumento de reparto interno de competencias.

La Decisión 3/2012 de la Comisión Arbitral (FJ 3.10) se acoge a la jurisprudencia que defiende que los TT.HH. carecen de facultades normativas en el ámbito presupuestario de los Entes Locales; trae a colación jurisprudencia, tanto del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco como del Tribunal Supremo (*Sentencias del de 25 de octubre de 1999, de 8 de abril de 2002 y de 26 de abril de 2002, que confirmaban las correspondientes Sentencias del TSJPV de 15 de julio de 1994, de 9 de noviembre de 1995 y de 15 de julio de 1994, por las que se anulaban, respectivamente, la Norma Foral 4/1991, de 26 de febrero, del TH de Gipuzkoa, la Norma Foral 9/1991, de 25 de marzo, del TH de Álava y la Norma Foral 2/1991, de 26 de marzo, del TH de Bizkaia, todas ellas, Presupuestarias de las Entidades Locales del respectivo TT.HH.*

En relación a la jurisprudencia citada, cabe oponer que las sentencias del Tribunal Supremo citadas en dicha Decisión fueron dictadas bajo la vigencia de la Ley de Concierto 12/1981, de 13 de mayo, que en su artículo 45 regulaba las facultades de tutela financiera de las Diputaciones Forales en términos distintos al artículo 48 del Concierto Económico aprobado por la Ley 12/2002, de 23 de febrero. Asimismo, es preciso indicar que las últimas modificaciones referidas anteriormente (Ley Orgánica 2/2012 y Ley 27/2013, 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local) han introducido nuevas medidas de tutela financiera sobre los entes locales y, tal y como se ha indicado, contienen facultades específicas de tutela financiera en relación a los TH. El impacto de las recientes reformas en relación al equilibrio presupuestario y la sostenibilidad financiera sobre la autonomía local, abre un nuevo marco jurídico. Ya hemos dado cuenta de las facultades de tutela financiera que expresamente se reconocen en manos de los TT.HH. en las leyes referidas; facultades, entre otras, que definen la posibilidad de endeudamiento de los entes locales.

El GSV-ES apela, en defensa de sus alegaciones, a la reciente sentencia del TS de 9 de julio de 2015 (Recurso de Casación 2939/2013) en la que se debate si entre las facultades de tutela financiera sobre las Entidades Locales que la LCE reconoce a los TT.HH. ha de comprenderse la potestad de la Juntas Generales de dictar normas jurídicas sobre actividad presupuestaria local. La norma foral objeto de recurso establecía para las Administraciones Locales del Territorio Histórico de Álava un marco presupuestario, contable y de control de aplicación a las entidades locales, sus organismos autónomos y las sociedades públicas de ellas dependientes.

El TS entiende 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. Para llegar a dicha conclusión se asienta en tres proposiciones que ya se recogieron en anteriores sentencias: 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; La ley del Concierto Económico regula solo aspectos tributarios pero no establece o reconoce normas sobre otras materias económico-financieras de los entes locales; 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*".

Cabe mantener que algunas de las consideraciones formuladas pueden ser matizadas en relación a la cuestión ahora analizada en la presente Decisión.

En primer término, la citada Disposición Adicional 3.a de la Ley del Concierto que remite al Real Decreto de 13 de diciembre de 1906, implica mantener las facultades que las Diputaciones Forales tenían entonces en el orden administrativo y económico; tal y como ya se ha indicado, se trata de una remisión específica a los derechos históricos. Este precepto añade la cláusula de que ello ha de entenderse «sin perjuicio de las bases a que hace referencia el artículo 149.1.18 de la Constitución». Se ha de destacar que tales bases han sido establecidas por la LBRL y el TRLHL, las cuales, a su vez, excluyen de su ámbito

de aplicación al régimen foral vasco en relación a régimen económico-financiero y atribuyen la competencia sobre dicha materia a los Territorios históricos.

Como se ha señalado anteriormente, la Disposición Adicional Tercera del Concierto se configura como una disposición de cierre del proceso de restablecimiento foral en materia económico-financiera.

Es preciso señalar que las leyes estatales que recogen las especificidades derivadas del régimen foral vasco en materia de Haciendas locales, hacen uso de términos como “*régimen económico-financiero*”, o “*facultades en el orden económico y administrativo*”, no se limitan a expresar los aspectos tributarios. En este sentido, nos remitimos a la Disposición Adicional tercera de la LCE, la Disposición Adicional segunda, núm. 6 LBRL y la Disposición Adicional octava del TRLHL.

La Disposición Adicional Segunda de la LBRL establece en su n.º 6 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, 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*”.

No ofrece duda que el concepto legal «régimen económico-financiero de los municipios» utilizado por las disposiciones referidas comprende el procedimiento presupuestario y la contabilidad pública municipal.

En consecuencia, los TT.HH., en virtud del EAPV y de la LCE serán competentes para establecer normas de procedimiento presupuestario y de contabilidad pública municipal, con los límites derivadas de la garantía de un nivel de autonomía no inferior al de las demás Corporaciones Locales, así como de las competencias de la propia Comunidad Autónoma; el legislador vasco podrá establecer principios y dictar normas para una plena articulación de las Haciendas locales con las Haciendas forales y con la Hacienda General del País Vasco en los distintos ámbitos. Asimismo podrá regular criterios homogéneos en materia de procedimiento administrativo y contabilidad pública.

En este sentido, la Ley 2/2016 de instituciones locales de Euskadi en el art. 115, apdo. 3 establece que:

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.

En definitiva, los TT.HH. a través de sus competencias sobre las Haciendas locales inciden claramente tanto en los aspectos de ingreso (tributos locales, participación en tributos concertados) como de gasto (autorizaciones de endeudamiento, informes, regulación de criterios y aprobación de planes económico-financieros..).

Cuarto.– Límites a la competencia de las instituciones forales en materia de Haciendas locales

1.–Tras analizar las facultades que integran la competencia de los entes forales sobre Haciendas locales es preciso subrayar que estamos ante una competencia limitada, en primer lugar, por la autonomía de los entes locales (137 y 140 CE). No cabe olvidar que la autonomía local permite a los entes locales disponer de sus propias haciendas en cuanto a la gestión de las mismas en ambas facetas de los ingresos y de los gastos. Como sostiene el TC, tal disposición de medios y recursos permite “*la consecución efectiva de la autonomía constitucionalmente garantizada*” (STC 96/1990 FJ.7.º).

En virtud de la autonomía local las entidades locales son competentes para el ejercicio de las potestad de ordenación y gestión en materia económica financiera y presupuestaria, sin perjuicio del respeto de las competencias de los órganos forales de los TT.HH. y, en su caso, de las instituciones comunes de la CAPV, que deberán garantizar la suficiencia financiera de los entes locales.

Otro límite que cabe oponer a la competencia de los TT.HH. en materia de haciendas locales deviene de las competencias de las instituciones comunes.

2.– El art. 10. 4 EAPV atribuye a la CAPV competencia en materia de “régimen local”, sin perjuicio de lo establecido en el art. 149.1.18 CE. Con arreglo a dicha competencia, el TC ha reconocido la competencia de las instituciones comunes para regular y establecer por Ley los criterios de reparto de la participación de las entidades locales de toda la CAPV en los ingresos *de fuente autonómica*. En este sentido, cabe traer a colación las STC, 85/2013, conforme a la cual, *“no son los territorios históricos las únicas instancias públicas a las que se reconoce potestad tributaria en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco. A este respecto ya hemos indicado con anterioridad que el art. 42.b) del texto estatutario incluye entre los ingresos de la hacienda general del País Vasco los rendimientos de los “impuestos propios de la Comunidad Autónoma que establezca el Parlamento Vasco, de acuerdo con lo establecido en el artículo 157 de la Constitución y en la Ley Orgánica sobre Financiación de las Comunidades Autónomas”*.

3.– Otra competencia atribuida a las instituciones comunes es la *coordinación, armonización fiscal y colaboración* de los tributos cuya regulación corresponde privativamente a los territorios históricos. El TC en la referida sentencia (FJ 5.º) sostiene que el EAPV no contempla la existencia de las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y de los territorios históricos que la integran como dos compartimentos estancos sino como dos ámbitos institucionales en permanente relación, y que una manifestación de ésta, se traduce en que el legislador autonómico puede hacer uso de la potestad tributaria tanto para la creación de nuevas figuras impositivas, cuanto para la *“coordinación, armonización fiscal y colaboración”* de los tributos cuya regulación corresponde privativamente a los territorios históricos.

4.– Por otro lado, tal y como entendió la Comisión Arbitral en su Decisiones 1/2008 y fue recogido en el voto particular de la Decisión 3/2012: *“incluso en ese núcleo duro de la tutela financiera se admite con normalidad que un ente no foral pueda entrar a regular, por razones de interés general, como es la fijación de criterios de homogeneidad entre haciendas”* Se admite por tanto, el límite externo a la tutela financiera y se reconoce que *las o las instituciones comunes, respetando lo básico estatal, puede corresponderles la determinación del interés general supraterritorial, expuesto con carácter principal y abstracto, que sirva de guía a la actuación posterior concretizadora de los órganos forales; permitiendo, de tal modo, una fundamental libertad de movimientos de estos órganos forales.*” (FJ 1.2 de la Decisión 1/2008 y apdo. 22 del voto particular de la Decisión 3/2012).

La Decisión 2/2008 de la CA admitió que el legislador vasco extendiera a los municipios el contenido del artículo 15.2 de la LTH referido en exclusiva a las Diputaciones Forales, fijando criterios homogéneos en materia de procedimiento presupuestario, a efectos de obtener información consolidada de todo el sector público vasco. En su Decisión 2/2008, en relación con el Proyecto de Ley de Modificación del texto refundido de las disposiciones legales vigentes sobre régimen presupuestario, la CA se remite al FJ. 4.º de la Decisión que resolvió las cuestiones 1 y 3 de 2008, en relación con el Proyecto de Ley Municipal:

«4.– Comenzando ya con la parte dispositiva cuestionada por las partes, y con el artículo 53 del PLME., que es impugnado en exclusiva por la Diputación Foral de Bizkaia. Dicho artículo en su párrafo 1.º determina que «en los términos previstos en las normas que dicten los órganos forales», los municipios aplicarán criterios homogéneos a los utilizados por las instituciones comunes en la amplia materia de presupuestos, «con efecto de obtener, a efectos informativos, la consolidación de todo el sector público vasco». El párrafo 2.º atiende a la plena articulación de todas las haciendas vascas, con el objetivo de conseguir la estabilidad presupuestaria de los municipios. Para ello, atenderán a los compromisos que se deriven de los pertinentes acuerdos, que se acordarán en el seno del Consejo Vasco de Finanzas Públicas.

...Lo admitido para las Diputaciones Forales, difícilmente puede denegarse para los municipios, máxime cuando se reconoce la capacidad normativa foral en esta materia. Siempre naturalmente con el objetivo de perseguirse una finalidad informativa común a todas las instituciones vascas, con el objetivo propuesto de consolidación de todo el sector público. Se regula en el PLME, con un carácter principal, sin entrar en mayores detalles y por consiguiente, dejando una libertad plena de actuación a los órganos forales y su correspondiente regulación general sobre esta materia».

En definitiva, el carácter finalista relativo al interés general justifica el establecimiento de criterios homogéneos y de estabilidad presupuestaria, sin que exista inmisión en las competencias forales.

5.– Otra manifestación del reconocimiento de la competencia de las instituciones comunes en materia de haciendas locales, se infiere del art. 48.quinto de la LCE al disponer 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*”. En parecidos términos, la Disposición Adicional segunda, núm. 6 LBRL, a la que ya nos hemos referido, que si bien reconoce a los Territorios Históricos del País Vasco su régimen especial en materia municipal en lo que afecta al régimen económico-financiero en los términos de la Ley del Concierto Económico, lo hace “*sin perjuicio de las competencias que a este respecto puedan corresponder a la Comunidad Autónoma*”. Esta previsión se reproduce en la Disposición adicional octava, núm. 1 del TRLHL.

Tal y como significó la CA en su Decisión 1/2008, se debe entender que tanto las instituciones comunes como las forales ostentan competencias en la materia de tutela financiera. Cada nivel institucional deberá ejercer las competencias propias, en virtud de títulos propios.

6.– Una muestra del interés supraterritorial de la financiación local se recoge en la Ley 2/2007 del Parlamento Vasco, de Metodología de Distribución de Recursos y de Determinación de las Aportaciones de las Diputaciones Forales a la Financiación de los Presupuestos de la CAPV, al disponer que «*las operaciones de crédito a plazo superior a un año que deseen concertar los entes locales 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*» (Disposición Adicional 2.2).

Asimismo, el art. 115.3 de la Ley 2/2016, reguladora de instituciones locales de Euskadi, establece que: “*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*”.

7.– Partiendo de la concurrencia de las instituciones forales y de las instituciones comunes en la competencia sobre Hacienda local, es preciso significar que, tal y como ha manifestado el TC, resulta fundamental la necesidad de buscar mecanismos de consenso. El elemento paccionado o acordado que reivindican las instituciones forales en las cuestiones de competencia formuladas resulta de mayor relevancia. La STC 76/1988 (FJ 9) considera dicho elemento acordado o paccionado como integrante del núcleo del régimen foral y como parte del contenido mínimo de la garantía institucional de ese régimen, «en cuanto que su desaparición supondría la de un factor esencial para que pudiera reconocerse la pervivencia de la foralidad”.

CUARTO.– EN CUANTO AL ACERCAMIENTO AL MARCO COMPETENCIAL EN RELACIÓN CON LA COOPERACIÓN INTERGUBERNAMENTAL A LA QUE SE REFIERE EL CAPÍTULO 2.º DE LA PROPOSICIÓN DE LEY

El punto de partida de la cuestión general reside en la idea de que en los sistemas de poder con una estructura política descentralizada, como es el caso de la organización interna del País Vasco, es necesario recoger formas y mecanismos de cooperación intergubernamental.

Existe acuerdo entre todas las partes en que ello, además de necesario, es un deber jurídicamente establecido. Así se derivaría de la jurisprudencia constitucional (por ejemplo, de la STC 18/1982, de 4 de

marzo, reconociendo el principio de colaboración como algo inherente a la esencia de la organización territorial –descentralizada– del Estado; o de la STC 132/1998, de 18 de junio, entre otras); del Estatuto de Autonomía del País Vasco; de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (para las relaciones interadministrativas); o de la propia Ley 27/1983 de Territorios Históricos, que consagra como principios de actuación de las relaciones entre las Instituciones Comunes del País Vasco y los Órganos Forales los de colaboración y solidaridad (art. 2.1), y asienta en los principios de eficacia y coordinación el ejercicio por las Administraciones Públicas de las competencias que tienen atribuidas (art. 2.2).

Parece que existe acuerdo, asimismo, sobre el hecho de que la capacidad o competencia para establecer esos mecanismos de cooperación corresponde al Parlamento Vasco.

Así cabe deducirlo de la existencia de un buen número de leyes del Parlamento Vasco que recogen mecanismos y órganos de coordinación y cooperación o los principios homónimos. Entre otras, la ya mencionada y vigente LTH (en su art. 17; o cuando prevé el Consejo Vasco de Finanzas); la Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre “Ley de Gobierno” (p.e.: artículo 53); la Ley 2/2007, de 23 de marzo, sobre la Metodología de Distribución de Recursos y de Determinación de las Aportaciones de las Diputaciones Forales a la financiación de los Presupuestos de la CAPV, conocida como Ley de Aportaciones (Disposición Adicional Tercera) o la Ley del Parlamento Vasco 3/1989, de 30 de mayo, de Armonización, Coordinación y Colaboración Fiscal. Véase también, sobre la capacidad normativa del Parlamento Vasco en el ámbito de la coordinación, armonización fiscal y colaboración mutua entre las Instituciones de los TT.HH., el art. 2.4 de la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico.

El desacuerdo comienza a aflorar cuando hay que determinar el alcance o contenido material que hay que dar a esa competencia para regular o recoger los mecanismos de cooperación.

Para situar adecuadamente los términos de las desavenencias al respecto es oportuno apuntar, con carácter previo, el uso que se da a términos como *cooperación*, *coordinación* o *colaboración*.

Aunque surgen diferentes formas de entender estas expresiones que pertenecen a la misma familia semántica –relativa a las relaciones interinstitucionales e interadministrativas–, es posible constatar, asimismo, la existencia de una dicotomía a la hora de utilizarlas, una dicotomía que atiende al criterio de si implican una actividad voluntaria y consentida o, de otro modo, esta actividad es obligada o impuesta.

Así, por ejemplo, es habitual señalar, como hace la jurisprudencia constitucional, que mientras la cooperación se define por la voluntariedad, la coordinación lo hace mediante la imposición. En este sentido, la STC 118/1996, de 27 de junio, señala, por ejemplo, que en los «*casos de competencias exclusivas, y, por tanto, excluyentes sobre un mismo ámbito competencial, las competencias estatales y autonómicas están situadas en un plano de paralelismo y la técnica apropiada es la de cooperación, que se define por la voluntariedad, en lugar de la de coordinación, que conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto del coordinado*» (FJ 66). Entre otras SSTC que señalan igualmente, que la coordinación supone una posición de superioridad o supremacía de unos entes respecto a otros podemos citar las SSTC 32/1983, de 28 de abril; 80/1985, de 4 de julio; 27/1987, de 27 de febrero; o 214/1989, de 21 de diciembre. Según estableció la mencionada STC 32/1983, el contenido general de los poderes de coordinación se concreta en «*la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y comunitarias*».

En esta línea, es también habitual referirse (así lo hacen, por ejemplo, el escrito de la CC 1/2015 o el mismo de alegaciones del Gobierno Vasco) a la distinción doctrinal entre dos tipos de coordinación. Por una parte, la coordinación voluntaria, de cooperación o colaboración, o de mutuo acuerdo. Y por otra, la coordinación impuesta, obligatoria o en sentido estricto. Una primera diferencia entre ambas reside en si quien regula los mecanismos de coordinación puede o no imponer medidas o mecanismos que habrán de ser respetados por los coordinados. Otra diferencia muy significativa a la que suele apelarse (lo hace,

por ejemplo, la CC 1/2015) se concreta en que la coordinación obligada, a diferencia de la voluntaria, exigiría como presupuesto la existencia de un título específico de coordinación sobre los distintos niveles de gobierno coordinados, ya que la necesidad y el deber general de cooperación no puede actuar como una fuente atributiva de competencias.

Pues bien, partiendo de esta base, parece que existe concierto (al menos entre la PLO, las diferentes cuestiones de competencia y las respectivas alegaciones, incluida las del Gobierno Vasco) acerca de que la competencia del Parlamento vasco a la hora de establecer los mecanismos de cooperación, lo es para regular mecanismos de cooperación voluntaria o de mutuo acuerdo, y no como órganos de coordinación impuesta u obligatoria.

Sin embargo, surge la discordancia de forma clara cuando hay que valorar si lo recogido en la PLO (arts. 14 a 18) está haciendo referencia a uno u otro tipo de cooperación. Las diversas cuestiones de competencia y las alegaciones del GV a las mismas entienden que la PLO recoge, con mayor o menor extensión, alguna forma de coordinación impuesta, sin tener título o habilitación para ello. El escrito de alegaciones del Grupo Parlamentario Socialistas Vascos (GP SV-ES), por su parte, subrayará que los “órganos de cooperación o colaboración” recogidos: “[e]n ningún caso pueden ser órganos de subordinación de unas administraciones respecto a otras. Son órganos de encuentro en el que los representantes de las distintas administraciones están vinculados por el deber de colaboración; pero, en cuanto órganos de encuentro, son órganos de consenso. No se prevé, en ningún caso, que puedan adoptar acuerdos vinculantes en contra de la voluntad de una administración (...). La Proposición impugnada en ningún momento configura los órganos de cooperación intergubernamental como otra cosa que órganos de encuentro y colaboración intergubernamental, en ningún caso como órganos cuyas decisiones puedan imponerse obligatoriamente, condicionando el ejercicio de las competencias de que cada uno es titular”.

Parece que el problema a resolver no reside, por lo tanto, en si el Parlamento Vasco puede o no regular mecanismos o formas de cooperación entre los diferentes niveles de gobierno. Se da por bueno que puede hacerlo, al menos, si se trata de instrumentos de cooperación voluntaria o concertada. No es acorde al Estatuto, en cambio, prever aquéllos que implican una imposición o una actividad obligada para los coordinados, pues no existe habilitación estatutaria que así lo posibilite. Las potestades de coordinación (o cooperación) impuesta u obligatoria están sujetas a importantes límites, entre los que cabe destacar, precisamente, que esas potestades no se presumen, sino que han de estar atribuidas al ente superior mediante disposición legal expresa (así, p.e., en la relación Estado-CC.AA., en el art. 149.1.13.^ª, 15.^ª y 16.^ª CE; o 149.1.22.^ª en las relaciones CC.AA.-entes locales). Asimismo, que la coordinación (la que supone una posición de superioridad en el coordinador y una cierta limitación en el ejercicio competencial del ente coordinado) no supone ablación de las competencias del ente coordinado, el cual las mantiene intactas; la coordinación no equivale a jerarquía, lo que supone que el ente superior no puede sustituir sin más la voluntad del inferior, asumiendo su capacidad de decisión (SSTC: 106/1987, de 25 de junio; 227/1988, de 29 de noviembre; o 103/1989, de 8 de junio); el ejercicio de las potestades de coordinación debe respetar, en todo caso, un margen de libre decisión o discrecionalidad a favor de las Administraciones sujetas a ellas (STC 27/1987, de 27 de febrero); o que el ejercicio de las potestades de coordinación se halla condicionado por la sujeción a su fin específico, que es la persecución de la coherencia de la acción de las distintas Administraciones, debiendo guardar la necesaria proporcionalidad en la consecución del mismo.

Dando por buena la competencia del Parlamento Vasco para regular, tal y como viene haciéndolo, mecanismos de cooperación voluntaria o caracterizados por el mutuo acuerdo, la cuestión fundamental reside en determinar cómo y hasta qué punto puede incidir esa regulación, o si se quiere, la actividad de esos órganos de cooperación, en el ámbito de las competencias de los Territorios Históricos.

Es interesante partir a este respecto, de algunas ideas apuntadas por el propio escrito de alegaciones del GP SV-ES cuando reconoce (punto decimotercero), a nuestro juicio de forma acertada, que:

- el establecimiento de los órganos de cooperación presupone la titularidad de las respectivas competencias por parte de cada ente institucional y el mantenimiento de su plena titularidad, como no podía ser de otra forma.
- la capacidad del Parlamento de la Comunidad para establecer y regular los órganos de cooperación intergubernamental está, a la luz de lo dispuesto en el art. 25.1 EAPV, “limitada[a] por las competencias que corresponden a los TH, de acuerdo con el art. 37”.

Y unido a ello cabe recordar asimismo, que no se pueden configurar los órganos de cooperación intergubernamental como “órganos cuyas decisiones puedan imponerse obligatoriamente, condicionando el ejercicio de las competencias de que cada uno es titular”.

Partiendo de esta base, podemos concluir que la regulación del Cap. 2.º no será contraria al Estatuto mientras la misma no se concrete en una actividad de coordinación impuesta u obligada y no afecte ni a la titularidad ni condicione el ejercicio de las competencias que corresponden a los TT.HH. según el art. 37 EAPV. Y todo ello, presuponiendo que se actúa desde una competencia propia.

Enfocando ahora la cuestión desde un punto de vista más concreto, puede observarse que los escritos que plantean las distintas cuestiones de competencia, así como el de alegaciones del Gobierno vasco, vienen a afirmar que algunas previsiones del capítulo 2.º vulneran el Estatuto al establecer mecanismos u órganos de coordinación y colaboración con las instituciones comunes que permiten entender que dichas instituciones están habilitadas para actuar –con dicho objeto– incluso allá donde los TT.HH. cuentan con competencias de carácter exclusivo. Así ocurriría –según las diversas CC– en lo referente a: aspectos de organización, régimen y funcionamiento de los TT.HH. (arts. 2, 14 y 17, o 18 PLO); potestades normativas en materia tributaria (arts. 14, 16 y 17 PLO); o en materia de aplicación de los tributos (arts. 14, 16 y 17), frente a lo señalado en el art. 41.2.b EAPV, de forma palmaria en lo establecido acerca del Plan de Lucha contra el Fraude Fiscal; o en materia presupuestaria (art. 16 PLO), en contra del art. 37.3.b EAPV.

A este respecto, y basándonos en lo apuntado, cabría apuntar –desde una primera aproximación– la existencia de ciertas disposiciones del Capítulo 2.º que adolecen de falta de adecuación con el EAPV debido a las siguientes razones:

1.– Disposiciones relativas a la cooperación que afectan, de forma no acorde con el EAPV, al ejercicio competencial de los TT.HH.

La reiterada mención (art. 14.3, 16.1 o 17.3 de la PLO) al objetivo de garantizar, a través de la coordinación y colaboración en el ámbito del ejercicio de las potestades normativas en materia tributaria por parte de las respectivas Juntas Generales, “la obligación de regulación armonizada de los elementos sustanciales de los Tributos” (que según la LCE son de normativa autónoma) sólo será válida si, como se ha señalado, se articula a través de una coordinación voluntaria o de mutuo acuerdo, y no condiciona la titularidad y el ejercicio de las competencias en la materia de los TT.HH.

Es interesante recordar la Decisión 1/2011, de 13 de mayo de 2011 de la Comisión Arbitral (asunto Ley de Apoyo a los Emprendedores y a la Pequeña Empresa del País Vasco, FJ 9), en la que, partiendo de la base de que las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma carecen, en el ámbito del régimen del Concierto Económico, de cualquier competencia al margen de las de coordinación, colaboración y armonización, establece que *“la función de coordinación en este ámbito está dirigida a la coordinación del ejercicio de competencias que, de forma completa –en lo que aquí importa– corresponden a otros entes (los Territorios Históricos)”*. Y su objetivo es *“lograr una homogeneidad estructural y técnica de los sistemas tributarios de los tres Territorios Históricos que, a pesar de las diferencias que pueda haber en la regulación de los distintos tributos, permita hablar de un sistema tributario coherente y homogéneo en el conjunto de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en el que las diferentes partes puedan comunicarse y relacionarse entre sí. Por ello, debe ser entendida en el sentido ya establecido por el*

Tribunal Constitucional, con carácter general, como la «fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta» de las instituciones en el ejercicio de sus respectivas competencias, para permitir la integración del conjunto del sistema (ver STC 32/1983, de 28 de abril, FJ 2.º)». Pero, en todo caso, las mencionadas facultades de coordinación y armonización no pueden implicar que se imponga la exigencia de una regulación uniforme, sea porque no hay título para tal imposición, sea porque supondría vaciar de contenido la potestad normativa de los TT.HH. en materia tributaria.

Por lo demás, el apartado 3 del art. 17 de la PLO no es conforme con el EAPV (art. 41.2.a) ya que prevé que los responsables de las Haciendas Forales de cada respectiva Diputación Foral cooperen entre sí “para garantizar la regulación armonizada de los elementos sustanciales de los tributos”, cuando la competencia de la aprobación de la Normas Forales fiscales corresponde a las Juntas Generales.

2.– Ausencia de competencia propia en el ámbito material y/o funcional coordinado.

La regulación de órganos o mecanismos de cooperación intergubernamental presupone (aunque se trate de mecanismos de cooperación voluntaria o de mutuo acuerdo) la titularidad de las respectivas competencias por parte de cada ente institucional que participa en la relación de cooperación (con independencia de que, si se tratara de una cooperación impuesta, haría falta, además, un título específico que habilitase tal imposición). Tomando como correcta esta premisa, hay que entender que el Parlamento Vasco puede dictar normas para la coordinación, armonización y colaboración en la CAPV en lo que se refiere a la regulación del régimen tributario (41.2.a EAPV), pero no parece, sin embargo, que tenga competencia para entrar a hacerlo respecto al ejercicio por parte de las Diputaciones Forales de las competencias del art. 41.2.b EAPV (exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de los impuestos), cosa que realiza en el apartado 4 del art. 14, en el apartado 3 del art. 16 y en el apartado 4 del art. 17. En esta misma línea, es posible señalar que el apartado 12 del art. 16 es conforme al reparto estatutario, pero siempre y cuando no se entienda que atribuye al Consejo Vasco de Finanzas Públicas la capacidad de adoptar previsiones sobre ingresos y gastos relativos a cada TT.HH., pues ello implicaría afectar a la competencia exclusiva de los mismos en materia presupuestaria (art. 37.3.b EAPV).

Por lo demás, el art. 18 de la PLO articula –en las relaciones institucionales– una relación de cooperación de tipo y contenido obligatorio, previendo un control institucional de carácter jerárquico sobre las competencias de desarrollo reglamentario y de ejecución que en numerosas materias la proposición de ley atribuye a los TT.HH. Debe constatarse que todo ello sólo será compatible con el Estatuto de Autonomía siempre y cuando se interprete referido o ceñido al ámbito de expansión de la foralidad.

QUINTO.– ANÁLISIS PARTICULARIZADO DE CADA UNA DE LAS IMPUGNACIONES CONCRETAS DIRIGIDAS CONTRA LOS DISTINTOS PRECEPTOS DE LA PROPOSICIÓN DE LEY

1.– Análisis de las impugnaciones habidas sobre los artículos 1 al 5, ambos inclusive de la PLO

1.1.– El **artículo 1 apartado 1**, señala que el objeto de la PLO es regular la organización institucional interna de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en desarrollo de lo dispuesto en su Estatuto de Autonomía.

El EAPV en el artículo 10.2 reserva a la CAPV la competencia exclusiva en las materias de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno y en el artículo 37.3.a) atribuye a los órganos forales de los TT.HH. la competencia exclusiva dentro de su territorio de la organización, régimen y funcionamiento de sus propias instituciones. De ahí que la vigente LTH, distinga en su artículo 1.1, a la hora de fijar su objeto, entre la delimitación de competencias entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos.

La expresión “organización institucional”, puede inducir a confusión, si se entendiera que abarca a la totalidad de las instituciones existentes en la Comunidad Autónoma, lo que se acentúa por la circunstancia de que en el **apartado 2** del precepto analizado la describe compuesta por las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma, los Órganos Forales de sus Territorios Históricos y los Municipios

que en ella se integran. De esta enunciación pudiera deducirse que pretende regular la organización de todas ellas.

No obstante al señalar el propio precepto que lo hace en desarrollo de lo dispuesto en el Estatuto, ha de entenderse que su pretensión es acomodarse a nuestra norma institucional básica por lo que cabe su interpretación de conformidad con ésta última. Este criterio sería también trasladable a la hora de entender la adecuación del **artículo 2** al orden competencial estatutario.

1.2.– No se observa tacha alguna de antiestatutoriedad por el hecho de que en el **artículo 3** no se cite entre las instituciones a la Comisión Arbitral.

1.3.– El **artículo 4 apartado 1** indica que son Órganos Forales de los Territorios Históricos las Juntas Generales y la Diputación Foral, en una redacción que se asemeja a la del artículo 1.2 de la vigente LTH. Además añade que la Diputación Foral *“estará integrada por el Diputado General que la preside y por los Diputados Forales”*.

Como se ha expuesto anteriormente, en virtud del artículo 37.3.a) del EAPV la materia de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones es competencia exclusiva de los TT.HH. a través de sus respectivas Normas Forales por lo que se opera una vulneración del orden estatutario de competencias en el añadido citado.

En relación con su **apartado 2** entiende esta Comisión que la omisión de la competencia que reconoce el artículo 3 del EAPV a los Territorios Históricos, de conservar su organización e instituciones de autogobierno, no tiene un alcance del que se derive su disconformidad con el mismo, máxime cuando en el citado precepto se limita a señalar que cada Territorio Histórico se regirá por su propio régimen privativo.

El **apartado 3 del artículo 4** vulnera los artículos 3, 24.2, 25.1, 37.2 y el 37.3.a) del EAPV al afectar al núcleo intangible de la foralidad y a la garantía institucional inherente al mismo, en lo que hace referencia a la competencia de organización que se reconoce en exclusiva en los citados preceptos a favor de los Territorios Históricos, sin que los poderes autonómicos o estatales puedan vulnerarla.

1.4.– El **apartado 1 del artículo 5** indica que la organización institucional de los Municipios y de los demás Entes locales se determinará por las Leyes del Estado y de la Comunidad Autónoma que regulen el Régimen Local, en sus respectivos ámbitos de competencia. El artículo 37.3.c) del EAPV establece que los TT.HH. tienen competencia exclusiva dentro de sus respectivos territorios, en materia de demarcaciones territoriales de ámbito supramunicipal que no excedan los límites provinciales, competencia que es reconocida en el vigente artículo 7.a) 3 de la LTH y en el artículo 12.1 de la reciente LILE. Cabe una interpretación ajustada al EAPV de este precepto siempre que la expresión *“de los demás Entes Locales”* respete la competencia citada.

2.– Capítulo Primero. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LOS DISTINTOS ENTES INSTITUCIONALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA. Análisis de las impugnaciones habidas sobre los artículos 6 al 13, ambos inclusive, de la PLO

2.1.– El **artículo 6 apartado 1** señala que *“Corresponde a las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma toda competencia que correspondiendo a la Comunidad Autónoma del País Vasco de acuerdo a su Estatuto de Autonomía, no haya sido atribuida expresamente a los Territorios Históricos en la presente Ley”*.

Si se compara este precepto con el vigente artículo 6 de la LTH se observa que su redacción es muy similar si bien se omite la expresión *“no se reconozcan o atribuyan en dicho Estatuto”*, de manera que concibe a la PLO como omnicompreensiva de todo el sistema competencial asignado a los TT.HH.

Tal y como recuerda la DFA, las competencias forales que forman parte del núcleo intangible de la foralidad tienen su origen en los derechos históricos que la CE reconoce y ampara, y en el EAPV como

norma institucional básica. La omisión que este precepto de la PLO hace del Estatuto al delimitar las competencias de los TT.HH., fijando su fuente únicamente en la norma sujeta a consideración, permite entender que una competencia que forme parte de este componente nuclear podría corresponder a las Instituciones Comunes si no aparece recogida en la PLO, lo que es contrario a la norma estatutaria.

El **apartado 2** indica que *“Corresponde al Parlamento Vasco el ejercicio de la potestad legislativa sin que la atribución de competencias a los Territorios Históricos en la presente Ley suponga ninguna limitación a ella”*.

El artículo 25.1 del EAPV atribuye al Parlamento Vasco el ejercicio de la potestad legislativa sin perjuicio de las competencias de los Territorios Históricos. Se han concretado en páginas anteriores los preceptos estatutarios que forman parte del núcleo intangible de la foralidad de los TT.HH., debiendo recordarse a este respecto, que el principio que rige las relaciones entre los ordenamientos jurídicos autonómico y foral no es el de jerarquía sino el de competencia. Finalmente se ha destacado la existencia de un ámbito de expansión de la foralidad, cuyo contenido depende de la actuación de otros órganos y puede variar a lo largo del tiempo, aunque se mantenga invariable la norma estatutaria. Por consiguiente cabe una interpretación ajustada al Estatuto de este precepto, siempre y cuando se entienda que la inexistencia de limitaciones al Parlamento Vasco se opera dentro del citado ámbito de expansión, sin que, en ningún caso, pueda afectar al componente nuclear de las competencias de los TT.HH. concretado en el EAPV.

2.2.– El **apartado 1** del **artículo 7** no es contrario al EAPV, puesto que nada impide que las competencias que el Estatuto confiere a los Territorios Históricos y que constituyen su núcleo intangible, puedan ampliarse a través de lo que hemos definido como “ámbito de expansión de la foralidad”, cuyo contenido se hace depender de la actuación de otros órganos.

El artículo 41.1 del Estatuto sostiene que las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema foral de Concierto. Ya hemos explicado con anterioridad que las competencias contenidas en la Ley del Concierto Económico tiene su fundamento en los derechos históricos reconocidos por la DA 1.^a de la CE y en el EAPV, sin que sea el Estado el que las atribuya. El hecho de que formalmente sea una Ley del Estado, naturaleza que proviene de lo dispuesto en el artículo 41.2.a) in fine el EAPV, no debe ignorar que cualquier modificación del mismo debe hacerse por el mismo procedimiento seguido para su aprobación (DA 2.^a de la Ley 12/2002, de 23 de mayo), que requirió el previo pacto entre las representaciones del Estado y de la Comunidad Autónoma del País Vasco y su posterior aprobación por las Cortes Generales mediante ley de artículo único sin posibilidad de enmendar su contenido. Debe, por tanto concluirse, que el **apartado 2** del **artículo 7** de la PLO es antiestatutario.

La DFB impugna la totalidad del artículo 7. Sin embargo, en sus fundamentos jurídicos materiales no realiza ningún tipo de alegación en relación con el **apartado 3** del **artículo 7**. Cautelarmente procede que esta CA se pronuncie sobre el citado precepto, indicando que no se aprecia ningún tipo de vulneración del Estatuto, al acomodar las competencias que las Leyes del Estado puedan atribuir a los TT.HH. a aquellos ámbitos que, de acuerdo al Estatuto de Autonomía no correspondan a la Comunidad Autónoma. Debe tenerse en cuenta a este respecto que el EAPV también es norma de obligado cumplimiento para la legislación estatal, al formar parte del bloque de constitucionalidad y, por consiguiente, ha de respetar el núcleo intangible de la foralidad contenido en nuestra norma institucional básica.

El **apartado 4** del **artículo 7** señala que *“en las materias que, de acuerdo a lo establecido en la presente Ley, se atribuyan a su competencia, corresponderá a los Territorios Históricos, el ejercicio de las funciones administrativa y ejecutiva, así como, en su caso, el desarrollo normativo de las leyes y normas reglamentarias de la Comunidad Autónoma”*.

Más allá de que la redacción del citado precepto sería técnicamente mejorable, cabe una interpretación del mismo ajustada a lo dispuesto en el apartado 1, siempre y cuando, tal y como hemos indicado líneas arriba, las competencias que cita se circunscriban al ámbito de expansión de la foralidad y no a las que

comprenden su núcleo esencial recogidas en el EAPV, que es lo que puede deducirse de una interpretación del apartado 1 ajustada al Estatuto. Lo mismo cabe predicar respecto del **apartado 5**, puesto que nada impide que el legislador autonómico pueda condicionar la atribución de competencias propias a los Territorios Históricos.

2.3.– El **apartado 1 del artículo 8** se limita a reproducir el artículo 37.3 del EAPV con la omisión del epígrafe f) y, particularmente, la expresión: *“Todas aquellas que se especifiquen en el presente estatuto...”*, siendo así que estas competencias forman parte del núcleo intangible de la foralidad. Estamos haciendo referencia a las competencias resultantes de los artículos 3, 10.34, 24.2 y el artículo 41 del EAPV. Debe, por consiguiente, concluirse que su redacción es contraria al EAPV por ignorarlas.

Por otro lado, al tratarse de competencias exclusivas de los Territorios Históricos, el **apartado 2** no puede someterlas a una suerte de tutela o relativizar su contenido sujetándolas a la coherencia con la legislación estatal y autonómica.

2.4.– El **artículo 9** de la Proposición de Ley se ocupa de las competencias de desarrollo normativo, administración y ejecución de los Territorios Históricos y en su **apartado 1**, epígrafe 1, les otorga, en desarrollo de lo previsto en el Estatuto de Autonomía, la competencia en materia de Carreteras y caminos salvo los que sean declarados de interés general de la Comunidad Autónoma.

El artículo 10.34 del EAPV preceptúa que *“En materia de carreteras y caminos, además de las competencias contenidas en el apartado 5, núm. 1, art. 148 CE, las diputaciones forales de los territorios históricos, conservarán íntegramente el régimen jurídico y competencias que ostentan o, en su caso, hayan de recobrar, a tenor del art. 3 de este Estatuto”*.

Nos encontramos ante una competencia que forma parte del núcleo intangible de la foralidad y que por consiguiente le corresponde en exclusiva a las Diputaciones Forales, dándose el añadido, como recuerda la DFA, que, en el caso de este Territorio Histórico, tiene la naturaleza de derecho histórico preexistente a la Constitución, que la Carta Magna ampara y respeta.

El Tribunal Constitucional ha tenido la ocasión de pronunciarse sobre este materia en la STC de 18 junio de 1998, n.º 132/1998 en la que ha señalado con toda claridad que (FJ4) *“...la competencia sobre carreteras corresponde a los Territorios Históricos no a las Instituciones comunes de la Comunidad Autónoma [...] La competencia en materia de carreteras de las Instituciones comunes de la Comunidad Autónoma es, pues, distinta de la que corresponde a otras Comunidades Autónomas, precisamente a causa de los derechos históricos de las Diputaciones forales. Derechos que, en materia de carreteras, han sido actualizados por el núm. 34 del art. 10 del EAPV, en relación con su art. 37.1 f), en atención a que el régimen foral se encuentra garantizado por la Constitución (SSTC 11/1984, fundamentos jurídicos 4.º y 5.º, 76/1988)”*.

Nada impide que las Instituciones Comunes aprueben un Plan General de Carreteras en atención a la competencia que el artículo 10.25 del EAPV les otorga para la promoción, desarrollo económico y planificación la actividad económica, de acuerdo con la ordenación general de la economía, con el objeto de coordinar la red de carreteras del País Vasco en materia de normas técnicas y de señalización respecto de carreteras que sean prolongación de la Red estatal o que enlacen con las de otros Entes Públicos extracomunitarios o entre los propios Territorios Históricos, tal y como recoge el artículo 7 a) 8 pfo. 2.º de la LTH. Lo que no cabe es que con arreglo a una hipotética declaración de interés general se vulnere la competencia exclusiva que les reconoce el Estatuto a los TT.HH.

La citada STC 132/1998 estableció algunos principios determinantes en relación a la distribución de competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y, en el caso de Euskadi, en la distribución entre las Instituciones Comunes y Forales, subrayando lo singular de la competencia foral en esta materia.

Al interpretar la relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de carreteras recurrió el TC en primer lugar al criterio material consistente en la titularidad de la carretera. Las

Comunidades Autónomas tienen competencia para configurar el régimen de carreteras que discurran íntegramente por su territorio y sean por ello de su titularidad. Ello no obsta a que el Estado mantenga en su acervo otros títulos competenciales diferentes al de carreteras *stricto sensu* que permiten su intervención en la materia, bien desde la plantificación de la actividad económica como obras públicas, desde su carácter de elemento integrado en el sistema general de comunicaciones, o desde la regulación de las condiciones de seguridad en su uso (CE artículo 149.1. 13, 21 y 24).

Sin embargo, la misma sentencia, ahora en su Fundamento Jurídico 4, reconoció que el EAPV ha introducido determinados matices en la materia de carreteras que se separan de los restantes Estatutos.

En función del artículo 10.34 EAPV, el TC concluyó que *“la competencia sobre carreteras corresponde a los Territorios Históricos, no a las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma”*. En el Fundamento Jurídico 5 de la sentencia, expuso el desarrollo de las transferencias llevadas a cabo en la materia en Euskadi, con el *“traspaso en bloque del Estado a la Comunidad Autónoma de la totalidad de carreteras”*, sin perjuicio –entonces– de la excepción, que no afecta al análisis que nos ocupa, consistente en las autopistas sujetas a régimen de concesión. *“Todas esas carreteras, a su vez, fueron traspasadas a los Territorios Históricos”*, subrayando el Preámbulo del Decreto de Traspaso del Gobierno Vasco al Territorio Histórico de Álava (Decreto 188/1986, de 9 de septiembre) cómo en un primer momento incluso se consideró innecesario todo traspaso porque *“la Diputación Foral de Álava, en su territorio, venía ostentando respecto de su red iguales competencias que el Estado en territorio de régimen común”*.

La conclusión del TC fue que *“por tanto, todas las carreteras del País Vasco son planificadas, financiadas, proyectadas, construidas, conservadas, modificadas y explotadas por las Diputaciones Forales, en aquellos tramos que discurren dentro de su respectivo Territorio Histórico”*, sin perjuicio –como ha quedado dicho anteriormente–, de que exista una facultad de coordinación regulada en la Ley sobre el Plan General de Carreteras del País Vasco cuya impugnación resolvía con esta sentencia el TC.

Aplicando a nuestro examen el régimen competencial exclusivo foral sobre las carreteras así diseñado en el Estatuto de Autonomía, debe afirmarse que no es admisible la reserva en favor de las Instituciones Comunes de carreteras o tramos de ellas en base a un hipotético concepto de interés general.

La admisión de este concepto supondría su imposición prevalente sobre el título material que define la competencia foral en materia de carreteras que es su titularidad. Toda carretera de titularidad foral es de competencia foral, sin que pueda desgajarse de dicha titularidad/competencia alguna de las existentes en la red o alguno de sus tramos. De la misma forma que no existió título competencial en el Estado que reservara en su titularidad/competencia carretera o tramo de carretera alguno, traspasándose todas en bloque, no cabe encontrar en el Estatuto de Autonomía limitación alguna a la titularidad/competencia foral sobre todas ellas ni título que habilite a las Instituciones Comunes a declarar un tramo o una carretera en su integridad de interés general, quedando con ello reservada a su competencia.

El artículo 9.1.1 de la Proposición de Ley vulnera por ello el Estatuto de Autonomía al exceptuar de la competencia foral aquellas carreteras y caminos que sean declarados de interés general de la Comunidad Autónoma.

Cuestión distinta son los epígrafes 2, 4, 5 y 11 del apartado 1 relativos a montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos, así como obras públicas cuya realización no afecte a otros Territorios Históricos y Cuerpo de Miñones, así como la modificación operada en el epígrafe 7 del apartado 1, a pesar de la supresión del término histórico, preceptos, todos ellos, citados por las JJ.GG.A que se ajustan a la protección estatutaria reiteradamente citada. La omisión de la competencia de transportes por carretera a la que hace referencia la DFG, no trae consigo la vulneración del EAPV por la totalidad de este precepto, máxime teniendo en cuenta la declaración por esta CA del artículo 6.1 de la PLO como norma contraria al EAPV.

En relación con el **apartado 2 del artículo 9** debe predicarse su conformidad con el EAPV porque, aceptando en este punto la argumentación del GP SV-ES, nada impide que el Parlamento Vasco en el ámbito de las competencias que no forman parte del núcleo intangible de la foralidad pueda delimitar las funciones que atribuya a los Territorios Históricos como estime conveniente, existiendo a este respecto las previsiones estatutarias contenidas en los apartados 3.f) y 4 del artículo 37 del EAPV. Esta misma argumentación sería extensible a los **apartados 3 y 4** del artículo que se está analizando.

2.5.– El **artículo 10** únicamente es cuestionado por las JJ.GG.A cotejándolo con el vigente artículo 7 a) 5 de la LTH para concluir que se opera una vulneración de las competencias estatutarias de los TT.HH., al reconocerse únicamente una facultad potestativa en programas y planes sectoriales de inversión.

En páginas anteriores ya hemos expuesto ampliamente la competencia del Parlamento Vasco para modificar el sistema competencial establecido en la CAPV mediante 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.

Llevamos subrayando también de forma reiterada que hay que distinguir entre las competencias que forman parte del núcleo intangible de la foralidad y que no son susceptibles de modificación, ni aun alterando la LTH con los requisitos exigidos por la Comisión Arbitral y, aquellas otras competencias que forman parte del ámbito de expansión de la foralidad y pueden ser objeto de alteración por parte de una posible regulación de la LTH que reúna los requisitos señalados por la Comisión Arbitral en las Decisiones ya referenciadas. En el caso de este precepto, no formando parte esta competencia del componente especialmente protegido por el pacto estatutario, nada impide que el Parlamento pueda modificar la LTH respetando los requisitos formales citados por las decisiones de esta CA.

2.6.– Entramos en el análisis del **artículo 12** de la PLO que recoge las Competencias de los Territorios Históricos en materia tributaria.

Para situar adecuadamente su estudio debemos de partir de los derechos históricos de los Territorios Forales que la DA 1.ª de la CE ampara y respeta. De resultas de los mismos, el apartado 1 del artículo 41 del EAPV establece 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”* y, conforme al apartado 2, el contenido del mismo debe respetar el régimen tributario que cada Territorio Histórico mantenga, establezca o regule *“atendiendo a la estructura general impositiva del Estado, a las normas que para la coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado se contengan en el propio concierto, y a las que dicte el Parlamento Vasco para idénticas finalidades dentro de la Comunidad Autónoma”*, tal y como señala su epígrafe a). Este régimen específico de Concierto encontró su cobertura jurídica en la Ley 12/1981 de 13 de mayo y en la actualidad se encuentra regulado por la Ley 12/2002, de 23 de mayo.

De este recordatorio se puede concluir que el origen de las competencias que tienen los Territorios Históricos en el orden tributario se encuentran en sus derechos históricos que tienen el amparo constitucional y estatutario, formando parte del núcleo intangible de la foralidad, sin que su fundamento se encuentre en la Ley del Concierto, que más que causa de la competencia tributaria es consecuencia de la misma.

Otra de las conclusiones que podemos obtener de la lectura de los preceptos citados es que siendo los Territorios Históricos y no la CAPV los que tienen competencias en materia tributaria, cada Territorio Histórico integrante de la CAPV conserva su propio sistema, por lo que, en lo que al régimen de concierto económico hace referencia, los sistemas que operan en la CAPV son los de Estado y los TT.HH. De ahí que el artículo 2.1 de la Ley 12/2002, de 23 de mayo recoja los principios generales del “sistema tributario que establezcan los Territorios Históricos...” y que el artículo 5 cite las competencias exclusivas del Estado en esta materia. Junto a ellos se encuentra el que resulta del artículo 42 b) del EAPV que, bajo la rúbrica de la Hacienda general del País Vasco, atribuye a las Instituciones Comunes los rendimientos de los impuestos propios de la Comunidad Autónoma que establezca el Parlamento Vasco.

Por consiguiente, resulta impreciso sostener la existencia de un sistema tributario de la Comunidad Autónoma.

Debe, por tanto concluirse la inadecuación del **apartado 1** de este artículo al EAPV

El **apartado 2** vulnera el artículo 41.2.b) del EAPV al reconocer únicamente a las Diputaciones Forales la exacción y gestión de todos los tributos que determine la Ley del Concierto, cuando el precepto estatutario incluye la liquidación, recaudación e inspección de todos los impuestos “...salvo los que se integran en la renta de aduanas y los que actualmente se recaudan a través de los monopolios fiscales...”. Es evidente que nos encontramos ante una restricción de las facultades de los TT.HH. que no está permitida por el Estatuto.

El **apartado 3** del artículo 12 es cuestionado por la DFG en su inciso final (“y con la Hacienda General del País Vasco”) y por DFB. Ambas administraciones lo hacen, por vulnerar el artículo 41.2.a) del Estatuto, si bien por razones distintas. La primera porque la competencia para regular el régimen tributario dentro de sus respectivos territorios corresponde a los Órganos Forales de los TT.HH. y, la segunda porque las Instituciones Comunes no disponen de un sistema tributario general propio equiparable al de los TT.HH. o al del Estado. Cabe, sin embargo, una lectura del precepto acomodada al EAPV, dado que la existencia de una hacienda propia del País Vasco está prevista en los artículos 40 y 42 del EAPV y, el propio artículo 41.2.a), prevé que el Parlamento Vasco pueda dictar normas para la coordinación, armonización fiscal y colaboración, como lo acredita la Ley 3/1989, de 30 de mayo.

El **apartado 4** vulnera el EAPV en los artículos 37.3 y 41.2 del EAPV porque las competencias de los TT.HH., no se limitan únicamente al ámbito tributario como ya ha quedado expuesto de forma extensa al desarrollar su competencia en materia de Haciendas Locales y tutela financiera. Además técnicamente es incorrecto al situar en el Concierto Económico el origen de las competencias que corresponden a los TT.HH.

2.7.– El **artículo 13** en su **apartado 1** es técnicamente incorrecto al situar en el Concierto y, no en el EAPV y en sus derechos históricos, reconocidos por la DA 1.ª CE, el origen de la potestad normativa de los TT.HH. Mayores dificultades presenta la expresión “regularán de manera uniforme los elementos sustanciales de los distintos tributos”, que es una redacción prácticamente literal a la contenida en el artículo 14.3 in fine de la LTH. Cabría una interpretación conforme al EAPV, de este apartado, teniendo en cuenta que el Tribunal Constitucional en la STC n.º 76/1988, de 26 de abril de 1988, rec. 119/1984, al pronunciarse sobre el artículo 14.3 de la LTH, sostuvo en su FJ12, “... ante el carácter genérico del art. 14.3, que se refiere sin mayor precisión a “los elementos sustanciales de los distintos impuestos” será esa ley la que habrá de determinar qué se entiende por “elementos sustanciales” que habrán de ser regulados de manera uniforme. El examen de si se ha respetado la garantía institucional del régimen foral en materia fiscal habría de hacerse, pues, respecto a los mandatos de esa ley, sin que quepa un pronunciamiento sobre la cuestión cuando tal ley no constituye objeto del presente recurso, ni ha sido sometida al juicio de este Tribunal”.

De cualquier modo es preceptivo recordar que la facultad de armonización fiscal por el Parlamento Vasco, que está reconocida en el artículo 41.2.a) del EAPV y en el artículo 2 cuarto del Concierto Económico, en ningún caso debe equipararse con la uniformización de toda la normativa en materia tributaria por los TT.HH. Nuestra norma institucional básica permite la existencia de regulaciones diferentes siempre que exista una presión fiscal global similar en toda la Comunidad Autónoma, tal y como reconoce el vigente artículo 2 in fine, de la Ley 3/1989 de 30 de mayo de 1989, de Armonización, Coordinación y Colaboración Fiscal: “El nivel de armonización alcanzado podrá permitir la existencia de disposiciones normativas diferentes en los Territorios Históricos, siempre que éstas garanticen una presión fiscal global equivalente en toda la Comunidad Autónoma”

A este respecto, el Tribunal Supremo en la Sentencia de 3 de junio de 2011, rec. 2481/2004 ha recordado que, con base en el artículo 41.2 del EAPV no puede sostenerse que un Territorio Histórico sea obligado a mantener ni los mismos tipos impositivos ni las mismas bonificaciones que se conceden para el resto del Estado: “Ello implicaría convertir al legislador fiscal en un mero copista, con lo que la

autonomía proclamada desaparece, y se incumple al permiso concedido en el artículo 41-2 citado que no sólo habla de mantener el régimen tributario, sino de "establecerlo" y de "regularlo", lo que es distinto de mero "mantenimiento" e implica, desde luego innovación (establecer) o modificación (regular)". Y, por otro lado, en relación con el concepto de presión fiscal global equivalente, citando a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, ha subrayado que "....el parámetro de igualdad entre sistemas o subsistemas que establece el principio de "presión fiscal global equivalente" no es trasladable a términos de comparación de carga tributaria entre individuos o sujetos pasivos aislados en relación con un solo tributo de los que integran el sistema, que es precisamente el ámbito en el que la heterogeneidad y diversidad de regulaciones puede desenvolver su eficacia".

El **apartado 2** es contrario al EAPV, en concreto al artículo 41.2.a) al atribuir al GV una función de vigilancia del cumplimiento por los TT.HH. de la obligación de regulación armónica de los elementos sustanciales de los tributos que integran el Concierto Económico, cuando el artículo citado únicamente reconoce las funciones de coordinación, armonización y colaboración en favor del Parlamento Vasco, sin que, en ningún precepto estatutario se atribuya al Gobierno ninguna labor de vigilancia. El Concierto Económico ya prevé la creación de una Comisión de coordinación y evaluación normativa que se encuentra recogida en los artículos 63 y 64 de la Ley, y el artículo 16 de la Ley 3/1989, de 30 de mayo, crea un Órgano de Coordinación Tributaria entre el GV y las DD.FF. Todos ellos son de composición paritaria y son acordes con la actividad de colaboración reconocida en el Estatuto que no permite, como hemos expuesto en páginas anteriores, una actividad de coordinación impuesta ni obligada y que afecte a la titularidad u condicione el ejercicio de competencias que corresponden a los TT.HH., según resulta del artículo 37 del EAPV.

Sólo por esta razón serían contrarios al EAPV los **apartados 3, 4 y 5** que siguen a continuación, puesto que si el GV carece de título que le legitime para esa función vigilante, es contrario al EAPV la concreción de cualquier tipo de procedimiento para su ejercicio. Además el apartado 3 lo es por añadir la calificación de "igual" a la regulación de los elementos esenciales de los tributos, por los argumentos expuestos en los párrafos que preceden.

3.- Capítulo Segundo. LA COOPERACIÓN INTERGUBERNAMENTAL ENTRE LAS INSTITUCIONES COMUNES, LOS TERRITORIOS HISTÓRICOS Y LOS MUNICIPIOS. Análisis de las impugnaciones habidas sobre los artículos 14 al 18, ambos inclusive, de la PLO

3.1.- El **artículo 14**, relativo a la cooperación intergubernamental entre las instituciones comunes, los Territorios Históricos y los municipios, establece, en su **apartado 1**, que "la acción de gobierno de las Diputaciones Forales, en general, y de los respectivos Diputados Forales competentes por razón de la materia, en particular, estará guiada por el principio de cooperación intergubernamental, que garantizará la coordinación y colaboración con el Gobierno Vasco y sus respectivas responsables sectoriales, a los efectos de lograr una más adecuada y eficaz gestión de sus competencias". El **apartado 2**, de forma similar, establece, a los mismos efectos, el juego de la relación de coordinación y cooperación intergubernamental a nivel horizontal, entre los Diputaciones Forales, en general, y los respectivos Diputados Forales, en particular. Ambos apartados se adecuan al Estatuto en la medida que se refieren a una relación de cooperación de mutuo acuerdo, y no a una de carácter obligatorio o impuesto. Expuesto a la inversa, los mencionados apartados serán contrarios al Estatuto en la medida que se entienda que instituyen una relación de cooperación obligada o por imposición, pues no existe habilitación estatutaria que lo posibilite, ni es posible presumir su existencia sin disposición expresa que lo permita.

El **apartado 3** señala que la coordinación y colaboración intergubernamental "es especialmente obligada en el ámbito del ejercicio de las potestades normativas en materia tributaria por parte de las respectivas Juntas Generales, a los efectos de garantizar la *obligación de regulación armonizada de los elementos sustanciales de los tributos* que, de acuerdo a la LCE, son tributos de normativa autónoma". Este apartado se adecúa al reparto competencial establecido en el Estatuto en la medida en que no impone la exigencia de una regulación uniforme.

El **apartado 4** no se adecúa a la distribución de competencias entre las instituciones comunes y forales establecida en el Estatuto, pues, aun cuando el Parlamento Vasco tiene, como ya se ha señalado, competencia para dictar normas para la coordinación, armonización fiscal y colaboración en lo que se refiere a la regulación del régimen tributario (41.2.a EAPV), carece, sin embargo, de la misma a efectos de hacer lo propio respecto al ejercicio por parte de las Diputaciones Forales de las competencias del art. 41.2.b EAPV (exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de los impuestos).

3.2.– El **artículo 15**, que regula los órganos de cooperación intergubernamental vertical, no es incompatible con el reparto competencial estatutario, entendiéndose que la cooperación se circunscribe a los ámbitos en los que las instituciones comunes tienen también un título competencial propio y que la misma no adquiere, para los TT.HH., el carácter de una cooperación obligatoria o impuesta.

3.3.– El **artículo 16** regula el Consejo Vasco de Finanzas Públicas (CVFP), configurándolo, según dispone el **apartado 1**, como órgano de cooperación intergubernamental para la coordinación y colaboración entre las instituciones comunes y los Territorios Históricos en relación con la elaboración de los proyectos de regulación normativa de los tributos de normativa autónoma, “a los efectos de garantizar la regulación armonizada de sus elementos sustantivos”. Este apartado se adecua al EAPV en la medida que no implique o derive en la exigencia de una regulación uniforme de los elementos sustanciales de los tributos.

El **apartado 2** no resulta incompatible con el reparto competencial estatutario (art. 41.2.b), por cuanto el término “tratará” no supone en ningún caso una potestad normativa ni ejecutiva y entendiéndose referido a los tributos de normativa autónoma.

El **apartado 3** no es compatible con el reparto competencial estatutario por cuanto, como ya se señaló en el apartado cuarto del artículo catorce, el Parlamento carece de competencia en el ámbito del ejercicio por parte de las Diputaciones Forales de las competencias de exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de los impuestos (del art. 41.2.b EAPV), y las funciones relativas a la recaudación y fraude se engloban en el ámbito del mencionado artículo 41.2.b EAPV.

Los **apartados 4, 6, 7, 8 y 13** se adecúan al Estatuto siempre y cuando se entienda que las aportaciones de los Territorios Históricos a la Hacienda General del País Vasco deben estar basados en el acuerdo entre las instituciones comunes y forales (art. 42 EAPV y STC 76/1988). En todo caso, cabe constatar que el segundo párrafo del apartado 4, dada su generalidad, puede implicar una modificación de la Ley 2/2016 de Instituciones Locales de Euskadi (Disposición Adicional Primera, punto 3).

El **apartado 12** no se opone al reparto establecido en el Estatuto, pero siempre y cuando no se entienda que atribuye al Consejo Vasco de Finanzas Públicas la capacidad de adoptar previsiones sobre ingresos y gastos relativos a cada TT.HH., pues ello implicaría afectar a la competencia exclusiva de los mismos en materia presupuestaria (art. 37.3.b EAPV).

3.4.– El **artículo 17** se refiere a la cooperación intergubernamental horizontal o entre Territorios Históricos. El **apartado 2** no será contrario al reparto competencial estatutario siempre y cuando, además de respetarse lo señalado *supra* en lo relativo al artículo 14.2, se haga una lectura de los mismos que no condicione la titularidad o el ejercicio de la competencia exclusiva de los TT.HH. para establecer su organización, funcionamiento y régimen jurídico (arts. 37.1 y 37.3.a EAPV).

El **apartado 3** no es conforme con el EAPV (art. 41.2.a) ya que prevé que los responsables de las Haciendas Forales de cada respectiva Diputación Foral cooperen entre sí “para garantizar la regulación armonizada de los elementos sustanciales de los tributos”, cuando la competencia de la aprobación de la Normas Forales fiscales corresponde a las Juntas Generales. Por lo demás, al igual que se señaló respecto al art. 14.3 de la PLO, la expresión “garantizar la regulación armonizada” sólo será compatible con el EAPV siempre que la misma no implique o sea entendida como una exigencia de “regulación uniforme”. Del mismo modo, en paralelo a lo apuntado respecto al artículo 14.4., el **apartado 4** del presente artículo es incompatible con el Estatuto ya que el Parlamento no tiene competencia para

regular una relación de cooperación en materia de exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de los impuestos (art. 41.2.b EAPV).

3.5.– El **artículo 18** está referido al control de la ejecución por los Territorios Históricos de la legislación de la Comunidad Autónoma en los ámbitos materiales del art. 9 de la PLO. El **apartado 1** atribuye ese control al Gobierno Vasco, estableciendo en **los siguientes apartados (2, 3 y 4)** un mecanismo general de cooperación a los efectos de las tareas de ese control.

El **artículo 18** es compatible con el Estatuto de Autonomía siempre y cuando se interprete referido o ceñido al ámbito de expansión de la foralidad.

4.– Capítulo Tercero. HACIENDAS PÚBLICAS DEL PAÍS VASCO Y DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS FINANCIEROS ENTRE LAS INSTITUCIONES COMUNES, LOS TERRITORIOS HISTÓRICOS Y LOS MUNICIPIOS. Análisis de las impugnaciones habidas sobre los artículos 19 al 27, ambos inclusive de la PLO

4.1.– El **artículo 19 apartado 1** reconoce la autonomía financiera y presupuestaria de cada una de las instituciones citadas en el marco del EAPV, de las disposiciones contenidas en la propia PLO y en las demás leyes aplicables.

Cabe una interpretación ajustada al EAPV de este apartado siempre que se elimine la expresión *“de las disposiciones contenidas en la presente Ley y en las demás leyes que le sean aplicables”*.

El **apartado 3** establece que las disposiciones que dicten los órganos forales en el ejercicio de la potestad reconocida en el Concierto Económico regularán de modo uniforme los elementos sustanciales de los distintos impuestos.

Este apartado vulnera el art. 41.2.a) EAPV en la medida en que éste no establece que los tributos deban ser regulados de modo uniforme en sus elementos sustanciales. Dicha exigencia tampoco se recoge en la Ley de Concierto Económico ni en la Ley 3/1989, de 30 de mayo, de Armonización, Coordinación y Colaboración Fiscales.

El **apartado 4** es cuestionado exclusivamente por la DFB. En él se establece que las instituciones referidas elaborarán y aprobarán sus presupuestos y, a continuación, se dispone que los Presupuestos Generales del País Vasco serán elaborados por su Gobierno y aprobados por el Parlamento Vasco, los de cada TT.HH. por su respectiva DF y aprobados por sus JJ.GG., y los de cada Entidad Local se formarán por su Presidente y serán aprobados por el Pleno de la Corporación Local.

Entiende la DFB que es contrario al artículo 37.3.b), porque se inmiscuye en la autonomía presupuestaria de los Territorios Históricos.

Entendemos que este apartado no vulnera el art. 37.3.b) en la medida en que se limita a reconocer la autonomía presupuestaria de cada ente.

El **apartado 5** establece que las DF y Ayuntamientos, así como sus organismos y entidades, aplicarán criterios homogéneos a los utilizados por las Instituciones comunes en materia de procedimiento presupuestario y contabilidad pública, con el fin de obtener, a efectos informativos, la consolidación de todo el sector público vasco.

Este apartado resulta contrario al art. 37.3.b) EAPV porque impone a los Territorios Históricos la aplicación de criterios homogéneos a los utilizados por las Instituciones Comunes para elaborar los presupuestos, omitiendo la necesaria intervención de los Territorios Históricos. Al no prever la coparticipación de los Territorios Históricos junto con las instituciones Comunes en la determinación de dichos criterios, se vulnera la garantía institucional de participación foral.

4.2.– El **apartado 4 del artículo 20** prevé que las Haciendas Públicas de la CAPV, incluidas las Haciendas Locales, cumplirán las disposiciones en materia presupuestaria y de contabilidad pública establecidas

por las leyes relativas a la Hacienda General de la CA, a los efectos de garantizar la consolidación del sector público del País Vasco.

Esta apartado se reputa contrario al EAPV en la medida en que incluye a las Haciendas Forales, e incide en el núcleo intangible foral de competencias del art. 37.3 EAPV, en particular, su autonomía presupuestaria. Al no prever la coparticipación en la decisión de los Territorios Históricos junto con las instituciones Comunes, vulnera la garantía de participación foral. El artículo 37.3.b) EAPV reconoce a los Territorios Históricos competencia exclusiva en materia de elaboración y aprobación de sus presupuestos, y cualquier limitación de esta competencia tendente a fijar criterios homogéneos en esta materia no puede ser impuesta unilateralmente por el Parlamento Vasco.

Asimismo, este apartado implica una modificación del art. 115.3 LILE, que establece que 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.

4.3.– El **artículo 22** en su **apartado 1** establece que los recursos financieros procedentes de los tributos que integran el Concierto Económico se distribuirán entre la Hacienda General de la CAPV, las Haciendas Forales de los respectivos TT.HH. y las Haciendas Locales de los Municipios *“de acuerdo a lo establecido en la presente Ley”*.

Este apartado es contrario al artículo 42.a) EAPV en relación con el art. 37.3.f) EAPV al omitir la necesidad del acuerdo entre las Instituciones Comunes y Forales. En virtud del art. 42.a) EAPV, una Ley del Parlamento establecerá los criterios de distribución equitativa de las aportaciones que efectúen las Diputaciones Forales y el procedimiento por el que, a tenor de aquéllos, *se convendrá* y harán efectivas las aportaciones de cada Territorio Histórico.

No cabe olvidar lo manifestado por el TC en la STC 76/1988 FJ 9), al entender que en el artículo 42.a) del EAPV, puede encontrarse una expresión concreta de este sistema acordado o paccionado, que forma parte integrante del núcleo del régimen foral y que constituye *“parte del contenido mínimo de la garantía institucional de ese régimen, en cuanto su desaparición supondría la de un factor esencial para que pudiera reconocerse pervivencia de la foralidad”*.

Implica una modificación del art. 118.1 LILE que establece la competencia de los órganos forales de cada territorio histórico para determinar la participación de sus entidades locales en el rendimiento de los tributos concertados, competencia que ejercitaran libremente, de acuerdo con lo previsto en las normas forales y, en su caso, de acuerdo con lo establecido en los apartados siguientes del propio artículo.

El **apartado 2** excluye los recursos procedentes de los tributos locales del cómputo a efectos de esa distribución y el **apartado 5** dispone que los ingresos de las Haciendas de la CAPV que no tengan su origen en los tributos que integran el Concierto Económico se excluyen de la aplicación de las normas de distribución que establece la propia PLO, de modo que su destino será decidido por el ente respectivo en la forma que estime conveniente, en ejercicio de su autonomía financiera.

Los **apartados 2 y 5** vulneran el artículo 42.a) EAPV en relación con el art. 37.3.f) EAPV, en la medida en que eliminan el requisito paccionado entre las Instituciones Comunes y Forales; asimismo implican una modificación de lo dispuesto en el artículo 15.1.b) de la Ley 2/2007, de 23 de marzo, de Metodología de Distribución de Recursos y de Determinación de las Aportaciones de las Diputaciones Forales a la Financiación de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, aplicable al periodo 2007-2011. La eliminación del requisito de acuerdo previo sobre la metodología de distribución de recursos no puede realizarse a través de la Proposición de Ley, al ser un instrumento inhábil para derogar una ley paccionada.

Asimismo, el artículo 22 implica una modificación indirecta del art. 117 de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi, que concreta la manera en que las Haciendas locales participaran en el rendimiento de los tributos que los Territorio históricos obtengan en virtud del Concierto en los términos de la ley de aportaciones vigente en cada momento.

4.4.– El **apartado 1 del artículo 23** regula las aportaciones de los TT.HH. a la financiación de los presupuestos de las Instituciones comunes de la CA y de Municipios del País Vasco, y establece que se hará *“de acuerdo con lo establecido en la presente Ley”*; asimismo, dispone que dicha aportación procederá de los recursos obtenidos de la gestión de los tributos que integran el Concierto Económico, descontada su contribución al Cupo.

Esta disposición es contraria al art. 42.a) EAPV en relación con el art. 37.3.f) EAPV, al omitir la necesidad del acuerdo entre las Instituciones Comunes y Forales.

Cabe hacer similares reproches a los **apartados 2, 3, 4 y 5**. En la medida en que se omite la necesidad del acuerdo entre las Instituciones Comunes y Forales, resultan contrarias al 42.a) EAPV en relación con el art. 37.3.f) EAPV.

El **apartado 6** atribuye al Gobierno Vasco la facultad de presentar ante el Parlamento Vasco el proyecto de Ley de metodología de distribución de los recursos y la determinación de la aportación de cada DF al Fondo de Financiación Municipal y a la Hacienda General del País Vasco y se reconoce al Parlamento Vasco plena potestad para enmendar el proyecto presentado por el Gobierno, en los términos que estime oportunos.

Este apartado resulta contrario al art. 42.a) EAPV en relación con el art. 37.3.f) EAPV, en la medida en que deja de lado el elemento paccionado y prescinde del necesario acuerdo previo del CVFP, y autoriza al Gobierno a presentar directamente ante el Parlamento Vasco el proyecto de ley de metodología de distribución de los recursos y de determinación de la aportación que cada Diputación Foral debe realizar a la Hacienda General de la Comunidad Autónoma y al Fondo de Financiación Municipal, contemplándose la posibilidad de que el Parlamento Vasco tenga plena potestad para enmendar el proyecto presentado por el Gobierno y aprobar la ley en los términos que considere oportunos.

El **apartado 7** prevé que en el plazo de los primeros quince días naturales del mes de octubre de cada año, el CVFP fijará para cada ejercicio las aportaciones a efectuar por las DF a la Hacienda General de la CAPV y al Fondo de Financiación Municipal.

Este apartado incurre en la misma vulneración que el resto de apartados, en la medida en que parte de que la determinación de los recursos que integran el Fondo de Financiación Municipal, la fijación de los coeficientes de participación de los Municipios en la distribución de los recursos procedentes de los tributos concertados y los criterios para su distribución entre los Municipios, se determinarán mediante Ley del Parlamento Vasco, y no por Normas Forales de sus Territorios Históricos.

Asimismo, es preciso señalar que los apartados 4 y 5 del artículo 23 implican una modificación del art. 118 de la LILE, en virtud del cual la determinación de la participación en cada Territorio histórico es competencia de los órganos forales respectivos que la ejercerán libremente de acuerdo con lo previsto en las normas forales y, en su caso, con lo establecido en el propio art. 118 LILE, que contempla la intervención del Consejo Vasco de Finanzas Públicas, a título de recomendación para garantizar la estabilidad financiera de los municipios y con competencia decisoria para establecer un nivel mínimo de participación municipal en los indicados tributos, si bien, esa decisión ha de adoptarse exclusivamente por los representantes forales y municipales.

4.5.– El **apartado 2 del artículo 24** establece que la Hacienda General del País Vasco podrá solicitar anticipos de tesorería a las DD.FF., a cuenta de los recursos que haya de percibir de la aportación que cada DF debe realizar a la Hacienda General y al Fondo de Financiación Municipal.

Este apartado es contrario al artículo 42.a) EAPV en relación con el art. 37.3.f) EAPV, en la medida en que no se exige el previo acuerdo entre las Instituciones Comunes y Forales.

Asimismo, por su conexión con el art. 23.4, modifica el art. 118 LILE.

lunes 31 de octubre de 2016

4.6.– El **apartado 2 del artículo 26** regula los fondos especiales que corresponde a las instituciones comunes de la CAPV, y establece que se asignará a las Instituciones comunes los recursos necesarios para realizar las políticas de planificación, promoción y desarrollo económico regionales o sectoriales de redistribución, personal y territorial, de la renta y la riqueza, a cuyos efectos se constituirá un Fondo de Nivelación Territorial.

El **apartado 3** del artículo 26 dispone que los recursos de dichos Fondos por cada anualidad se integrarán en los Presupuestos Generales de la CAPV, como un Programa específico y tendrán por destino superar los desequilibrios interterritoriales económicos y de bienestar, tanto entre TT.HH. como en el interior de cada uno de ellos.

Estos apartados (2 y 3) son contrarios al art. 42.a) EAPV en relación con el art. 37.3.f) EAPV, en la medida en que no garantizan el acuerdo previo y la participación de los Territorios Históricos en la adopción del acuerdo sobre la dotación de dichos Fondos.

4.7.– El **apartado 1 del artículo 27** establece que con los recursos financieros procedentes de las aportaciones de los TT.HH. se constituirá un Fondo de Financiación Municipal, destinado a financiar los presupuestos anuales de los Municipios de la CAPV. El **apartado 2** del mismo precepto atribuye al Parlamento la facultad de establecer por Ley los criterios de distribución de los recursos que integran dicho Fondo. Asimismo, se prevé que al establecer los citados criterios se tomará en consideración las competencias atribuidas legalmente a los municipios, la población, su renta en relación con la renta media del TT.HH. en que esté radicado y con la de la CAPV y potenciará las economías de escala en la prestación de los servicios municipales.

Estos apartados son contrarios al art. 42.a) EAPV en relación con el art. 37.3.f) EAPV, en la medida en que no garantizan el acuerdo previo y la participación de los Territorios Históricos en el establecimiento de los criterios de distribución de los recursos que integran el Fondo de Financiación Municipal.

Asimismo, este precepto implica una modificación del art. 118 LILE

FALLO

En atención a lo expuesto el Pleno de la Comisión Arbitral

HA DECIDIDO:

Primero.– Que los artículos 3, 4.2, 7.1, 7.3, 9.1 –epígrafes 2, 4, 5, 7 y 11–, 9.2, 9.3, 9.4, 10, 14.3, 16.2 y 19.4 de la Proposición de Ley sobre la Organización Institucional Interna de la Comunidad Autónoma del País Vasco, se adecúan a la distribución de competencias entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de los Territorios Históricos establecida en el Estatuto de Autonomía.

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

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

Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de los Territorios Históricos establecida en el Estatuto de Autonomía.

La presente Decisión se notificará a las partes y se publicará en el Boletín Oficial del País Vasco y en los Boletines Oficiales de los Territorios Históricos de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa.

lunes 31 de octubre de 2016

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA D. JUAN LUIS IBARRA ROBLES,
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN ARBITRAL, A LA DECISIÓN DE LA COMISIÓN
ARBITRAL 1/2016, DE 1 DE AGOSTO DE 2016, POR LA QUE SE RESUELVEN LAS
CUESTIONES DE COMPETENCIA 1/2015, 2/2015, 3/2015 Y 4/2015, AL AMPARO
DE LA PREVISIÓN ESTABLECIDA EN EL ART. 37.1 DE LA LEY DEL PARLAMENTO
VASCO 13/1994, DE 30 DE JUNIO.

Como tuve la oportunidad de expresar en el curso de las deliberaciones de esta Decisión y queda consignado en las actas que las documentan, disiento del acuerdo adoptado y, con pleno respeto a lo decidido por la mayoría de quienes integramos la Comisión Arbitral, expreso mi discrepancia con la fundamentación así como con el Fallo, en los extremos que diré, de la presente Decisión 1/2016.

Primero.– Objeto de las cuestiones de competencia formuladas.

1.– La “*Proposición de Ley sobre la Organización Institucional Interna de la Comunidad Autónoma del País Vasco*” (en adelante PLO), objeto de las cuestiones de competencia, formaliza la iniciativa legislativa dirigida al ejercicio de la competencia del Parlamento Vasco para regular la estructura institucional interna de la Comunidad Autónoma del País Vasco en desarrollo de lo dispuesto en su Estatuto de Autonomía.

2.– Atendiendo a la Exposición de Motivos, con la iniciativa legislativa se persigue:

a) La actualización, en cuestiones de detalle, del ámbito material de ejercicio de las competencias de los Territorios Históricos.

b) La adecuación a la realidad, referida a algunos de estos ámbitos materiales de ejercicio de las competencias, de las potestades normativas conferidas a los Territorios Históricos por la Ley del Parlamento Vasco 27/1983, de 25 de noviembre (LTH).

c) El establecimiento de instrumentos de cooperación intergubernamental dirigidos a consolidar institucionalmente la cooperación intergubernamental de carácter vertical –de las Diputaciones Forales con el Gobierno Vasco–, así como a impulsar la cooperación intergubernamental horizontal –entre las Diputaciones Forales–.

d) La regulación del sistema de distribución de los recursos financieros procedentes de la gestión de los tributos que integran el Concierto Económico.

e) La presencia de los Municipios en la distribución de los recursos financieros procedentes de los tributos que integran el Concierto Económico, a cuyo efecto se crea un Fondo de Financiación Municipal y se prevé la presencia de representantes de los Municipios en las sesiones del Consejo Vasco de Finanzas Públicas.

f) La creación del Fondo de Nivelación, destinado a superar las desigualdades de riqueza y desarrollo económico entre los distintos Territorios Históricos o en el interior de cada uno de ellos.

3.– La PLO incluye una Introducción (arts. 1 a 5) y tres Capítulos en los que se regula: la distribución de competencias en los distintos Entes institucionales de la Comunidad Autónoma (Capítulo Primero, arts. 6 a 13); la cooperación intergubernamental entre las Instituciones Comunes, los Territorios Históricos y los Municipios (Capítulo Segundo, arts. 14 a 18); y las Haciendas Públicas del País Vasco y distribución de los recursos financieros entre las Instituciones Comunes, los Territorios Históricos y los Municipios (Capítulo Tercero, arts. 19 a 27); así como una Disposición derogatoria y cuatro Disposiciones finales.

4.– Las cuestiones de competencia deducidas se dirigen contra veinticuatro de los veintisiete artículos que integran la PLO.

Segundo.– Principios generales para el desarrollo de la función de control.

1.– La función encomendada en este procedimiento a la Comisión Arbitral (art. 39 EAPV y art. 1 LCA) consiste en enjuiciar las concretas cuestiones suscitadas por las instituciones de los territorios históricos a fin de decidir sobre la afección o no de los preceptos de la PLO objeto de control al sistema estatutario de distribución de competencias entre las instituciones comunes de la CAPV y las instituciones forales de sus Territorios Históricos.

2.— A este fin, la Comisión Arbitral (art. 54 LCA) debe determinar si, en razón de que concurra o no la titularidad competencial cuestionada, la proposición legislativa, en los preceptos sujetos a control previo, se adecua o no a la distribución de competencias entre las instituciones comunes y forales establecida en el Estatuto de Autonomía; debiendo indicar, también, si la proposición modifica o afecta al sistema competencial o a la distribución de competencias entre las Instituciones Comunes y Forales establecidos en la legislación en vigor.

3.— El control previo encomendado a la Comisión Arbitral es, así, estrictamente jurídico y se dirige, en primer término, a contrastar, *en abstracto*, si los concretos títulos competenciales que habilitan la regulación de los ámbitos materiales que integran la proposición legislativa impugnada, se adecuan o no al sistema competencial y a la distribución de competencias entre las instituciones comunes y forales que se establecen en el Estatuto de Autonomía.

4.— Al tratarse de una decisión que se produce una vez ejercida la iniciativa legislativa – en el ámbito del ejercicio parlamentario de la potestad legislativa pero *ex ante* del debate en la Cámara – la Comisión Arbitral ha de sujetarse a la presunción de conformidad de la proposición de ley al sistema competencial.

5.— En razón de esta presunción corresponde a las instituciones promovientes, tanto la legitimación para iniciar el procedimiento de control previo de *estatutoriedad* como la carga de formular las cuestiones sobre la titularidad competencial y, singularmente, de expresar de manera jurídicamente argumentada los motivos en los que se funda la pretensión impugnatoria.

6.— Se sigue, también, de esta presunción de *estatutoriedad* en el ejercicio del poder legislativo por un Parlamento democrático, constituido en la clave del pluralismo político, que en el desarrollo del enjuiciamiento y en la adopción del sentido de la decisión corresponde a la Comisión Arbitral abstenerse de cualquier juicio o atribución de intenciones sobre los fines u objetivos políticos del Gobierno o del grupo parlamentario proponente. A su vez, en positivo, la Comisión Arbitral deberá acoger el criterio hermenéutico de optar por la conservación de la iniciativa legislativa siempre que resulte posible una interpretación del precepto cuestionado que sea conforme con la distribución de competencias entre las instituciones comunes y forales establecida en el Estatuto de Autonomía.

7.— Permítaseme un último apunte sobre un criterio hermenéutico complementario de singular relevancia institucional. Me refiero a la necesaria vinculación de la “*jurisprudencia sobre la garantía estatutaria competencial*” dimanante de las decisiones de la Comisión Arbitral a la unidad de sentido constitucional que caracteriza nuestro Estado-ordenamiento.

8.— La reconducción a esta unidad de sentido delimita el ámbito de la actuación institucional lícita y se produce mediante la depuración de las eventuales discrepancias interpretativas que, sin perjuicio de su justificación razonable, pudieran ofrecerse en las decisiones de la Comisión Arbitral en relación con la jurisprudencia vinculante del Tribunal Constitucional, en su función institucional como intérprete supremo de la Constitución y garante de su primacía (art. 27.1 LTC), así como en relación con la jurisprudencia vinculante del Tribunal Supremo, en su posición de órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales (art. 123.1 CE).

9.— Esta posición es coherente con la regulación que el legislador estatuyente dispone sobre la Comisión Arbitral (art. 39 EAPV). El Estatuto de Autonomía incluye la Comisión Arbitral en el Capítulo V – *Del control de los poderes del País Vasco*- del Título II – *De los poderes del País Vasco* - como un tercer mecanismo de control interno de los poderes del País Vasco, junto con los controles externos de constitucionalidad de las leyes del Parlamento Vasco que corresponde “*solamente*” al Tribunal Constitucional y con el control sobre la actuación de los órganos ejecutivos y administrativos del País Vasco que se residencia ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa.

10.— La expresa designación estatutaria (art. 39 EAPV) de la Presidencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco para presidir la Comisión Arbitral, cuyos restantes miembros no forman parte del Poder Judicial, encuentra su significado institucional si se atiende a la previsión del art. 127.1 CE que establece la

proscripción constitucional de acumulación en el desempeño de cargos públicos por los integrantes del Poder Judicial. Se sigue de esta premisa constitucional, por la que se proscriben tanto la acumulación como la dicotomía o la división en el desempeño de otros cargos públicos por parte de la magistratura jurisdiccional, que es al cargo público de la Presidencia del Tribunal Superior de Justicia y no en atención a la persona que lo ejerce, al que se atribuye el desempeño de la función de presidencia de la Comisión Arbitral.

11.– De forma que la integración de la Presidencia del Tribunal Superior de Justicia en la Comisión Arbitral encuentra su significado institucional en la función articuladora que en ella corresponde desarrollar al cargo jurisdiccional en orden a promover la reconducción a la unidad de sentido constitucional mediante la delimitación y la configuración del espacio de diálogo jurisprudencial. Un espacio interinstitucional en el que el ejercicio de las funciones de la Comisión Arbitral *con autonomía orgánica y funcional para garantizar su objetividad e independencia* (art. 3 LCA) no se sitúe extramuros sino coralmente articulado en la unidad del sistema jurídico garantizada por la plena sujeción, tanto de los ciudadanos como de los poderes públicos, a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.

Tercero.– Alcance de la discrepancia.

1.– El debate en el seno de la Comisión Arbitral en relación con las cuestiones de competencia suscitadas se ha desarrollado a partir de un marco de proposiciones interpretativas referidas a cuatro temas centrales:

- a) El contenido competencial objeto de la garantía del núcleo intangible de la foralidad.
- b) La proyección de la garantía del régimen foral privativo en la delimitación de la competencia legislativa del Parlamento Vasco.
- c) La competencia en materia de Haciendas Forales y del ejercicio de la tutela financiera de los municipios.
- d) El acercamiento al marco competencial en relación con la cooperación intergubernamental a la que se refiere el capítulo 2.º de la Proposición de Ley.

2.– Mi discrepancia respecto de este marco se centra en los apartados señalados como a) y c). En concreto, la discrepancia se sostiene respecto de la fundamentación de las proposiciones interpretativas atinentes a la definición del contenido competencial objeto de la garantía del núcleo intangible de la foralidad; así como en relación con la fundamentación y las proposiciones interpretativas conclusivas que se establecen para la definición de la distribución de competencias normativas entre las instituciones comunes y las instituciones forales en la materia de las Haciendas Locales.

Cuarto.– Discrepancia en relación con el Fundamento de Derecho Primero (FJ 1) de la Decisión.

1.– La posición que expreso es, como ya he indicado, plenamente concurrente con las proposiciones conclusivas sobre el contenido competencial objeto de la garantía del núcleo intangible de la foralidad y discrepante respecto de los extremos de la fundamentación que paso a señalar.

2.– Al inicio del curso de los debates sobre las cuestiones de competencia decididas, la CA, atendiendo a la reciente integración de sus Vocales, se propuso efectuar una aproximación al fundamento de los derechos históricos de los territorios forales integrantes de la Comunidad Autónoma del País Vasco manteniendo la reflexión *“en el ámbito de la interpretación estatutaria funcional para el ejercicio de las competencias de control”* conferidas a la Comisión Arbitral, *“...en el buen entendimiento de que el alcance y contenido que se dé a los derechos históricos y a la DA 1.ª CE, condiciona la interpretación estatutaria”*.

3.– No me resulta objetable dicho propósito ni, tampoco, la apreciación de que la determinación sustantiva de los derechos históricos de los territorios forales condiciona la interpretación del sistema estatutario de distribución de competencias entre las instituciones comunes y las instituciones forales.

4.– La discrepancia se produce al comprobar que la argumentación consignada en la Decisión, pese a la intención formulada en la ponencia, no guarda una completa relación funcional con la interpretación jurídica sobre el referido sistema competencial estatutario. Lo que se argumenta en la primera parte del FJ 1 de la Decisión, en realidad, son las razones que fundamentan la adscripción de la CA a una concepción *nativista* o

primordialista de los derechos históricos, invocada por las instituciones reclamantes, que subraya su caracterización como fuente de una legitimidad histórica y prevalente en la creación de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Esta concepción, sin embargo, no es la única posible por lo que la opción por la misma no responde a criterios de objetividad jurídica y tampoco resulta pacífica en el ámbito de la jurisprudencia jurisdiccional ordinaria y constitucional.

5.— Así, en la STC 76/1988, de 26 de abril, el Tribunal Constitucional llega a la determinación del concreto contenido competencial del núcleo intangible de la foralidad en unos términos que expresamente se comparten en las proposiciones del FJ 1 de la Decisión. Sin embargo, en la argumentación seguida por el Tribunal Constitucional se alcanza ese resultado sobre el contenido competencial que expresamente se comparte en el FJ 1 de la Decisión, a partir de una concepción sobre la noción jurídica de los derechos históricos divergente de la que se expresa en la Decisión de la CA.

6.— El fundamento de la noción jurídica sobre los derechos históricos expresada en el Fundamento Jurídico Tercero de la STC 76/1988, parte de la premisa, de la que diverge la Decisión de la CA, de que el reconocimiento constitucional y la garantía de los derechos históricos de los territorios forales opera desde una consideración conjunta e inescindible de los dos apartados de la Disposición Adicional Primera de la Constitución. Según esta comprensión el reconocimiento y respeto de los derechos históricos que garantiza la Disposición Adicional Primera CE no opera al margen del complemento indisoluble de su necesaria actualización en el marco de la Constitución y del Estatuto de Autonomía. Toda vez que la previsión constitucional de actualización de los derechos históricos preconstitucionales “...*resulta consecuencia obligada del mismo carácter de norma suprema de la Constitución*” que excluye que puedan situarse fuera y al margen del ordenamiento constitucional situaciones “*históricas*” previas al ejercicio tanto del poder constituyente como del poder estatuyente. De la anterior premisa se concluye que, en la jurisprudencia constitucional, los derechos históricos constitucionalmente amparados son los que resultan de la inexorable acomodación o adaptación de las situaciones jurídicas preconstitucionales a la institucionalización de la Comunidad Autónoma del País Vasco como sujeto público emergente y estructurante de la completa organización territorial interna del País Vasco.

7.— A juicio de quien suscribe este voto particular, la Comisión Arbitral, para alcanzar el propósito funcional interpretativo que perseguía hubiera podido –buena prueba de ello es que se llega a las mismas proposiciones conclusivas desde ambas posiciones doctrinales– y, por ello, en aras a una más eficaz búsqueda de la objetividad intelectual, debía haber evitado el posicionamiento de la CA en este debate sobre la primordialidad entre la legitimidad histórica nativa o la legitimidad democrática constituyente.

8.— Tanto más, en la medida en que, como se sigue de las proposiciones conclusivas de la ponencia, la CA interpreta de forma unánime que la fuente jurídicamente legitimadora del contenido competencial que integra el *núcleo intangible de la foralidad* no se sitúa en la garantía de toda competencia que pueda verse avalada por la investigación histórica sino en la indisponibilidad para el legislador ordinario de aquellas competencias que el Estatuto de Autonomía atribuye a los Territorios Históricos con el carácter de exclusivas. Un componente competencial intangible que, por prescripción del Estatuto de Autonomía, integra el contenido del núcleo del régimen foral y que se describe pormenorizadamente en el FJ 1, *in fine*, de la Decisión, de conformidad con la interpretación consolidada por la jurisprudencia constitucional.

Quinto.— Propositiones interpretativas deducibles del Fundamento de Derecho Tercero de la Decisión.

1.— En el Fundamento de Derecho Tercero de la Decisión (FJ 3), la CA, en expresión del voto mayoritario, define el marco general de reflexión para resolver sobre las cuestiones de titularidad competencial suscitadas por las instituciones forales accionantes sobre el ámbito material de regulación que el Capítulo Tercero de la PLO titula como “*Haciendas Públicas del País Vasco y distribución de los recursos financieros entre las Instituciones Comunes, los Territorios Históricos y los Municipios*”.

2.– Las proposiciones interpretativas conclusivas que se recogen a lo largo del Fundamento de Derecho Tercero de la Decisión son, salvo error u omisión, las siguientes:

a) En el sistema de distribución competencial establecido por el Estatuto de Autonomía del País Vasco, la materia “*Haciendas locales*” no está atribuida como competencia a ninguna de las Instituciones de la CAPV. Sobre el ámbito material de las Haciendas locales, más allá del título competencial “*Régimen local*” atribuido en exclusiva a las Instituciones comunes por el art. 10.4 del EAPV, concurren distintos títulos competenciales reservados al Estado – art. 149.1, apartados 11.ª, 13.ª, 14.ª y 18.ª CE- y a las Instituciones forales de los Territorios Históricos – art. 41 EAPV -. Esta premisa comporta la revisión de la posición mantenida por la CA en la Decisión 3/2012, de 19 de abril, cuando concluye (FJ 3.4) que el título competencial sobre régimen local reservado a las Instituciones comunes abarca la materia Haciendas Locales “*en su integridad*”.

b) La Disposición Adicional Tercera de la Ley 12/1981, de 13 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco (LCE), constituye la cláusula de cierre del proceso de restablecimiento foral en materia económico-financiera que habilita la competencia de las Instituciones forales de los Territorios Históricos en la materia del régimen económico-financiero de las Haciendas locales.

c) La LCE, en cumplimiento del mandato consignado en el art. 41 del EAPV, atribuye a las Instituciones forales de los Territorios Históricos las “*facultades de tutela financiera en materia de Entidades locales*” (art. 45. Dos LCE 1981; art. 48. Quinto LCE 2002) con el carácter de título competencial integrado en la garantía nuclear del régimen de concierto económico, específico, distinto y diferenciado de la competencia foral en materia de régimen tributario.

d) El título competencial foral descrito como “*facultades de tutela financiera en materia de Entidades locales*” sobrepasa el estricto ámbito de la competencia foral en materia tributaria para incluir, en referencia a las Haciendas Locales, la competencia foral normativa que habilita la determinación de las participaciones a favor de las Corporaciones Locales del País Vasco en los ingresos por tributos no concertados (art. 46. Uno LCE 1981; art. 51 LCE 2002), así como en la materia de la regulación del régimen presupuestario de las Haciendas locales.

Sexto.– Discrepancia en relación con la proposición interpretativa a).

1.– En relación con la proposición interpretativa que he señalado como a), deducible del Fundamento de Derecho Tercero de la Decisión, mi primera y básica discrepancia se refiere al empleo de la expresión “*en su integridad*” recogida en el párrafo FJ 3.4 de la Decisión 3/2012, de 19 de abril, como elemento de contraste que justifique una revisión del criterio interpretativo sostenido entonces por la CA sobre el encaje de la materia “*Haciendas Locales*” en el ámbito de la competencia sobre “*Régimen Local*” asumido por las Instituciones comunes de la CAPV en virtud del art. 10.4 del EAPV.

2.– Una lectura completa del Fundamento de Derecho Tercero de la Decisión 3/2012 permite apreciar que la conclusión interpretativa sobre la competencia en la materia señalada no se establece en el referido párrafo 4 sino en el señalado con el número 34, último del FJ3, en el que, literalmente, se dice:

“34. En conclusión, la competencia sobre Haciendas Locales y, más en concreto, sobre la regulación y determinación de los recursos de los Entes Locales corresponde a las Instituciones Comunes de la CAPV en virtud del art. 10.4 del EAPV, salvo la relativa a los tributos locales, siempre dentro de lo dispuesto en el art. 41 del EAPV y de la LCE y la relativa a las ‘*facultades de tutela financiera*’ a ellos vinculadas o aquellas otras que específicamente les atribuyan las leyes, en la medida en que la LTH en relación con el Concierto Económico no atribuye a los TH ninguna otra competencia en la materia”.

3.– Como puede apreciarse de su íntegra lectura y se confirma en la frase inicial del párrafo 5, el párrafo 4 del FJ3 de la Decisión 3/2012 en modo alguno se refiere a la distribución *interna* de competencias – entre Instituciones comunes e Instituciones forales – en materia de “*Haciendas Locales*”. En dicho apartado 4, la Decisión 3/2012 aborda la distribución *externa* de competencias entre el Estado y la CAPV en la materia de “*Haciendas Locales*”. Es en este ámbito externo a la organización institucional de la CAPV en el que se produce la articulación entre la competencia exclusiva del Estado en materia de “*bases*” del régimen jurídico de las Administraciones Locales (art. 149.1.18.ª CE) y la competencia exclusiva de la CAPV en materia de “*Régimen Local*” (art. 10.4 EAPV). A este efecto, de conformidad con el principio de “*absorción íntegra* de

restos”, la Decisión 3/2012 consigna, en cuanto a este concreto extremo, que, en el juego entre competencias exclusivas, la CAPV asume, “en su integridad” lo que exceda de la competencia estatal sobre las “bases” del Régimen Local. De ahí que en su completa dicción la Decisión en dicho FJ3.4 invoque, únicamente, ambos títulos competenciales:

“4. El art. 10.4 del EAPV atribuye a la CAPV la competencia 'exclusiva' en materia de Régimen Local. Y es ya un lugar común que las Haciendas Locales forman parte integrante de la materia 'Régimen Local'. Así lo ha afirmado reiteradamente la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (TC) -ver por todas, la STC 233/1999, de 13 de diciembre, sobre la Ley de Haciendas Locales, FJ 4.º - ; así lo recoge la legislación vigente, en relación con la competencia del Estado establecida en el art. 149.1.18 de la Constitución -ver Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales y así lo ha admitido esta CA -ver Decisión 2/2003-. Asumida la competencia sobre Régimen Local, 'sin perjuicio de lo establecido en el art. 149.1.18 de la Constitución', no puede haber duda alguna, por tanto, sobre la asunción por parte de la CAPV de la competencia sobre Haciendas Locales, en toda su integridad.”

4.- Se sigue de lo anterior que, en relación con la delimitación de los títulos competenciales concurrentes en la materia de las Haciendas Públicas del País Vasco que es objeto de regulación en el Capítulo Tercero de la PLO, la Decisión 1/2016 adopta el acuerdo de proceder a la revisión de la posición expresada por la CA en la Decisión 3/2012 con un fundamento, del que disiento ya que:

a) Incurrir en error en cuanto a la definición del objeto de la crítica, al no emplear como elemento de contraste el párrafo 34 del Fundamento de Derecho Tercero de la Decisión 3/2012; único en el que entonces se estableció la posición interpretativa conclusiva de la CA en relación con la distribución interna de competencias entre las Instituciones Comunes y las Instituciones forales de los TH “sobre Haciendas Locales y, más en concreto, sobre la regulación y determinación de los recursos de los Entes Locales”.

b) Por otra parte, la Decisión 1/2016 emplea en su argumentación un criterio de análisis metodológicamente inadecuado en la medida en que no distingue sino que superpone a la cuestión objeto de análisis la cuestión de la distribución *externa* de competencias en materia de Haciendas Locales. Siendo así que la articulación entre las competencias que corresponden al Estado en virtud del art. 149.1, apartados 11.ª, 13.ª, 14.ª y 18.ª CE y las que se asumen por la CAPV en virtud del EAPV es ajena al sistema estatutario de distribución de competencias entre las Instituciones comunes y las Instituciones forales de la CAPV y, por lo tanto, está vedada al enjuiciamiento atribuido a la CA por el EAPV.

c) El análisis sobre la articulación entre la competencia estatal en materia de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Locales y las bases de la ordenación del crédito, las bases de la actividad económica y la Hacienda General, se sitúa en un terreno ajeno al conflicto interno de competencias entre las Instituciones de la CAPV y no puede establecerse como parámetro para la resolución de las cuestiones de competencia encomendadas a la CA. Discrepo, por ello, de que, en el FJ3 de la Decisión 1/2016, la competencia estatal en la materia sobre la Hacienda General opere como un elemento determinante para resolver sobre la cuestión referida a la delimitación interna de competencias en el ámbito institucional de la CAPV.

5.- En cuanto al fondo controvertido, quien suscribe este voto particular, sostiene, de conformidad con la línea argumental desarrollada en el FJ3 de la Decisión 3/2012, que, una vez constatado que el EAPV no contiene referencia alguna a la materia de las Haciendas Locales, la competencia legislativa que le corresponde a la CAPV por efecto de “la absorción íntegra de restos” respecto del art. 149.1., 11.ª, 13.ª y 18.ª CE, debe reconocerse atribuida a las Instituciones comunes de la CAPV. Así se tiene establecido por el Parlamento Vasco (art. 6.1 LTH) como norma articuladora y no cuestionada del sistema de distribución interna de competencias. En cuya virtud, se atribuye a las Instituciones comunes el resto del fondo competencial, atinente a las materias que, siendo de la titularidad competencial de la CAPV de acuerdo con el EAPV, no se reconozcan o atribuyan a los Territorios Históricos por el EAPV o por el Parlamento Vasco. Este fondo competencial incluye la competencia legislativa del Parlamento Vasco en materia de Haciendas Locales, en la que se sitúa el régimen sobre la regulación y determinación de los recursos de los Entes Locales que se aborda en el Capítulo Tercero de la PLO.

Séptimo.— Discrepancia en relación con la proposición interpretativa b).

1.— La posición discrepante respecto de la siguiente proposición interpretativa acogida en el FJ3 de la Decisión 1/2016 - que he señalado como b) - guarda relación con la ya razonada carencia metodológica en cuanto al exigible deslinde entre el ámbito de decisión de la CA, ceñido al sistema estatutario de distribución *interna* de competencias entre las Instituciones comunes y forales de la CAPV, por una parte; y, por otra parte, el sistema constitucional de distribución *externa* de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en el que también se incluye la articulación de las competencias del Estado con las reconocidas o atribuidas a las Instituciones forales de la CAPV por el legislador estatal (LCE, LRRL, LHL).

2.— En el extremo de referencia la Decisión 1/2016 aprecia que la competencia *interna* de las Instituciones forales de los Territorios Históricos en la materia de las Haciendas Locales encuentra su fundamento en la Disposición Adicional Tercera de la Ley 12/1981, de 13 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco (LCE).

3.— A tenor de la argumentación desarrollada en el FJ3 de la Decisión 1/2016, la Disposición Adicional Tercera de la LCE por la que el legislador estatal mantiene la atribución a las Diputaciones Forales de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia de *“las facultades que en el orden económico y administrativo les reconoció el artículo 15 del Real Decreto de 13 de diciembre de 1906”* opera en el sistema estatutario de distribución de competencias entre las Instituciones comunes y forales de la CAPV como la *“cláusula de cierre del proceso de restablecimiento foral en materia económico-financiera”*. Siendo a través de esta norma de cierre como, en el sistema interno de distribución de competencias, se colma la ausencia de referencia en el EAPV a la competencia sobre la materia de las Haciendas Locales.

4.— Esta proposición interpretativa conduce a un resultado jurídicamente inaceptable ya que, de acuerdo con la misma, la Disposición Adicional Tercera de la LCE, siendo una ley de las Cortes Generales:

a) Habría producido un efecto jurídico derogatorio sobre la norma de distribución interna de competencias (art. 6.1 LTH) que regula la atribución a las Instituciones comunes del fondo competencial de la CAPV que no haya sido expresamente atribuido por el EAPV y

b) Dotaría a una norma estatal - cuyo contenido se obtiene por estricta remisión a situaciones administrativas preconstitucionales eventualmente subsistentes - del rango de norma determinante en la distribución *interna* de las competencias entre las Instituciones comunes y forales de la CAPV en materia de Haciendas Locales.

5.— Por el contrario, cuando se opera desde la distinción metodológica que obliga a separar los sistemas externo e interno de distribución de competencias, la Disposición Adicional Tercera de la LCE adquiere un significado coherente en el ámbito de la articulación competencial entre el Estado y las Diputaciones Forales. Lo que se nos señala en la misma es que el legislador estatal mantiene la atribución a los órganos forales de facultades que ejercían en el orden económico y administrativo en tiempo preconstitucional y cuya concreta identificación queda condicionada al requisito de que se consideren subsistentes como resultado del proceso de actualización general del régimen foral previsto *“en la disposición adicional primera de la Constitución ..., sin perjuicio de las bases a que hace referencia el artículo 149.1.18.ª de la Constitución”*.

6.— No puede dejar de señalarse, por otra parte, que el significado de la expresión *“en el orden administrativo como en el económico”*, empleada en el art. 15 del Real Decreto de 13 de diciembre de 1906, ha de encontrarse en los elementos de sentido, estrictamente referidos a la contribución tributaria de *“las Provincias Vascongadas”* a las cargas del Estado, que expresamente se señalan en su Introducción.

7.— Debe recordarse que el objeto del Real Decreto de 13 de diciembre de 1906 no es otro que proceder a la Tercera renovación del Concierto Económico, como así se consigna literalmente en su título. Para ello, el Gobierno actúa en uso *“...de la autorización contenida en el núm. 2.º del art. 5.º de la ley de 21 de Julio de 1876, para regular, como las circunstancias de la Nación aconsejan, el deber que la Constitución de la Monarquía y el art. 3.1 de aquella Ley imponen a todos los españoles de contribuir a las cargas del Estado en proporción de sus haberes”*.

8.– La finalidad de incremento de la contribución tributaria que opera como fundamento de la Tercera renovación del Concierto Económico se recoge con claridad en la propia Introducción del Real Decreto de 13 de diciembre de 1906 en la que se expresa que, en uso de la autorización conferida al Gobierno en 1876, “...se ha llegado felizmente a un acuerdo sobre las cifras de los cupos que pueden representar una equitativa proporcionalidad tributaria, así como sobre la duración del Concierto, un poco mayor que la del que terminará en 31 del mes actual, si bien se divide, con prudente previsión, en dos períodos, de un decenio cada uno. ... por considerar necesario el plazo solicitado para el mejor planteamiento y el útil desarrollo del nuevo régimen económico, que, a semejanza de lo que ocurre con el resto de la Nación, impone un mayor esfuerzo contributivo a las provincias vascas, bien justificado por la natural expansión de su riqueza, y todavía más por las nuevas cargas que desde hace algunos años sufren las demás de España”.

9.– Por lo que, a juicio del ahora discrepante, la Disposición Adicional Tercera de la LCE, en razón de su naturaleza de ley estatal de alcance estrictamente tributario, no aporta ningún elemento operativo para resolver sobre la competencia sobre las Haciendas Locales en el ámbito de la distribución interna de las competencias entre las Instituciones comunes y forales de la CAPV.

Octavo.– Discrepancia en relación con las proposiciones interpretativas c) y d).

1.– La discrepancia del suscribiente con la tercera y cuarta de las proposiciones interpretativas consignadas en el FJ3 de la Decisión 1/2016 se produce por razón de su irreconcilable desvinculación con la jurisprudencia, respectivamente, del Tribunal Constitucional y de la Sala Tercera del Tribunal Supremo.

2.– En la tercera de las proposiciones se señala a la LCE como norma atributiva de competencias forales de naturaleza no tributaria, conferidas en el ámbito material de las Haciendas Locales e integradas en el sistema de distribución de competencias entre las Instituciones comunes y forales establecida en el Estatuto de Autonomía.

3.– Como se señala en el FJ 3 de la Decisión 1/2016, la reciente STC 118/2016, de 23 de junio, reitera en su FJ 3 que la Ley por la que se aprueba el Concierto Económico con la CAPV, forma parte integrante del bloque de la constitucionalidad en razón de ser una disposición ordenadora de las relaciones tributarias entre el Estado y los territorios históricos de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa.

4.– La Decisión 1/2016 extrae de la anterior premisa la equívoca conclusión de que “(E)l Concierto Económico, actualmente regulado por la Ley 12/2002, de 23 de mayo, regula las relaciones de orden financiero y tributario del País Vasco con el Estado y constituye la columna vertebral del sistema financiero y tributario vasco”.

5.– Sin embargo, la existencia y la garantía desde el bloque de la constitucionalidad de “*un régimen fiscal propio*”, de conformidad con la interpretación consolidada del TC, no alcanza esa equívoca dimensión “*de orden financiero*” a la que se refiere la Decisión 1/2016.

6.– De manera bien distinta, la jurisprudencia constitucional, desde la STC 76/1988, de abril, FFJJ 2 y 4, viene interpretando que lo que se ha conocido como “*régimen de concierto económico*” acogido por el art. 41 del EAPV, constituye uno de los “*derechos históricos*” que la Disposición adicional primera de la Constitución “*ampara y respeta*” que, como tal, se integra en el núcleo del régimen foral y se caracteriza por la existencia de “*un régimen fiscal propio*” garantizado frente al legislador estatal y frente al Parlamento Vasco con el nivel de “*núcleo intangible de la foralidad*”.

7.– Con no menos claridad, desde la STC 11/1984, de 2 de febrero, FJ 3, la jurisprudencia constitucional tiene consolidada la interpretación de que el régimen de concierto integra un régimen jurídico especial “*aplicable exclusivamente a la materia tributaria, que no se extiende “a aspectos financieros no tributarios”*”.

8.– La proposición interpretativa que he señalado como c) del FJ 3 de la Decisión 1/2016, expresa una irreductible desvinculación respecto de la jurisprudencia establecida por el Tribunal

Constitucional, como máximo intérprete del bloque de la constitucionalidad en el que se integra la LCE, sobre el alcance y contenido del “régimen de concierto económico”. Una jurisprudencia que se reitera en el FJ 2 de la STC 118/2016, de 23 de junio y que no permite la inclusión en el “régimen de concierto económico” al que se refiere el art. 41 del EAPV de otros contenidos que sean distintos y ajenos al sistema tributario.

9.– De donde hubiera debido concluirse por la CA que las competencias, facultades o funciones de carácter económico-administrativo ajenas a la materia tributaria que hayan podido o puedan conferirse por el Estado a los órganos forales de los Territorios Históricos de la CAPV, no integran el régimen de concierto económico y, por ello mismo, no cuentan con la garantía de indisponibilidad por el legislador ordinario ofrecida al régimen de concierto económico en el seno del “núcleo intangible de la foralidad”.

10.– La argumentación y la conclusión anteriores, igualmente, aplicable a la Decisión 1/2016 en el extremo por el que identifica la materia de la regulación del régimen presupuestario municipal en el ámbito de las competencias dimanantes del art. 41 del EAPV en su desarrollo por la LCE.

11.– En este extremo, frente a lo que se indica en el FJ3 de la Decisión 1/2016, la jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo no admite matizaciones: las Instituciones forales de los Territorios Históricos carecen de competencia normativa para regular el régimen presupuestario de las Entidades Locales.

12.– De manera muy precisa la Sala Tercera del Tribunal Supremo en las sentencias 6636/1999, de 25 de octubre de 1999, 2470/2002, de 8 de abril de 2002 y 2992/2002, de 26 de abril de 2002, que confirmaban las correspondientes Sentencias del TSJPV de 15 de julio de 1994 (rec. 937/1991), de 9 de noviembre de 1995 (rec. 1040/1991) y de 15 de julio de 1994 (rc. 1041/1991) por las que se anulaban, respectivamente, la Norma Foral 4/1991, de 26 de febrero, del TH de Gipuzkoa, la Norma Foral 9/1991, de 25 de marzo, del TH de Álava y la Norma Foral 2/1991, de 26 de marzo, del TH de Bizkaia, todas ellas, Presupuestarias de las Entidades Locales del respectivo TH, ha interpretado que las facultades de tutela financiera conferidas por el art. 45 de la LCE, aprobado por Ley 12/1981, no atribuyen competencia normativa en materia de régimen presupuestario y contable de las Entidades Locales. En ambos casos, el Tribunal Supremo fundamenta su decisión en tres proposiciones:

a) 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.

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

c) 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".

13.– Estas proposiciones son ratificadas, de forma expresa por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, en la sentencia 3413/2015, de 9 de julio de 2015, por la que se casa y anula la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de fecha 26 de junio de 2013 (rec. 600/2012), sobre impugnación de Norma foral de las Juntas Generales de Álava por la que se modifica la norma anterior, presupuestaria de las entidades locales del Territorio Histórico. Frente a lo señalado en el FJ 3 de la Decisión 1/2016, la motivación de la sentencia mantiene las conclusiones interpretativas fijadas en los tres precedentes jurisprudenciales ya señalados, aun cuando tiene en cuenta, de forma expresa, la modificación en la asignación de las facultades de tutela financiera de los Entes Locales introducida por el art. 48.5 de la LCE aprobada por la Ley 12/2002.

Décimo.– Concordancia de esta doctrina jurisprudencial con los criterios interpretativos recogidos en la Decisión 3/2012.

1.– En el FJ 5 de la sentencia 3413/2015 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, se desarrolla la argumentación sobre la que se sostiene la proposición interpretativa consolidada en la jurisprudencia a la que debiera haberse vinculado la CA en la Decisión 1/2016. La completa concordancia de esta doctrina jurisprudencial con los criterios interpretativos recogidos en la Decisión 3/2012 de la CA, que ahora se revisan mediante la Decisión 1/2016, así como la claridad expositiva de la argumentación desarrollada avala la conveniencia de su reproducción de forma textual:

“QUINTO. 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 ".

"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), 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".

"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, o 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 149.1.18.º 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".

Undécimo.— Discrepancia en relación con el pronunciamiento Tercero del Fallo

1.— A juicio del suscribiente, de haberse depurado las carencias metodológicas señaladas y de haberse atendido la CA al principio de vinculación a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo en los extremos ya identificados, los artículos 4.3, 7.2, 8, 9.1, 12.1, 12.2, 12.4, 13, 14.4, 16.3, 17.3, 17.4, 19.1, 19.3, 19.5, 20.4, 22.1, 22.2, 22.5, 23, 24.2, 26.2, 26.3 y 27 de la Proposición de Ley sobre la Organización

Institucional Interna de la Comunidad Autónoma del País Vasco, debieran haber sido declarados adecuados a la distribución de competencias entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de los Territorios Históricos establecida en el Estatuto de Autonomía.

Y en este sentido emito mi Voto particular.

Lo preinscrito concuerda bien y fielmente con su original, al que en todo caso me remito, y a los efectos oportunos expido la presente.

En Bilbao, a 14 de octubre de 2016.

La Secretaria de la Comisión Arbitral,
BEGOÑA BASARRATE AGUIRRE.