

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 Araba, Diputación Foral de Gipuzkoa y Diputación Foral de Araba, en relación con la *“Proposición de Ley sobre la Organización Institucional Interna de la Comunidad Autónoma del País Vasco”*.

(1) El pasado 12 de noviembre de 2015, el Parlamento Vasco había tomado en consideración la Proposición de Ley sobre Organización Institucional Interna de Euskadi (PLOIE), presentada por el Partido Socialista. *publicada en Boletín Parlamento vasco del 27 de noviembre de 2015. ) Sobre la Organización Institucional Interna de la Comunidad Autónoma del País Vasco”*.

<http://www.legebiltzarra.eus/pdfdocs/publi/1/10/000150.pdf>

La proposición de ley pretendiendo aparentemente la reforma de la conocida como Ley de Territorios Históricos (1983), buscaba y realizaba una verdadera modificación de la organización institucional del País Vasco, En su artículo 1.1 establece su objeto., *“regular la organización institucional interna de la Comunidad Autónoma, en desarrollo de lo dispuesto en su Estatuto de Autonomía.”*

(2) La DIPUTACION FORAL DE BIZKAIA en su Consejo de Gobierno de 1-12-2015, acordó por mayoría, interponer ante la Comisión Arbitral prevista en el art 39 EAPV , Cuestión de Competencia contra la *Proposición de Ley sobre Organización Institucional Interna de Euskadi, publicada en Boletín Parlamento vasco del 27 de noviembre de 2015. ) Sobre la Organización Institucional Interna de la Comunidad Autónoma del País Vasco”*.

*Que la Diputación Foral de Bizkaia, en reunión celebrada el día uno de diciembre de dos mil quince, adoptó entre otros, el siguiente Acuerdo: Asunto C) Fuera del Orden del Día.*

***“C).- PROPUESTA DE ACUERDO PARA LA INTERPOSICIÓN DE CUESTIÓN DE COMPETENCIA ANTE LA COMISIÓN ARBITRAL FRENTE A LA PROPOSICIÓN DE LEY SOBRE LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL INTERNA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO.***

*Con los votos en contra de la Ilma. Sra. Diputada Foral del Departamento de Empleo, Inserción Social e Igualdad, D<sup>a</sup> Teresa LAESPADA MARTINEZ y del Ilmo. Sr. Diputado Foral del Departamento de Transportes, Movilidad y Cohesión del Territorio, D. Vicente REYES MARTÍN, la Diputación Foral acuerda:*

*Primero.- Interponer ante la Comisión Arbitral la Cuestión de Competencia cuyo texto para constancia, se une al Acta de la presente reunión como Anexo nº 35, frente a la Proposición de Ley sobre la Organización Institucional interna de la Comunidad*

Autónoma del País Vasco publicada en el Boletín Oficial del Parlamento Vasco el día 27 de noviembre de 2015.

Segundo.- Comunicar a la Mesa del Parlamento Vasco a efectos de que se ordene la suspensión de su tramitación el día de su interposición de la cuestión de competencia que se une como Anexo, frente a la Proposición de Ley sobre la Organización Institucional interna de la Comunidad Autónoma del País Vasco”.

**(3) EL SUPPLICO de esa CUESTION DE COMPETENCIA era literalmente el siguiente:**

*PRIMERO: Que se admita a trámite la presente cuestión de competencia contra la Proposición de Ley sobre “La Organización Institucional Interna de la Comunidad Autónoma del País Vasco” publicada en el Boletín Oficial del Parlamento Vasco del día 27 de noviembre de 2015, junto con los documentos que se acompañan.*

*SEGUNDO: Que, tras los trámites oportunos, se dicte Decisión de la Comisión Arbitral por la que:*

*1º.- Se declare, de acuerdo con el artículo 54.1 de su ley reguladora, que la Proposición de Ley sobre “La Organización Institucional Interna de la Comunidad Autónoma del País Vasco objeto de esta Cuestión de Competencia no se adecúa a la distribución de competencias entre Instituciones Comunes y Forales de la Comunidad Autónoma establecida en el Estatuto de Autonomía por ser contrarios a la misma los siguientes artículos y disposiciones del mismo: artículo 1; artículo 2; artículo 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 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.*

*2º.- Que, de conformidad con el artículo 55.4 LCA, se notifique a la Mesa del Parlamento Vasco para que convoque al Pleno a fin de que la conozca y la cumpla, realizando en su caso la adaptación de la Proposición.*

**(4)** La Comisión Arbitral tiene estatutariamente establecida la competencia para decidir sobre los conflictos o cuestiones de competencia que se susciten entre las Instituciones Comunes de la CAV y las Instituciones Forales ,según artículo 39 EAPV.

La Comisión Arbitral se regula por Ley vasca 13/1994 , de 30 de junio y en sus arts 53 y ss establece que el Pleno de la Comisión emitirá su DECISION y *determinará si*

el proyecto o proposición se adecua a la distribución de competencias entre las instituciones comunes y forales establecida en el Estatuto de Autonomía.

### [Estatuto de Autonomía del País Vasco - Noticias Jurídicas](#)

## Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco

### Artículo 39

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

[Ley 13/1994, de 30 de junio, por la que se regula la Comisión Arbitral. Véase Ley \[PAÍS VASCO\] 13/1994, 30 junio, por la que se regula la Comisión Arbitral \(«B.O.P.V.» 27 julio\).](#)

### DECISION

#### Artículo 53

1.-La Comisión Arbitral en Pleno, a la vista de lo actuado, emitirá su decisión en el plazo de un mes a contar desde el último trámite que se haya efectuado.

2.-Excepcionalmente, el Pleno podrá acordar una prórroga de otro mes para la emisión de la decisión.

#### Artículo 54

1.-La decisión determinará si el proyecto o proposición se adecua a la distribución de competencias entre las instituciones comunes y forales establecida en el Estatuto de Autonomía.

2.-Indicará también si el Proyecto o Proposición modifica o afecta al sistema competencial o a la distribución de competencias entre las instituciones Comunes y Forales establecidas en la legislación en vigor.

#### Artículo 55

Las decisiones de las cuestiones de competencia se notificarán a la Mesa del Parlamento Vasco o de las Juntas Generales respectivas en que se estuviere tramitando la iniciativa y producirán los siguientes efectos:

- 1.-Si la decisión declarara la conformidad de la iniciativa con el ordenamiento jurídico, se acordará el levantamiento de la suspensión del procedimiento de su

elaboración, continuándose la tramitación conforme a lo previsto en el Reglamento del Parlamento Vasco o Juntas Generales respectivas.

- **2.-** Si la decisión declarara que un proyecto de ley es contrario a las competencias forales previstas en el Estatuto de Autonomía, el Gobierno deberá proceder a su retirada.
- **3.-** Si la decisión declarara que un proyecto de norma foral es contrario al Estatuto de Autonomía o a las leyes que delimiten competencias entre las instituciones comunes y las forales, el Consejo de Gobierno de la Diputación Foral correspondiente deberá proceder a su retirada.
- **4.-** Si la decisión declarara que una proposición de ley es contraria al Estatuto de Autonomía, la Mesa del Parlamento convocará al Pleno a fin de que la conozca y la cumpla, realizando en su caso la adaptación de la Proposición.
- **5.-** Igual procedimiento y efecto se seguirán en el caso de las proposiciones de norma foral que vulneren el Estatuto de Autonomía o el resto de leyes que delimiten competencias entre las instituciones comunes y las forales.
- **6.-** Si la decisión estableciera que el proyecto o proposición de ley supone la modificación de la delimitación competencial entre las instituciones comunes y las forales establecida en leyes distintas del Estatuto de Autonomía, el Gobierno, o el Parlamento en caso de las proposiciones, decidirán respecto al mantenimiento de la iniciativa.

Además , es sumamente importante que las Decisiones de la CA no pueden ser recurridas ante el orden jurisdiccional conforme a Ley 29/1998 Jurisdicción contencioso administrativa .. Ello le da aún más valor

#### Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción ...

##### Disposición adicional primera. Territorios Históricos y Comisión Arbitral del País Vasco.

1. En la Comunidad Autónoma del País Vasco, la referencia del apartado 2 del artículo 1 de esta Ley incluye las Diputaciones Forales y la Administración Institucional de ellas dependiente. Asimismo, la referencia del apartado 3, letra a), del artículo 1 incluye los actos y disposiciones en materia de personal y gestión patrimonial sujetos al derecho público adoptados por los órganos competentes de las Juntas Generales de los Territorios Históricos.

2. No corresponde a la Jurisdicción Contencioso administrativa el conocimiento de las decisiones o resoluciones dictadas por la Comisión Arbitral a que se refiere el artículo 39 del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

(5) La Comisión Arbitral, con el voto a favor de sus seis Vocales y el voto en contra de su Presidente y Presidente del TSJPV, ha adoptado la 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 Araba, Diputación Foral de Gipuzkoa y Diputación Foral de Araba, en relación con la "Proposición de Ley sobre la Organización Institucional Interna de la Comunidad Autónoma del País Vasco".

Decisión de la Comisión Arbitral 1/2016, de 1 de Agosto de 2016

**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.

(6) La resolución dictada por la Comisión Arbitral estima en lo esencial las cuestiones de competencia promovidas por las Diputaciones Forales de los tres Territorios Históricos frente a la Proposición de Ley sobre “La Organización Institucional Interna de la Comunidad Autónoma del País Vasco” presentada ante el Pleno del Parlamento Vasco.

Así, la Comisión Arbitral, declara que el régimen foral garantizado por la Disposición Adicional primera de la Constitución, y definido por el Estatuto de Autonomía no puede ser alterado ni por el legislador estatal, ni por el legislador autonómico. La indisponibilidad del régimen foral reconocido en las disposiciones anteriores, que la proposición presentada pretende definir, alterar e interpretar han motivado la declaración de que un número importante de sus artículos no se ajustan al reparto de competencias entre las Instituciones de la Comunidad y los Territorios Históricos.

De la regulación contenida en la proposición de ley que la Comisión Arbitral declara que no se adecua a la distribución de competencias establecida por el Estatuto de

Autonomía, merecen destacarse la relativa a carreteras; la referente a las competencias de los Territorios Históricos en materia tributaria; el régimen de la armonización fiscal; el control de la ejecución por los Territorios Históricos de la legislación de la Comunidad Autónoma; la distribución de recursos financieros procedentes de los tributos que integran el Concierto Económico ; las aportaciones de los Territorios Históricos y el Fondo de Financiación Municipal

(7) La Decisión de la Comisión Arbitral 1/2016, de 1 de Agosto de 2016, resuelve las cuestiones de competencia 1/2015, 2/2015, 3/2015, 4/2015 planteadas, respectivamente, por la Diputación Foral de Bizkaia, Juntas Generales de Araba, Diputación Foral de Gipuzkoa y Diputación Foral de Araba, en relación con la “Proposición de Ley sobre la Organización Institucional Interna de la Comunidad Autónoma del País Vasco”.

En la misma se aprecian dos partes claramente diferenciadas. En la primera la Comisión Arbitral expresa su posición sobre las cuestiones generales planteadas que agrupa 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 2º de la Proposición de Ley.

En la segunda se pasa a analizar cada una de las impugnaciones concretas dirigidas contra los distintos preceptos de la proposición de ley

En la presente nota se pretende recoger las declaraciones generales de mayor intereses que realiza la Comisión Arbitral, para seguidamente recoger el análisis de cada uno de los preceptos impugnados y determinar si en aplicación de la doctrina previamente expuesta deben entenderse o no conformes con la distribución de competencias entre las Instituciones Comunes de la CCAA y los Organos Forales de los TTHH.

(8) Sobre las cuestiones generales planteadas que se contienen en los siguientes enunciados generales:

#### **PRIMERO.- EN CUANTO AL MARCO GENERAL DEL NÚCLEO INTANGIBLE 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 específica 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 competencias 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 TTHH, 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 TTHH 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.



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

La Comisión Arbitral ha declarado anteriormente:

- 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: *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*
- Mismo sentido: 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.
- 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: *“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 e n 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 3ª)*
- Decisión 03/2012, de 19 de abril, en torno a otro Proyecto de Ley Municipal de Euskadi

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.

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.

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

#### *Primero: La delimitación del título competencial "Hacienda local"*

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.<sup>a</sup> de la Constitución.

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.

No obstante 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 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.

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

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.

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.

*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.

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).

En la Decisión 1/2016, la Comisión Arbitral declara que 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

Por ello declara que **las facultades de regular los tributos locales y de determinar la participación en los tributos concertados, que en cada territorio histórico corresponde a cada una de sus entidades locales, corresponden a los entes forales.** Sentadas ambas competencias, es preciso analizar que facultades integran la competencia de los entes forales en la tutela financiera de los entes locales.

Existen argumentos suficientes para sostener que las facultades de tutela financiera van más allá del estricto ámbito tributario y abarca también el sector presupuestario.

La propia Disposición segunda LBRL reconoce otras dos facultades a favor de las Diputación Forales; en su número 6, párrafo 1º 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).

...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.<sup>a</sup> y 18.<sup>a</sup> 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<sup>a</sup> 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***

Con relación al ámbito presupuestario de las Haciendas Locales, 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.H.H 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***

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).

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.

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*

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

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.

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.

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 2º DE LA PROPOSICIÓN DE LEY.**

Parece que existe acuerdo, asimismo, sobre el hecho de que la capacidad o competencia para establecer esos mecanismos de cooperación corresponde al Parlamento Vasco. La cooperación se define por la voluntariedad, en tanto que la coordinación se hace mediante la imposición. La doctrina distingue 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

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.

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.

La regulación del Cap. 2º 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 TTHH según el art. 37 EAPV. Y todo ello, presuponiendo que se actúa desde una competencia propia.

Cabría apuntar –desde una primera aproximación– la existencia de ciertas disposiciones del Capítulo 2º 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 TTHH.**

La reiterada mención (art. 14.3, 16.1 ó 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 TTHH.

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 TTHH 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 TTHH, 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 TTHH. 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.

---

(9) Sobre cada una de las impugnaciones concretas dirigidas contra los distintos preceptos de la proposición de ley

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

Se adecuan a la distribución de competencias

Se adecuan si se interpretan en los términos de la Decisión 1/2016

No se adecuan a la distribución de competencias

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

Artículo 1.- Objeto.

1.- La presente Ley tiene por objeto regular la organización institucional interna de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en desarrollo de lo dispuesto en su Estatuto de Autonomía.

2.- La estructura institucional básica de gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco se integra por las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma, los Órganos Forales de sus Territorios Históricos y los Municipios que en ella se integran.

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 TTHH 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.

### Artículo 2.- Fines

1.- La presente Ley tiene la finalidad de establecer las competencias y regular las funciones que en las respectivas materias corresponden a cada ente institucional de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

2.- Asimismo, la presente Ley tiene la finalidad de regular las relaciones entre las instituciones de gobierno (relaciones intergubernamentales) de los entes institucionales que integran la Comunidad Autónoma, así como con los Municipios radicados en su territorio.

3.- Finalmente, la presente Ley tiene la finalidad de regular el sistema de financiación de los entes institucionales que integran la Comunidad Autónoma y de sus Municipios mediante el establecimiento del sistema de distribución entre ellos de los recursos financieros de la Comunidad Autónoma.

Este criterio sería también trasladable a la hora de entender la adecuación del **artículo 2** al orden competencial estatutario.

### Artículo 3.- Las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma

1.- Las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma ejercen su competencia sobre el conjunto de la Comunidad Autónoma del País Vasco, sus instituciones y su ciudadanía.

2.- Son Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma:

a) el Parlamento Vasco, el Gobierno Vasco y su presidente o Lehendakari, en su condición de instituciones de representación y de gobierno del conjunto de la ciudadanía de la Comunidad Autónoma.

b) la institución del Ararteko, como comisionado del Parlamento Vasco para la defensa y protección de los derechos y libertades de la ciudadanía, con competencia sobre las actuaciones de todas las Instituciones del país.

c) El Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, como supremo órgano fiscalizador de la actividad económico-financiera de los órganos que integran las instituciones del País Vasco y del conjunto del sector público.

3.- La estructura, organización y funcionamiento de las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma serán objeto de regulación por las leyes o normas reguladoras específicas de cada una de ellas y de las demás leyes de la Comunidad Autónoma que les sean de aplicación, en desarrollo de lo dispuesto en la Constitución, en el Estatuto de Autonomía y, en su caso, en las leyes del Estado.

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.

#### Artículo 4.- Las Instituciones de los Territorios Históricos

1.- Son Órganos Forales de los Territorios Históricos las Juntas Generales y la Diputación Foral, que estará integrada por el Diputado General, que la preside, y por los Diputados Forales.

2.- Cada Territorio Histórico se regirá por su propio régimen privativo, pudiendo restablecer o actualizar su organización e instituciones privativas de autogobierno.

3.- 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.

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 TTHH 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.

### Artículo 5.- Las Instituciones de la Administración Local

1.- 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.

2.- Serán de aplicación a los Municipios las disposiciones de la presente Ley, especialmente las que se refieren a la distribución de recursos financieros entre los distintos entes institucionales de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

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 TTHH 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

### Artículo 6.- Competencias de las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma

1.- 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.

2.- 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.

Apartado 1.

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 TTHH.

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 TTHH, 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 TTHH, 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 TTHH concretado en el EAPV.

## Artículo 7.- Principios que rigen la atribución de competencias a los Territorios Históricos

1.- Corresponden a los Territorios Históricos las competencias que expresamente les atribuyen el Estatuto de Autonomía y la presente Ley, así como aquellas que expresamente la modifiquen.

2.- Asimismo, a los Territorios Históricos les corresponden las competencias que les atribuya el Estado en la Ley del Concierto Económico.

3.- Podrán corresponder, igualmente, a los Territorios Históricos las competencias que expresamente le atribuyan las Leyes del Estado, si así lo dispusieren, en ámbitos que, de acuerdo al Estatuto de Autonomía no corresponden a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

4.- 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.

5.- La atribución de competencia a los Territorios Históricos en una materia determinada no supondrá, en ningún caso, exclusión o limitación de la potestad legislativa que corresponde al Parlamento Vasco en las materias que, de acuerdo al Estatuto de Autonomía, corresponden a la competencia de la Comunidad Autónoma.

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 1ª 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 2ª 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 TTHH 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

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.

### Artículo 8.- Competencias exclusivas de los Territorios Históricos

1.- Los Territorios Históricos tendrán, de acuerdo con el Estatuto de Autonomía, competencia exclusiva en las siguientes materias:

- a) Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno;
- b) Elaboración y aprobación de sus Presupuestos;
- c) Demarcaciones territoriales de ámbito supramunicipal que no excedan los límites provinciales;
- d) Régimen de los bienes provinciales y municipales, tanto de dominio público como patrimoniales o de propios y comunales;
- e) Régimen electoral municipal.

2.- En el ejercicio de sus competencias exclusivas, los Territorios Históricos tendrán capacidad de regulación normativa, así como de administración y ejecución, lo que realizarán en coherencia con lo dispuesto en la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma que sea de aplicación en cada caso.

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.

### Artículo 9.- Competencias de desarrollo normativo, administración y ejecución de los Territorios Históricos

1.- En desarrollo de lo previsto en el Estatuto de Autonomía, los Territorios Históricos tendrán competencia, además, en las siguientes materias:

1. Carreteras y caminos, salvo los que sean declarados de interés general de la Comunidad Autónoma;

2. Montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos;

3. Espacios naturales protegidos;

4. Obras públicas cuya realización no afecte a otros Territorios Históricos o no se declare de interés general por el Gobierno Vasco. No obstante lo anterior, se consideran obras hidráulicas de interés general de la Comunidad Autónoma del País Vasco las que así se definen en la Ley de Aguas del Parlamento Vasco. Corresponde a la Agencia Vasca del Agua la proyección, ejecución y gestión de las obras hidráulicas de interés general, así como el ejercicio de cualesquiera otras funciones que le encomienda aquella ley en relación con tales obras.

5. Archivos, Bibliotecas, Museos e instituciones relacionadas con las Bellas Artes, sin perjuicio de que las Instituciones Comunes puedan crear instituciones de la misma naturaleza, de interés general de la Comunidad Autónoma;

6. Artesanía;

7. Patrimonio artístico, monumental y arqueológico;

8. Creación y mantenimiento de organismos culturales de interés del Territorio Histórico;

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

En esa materia, compete a la Agencia Vasca del Agua el ejercicio de las funciones que le atribuye la Ley de Aguas autonómica en relación con el abastecimiento, saneamiento, depuración y riego, incluida la de elevar al Gobierno Vasco la propuesta de decreto que éste aprobará para regular el régimen jurídico del riego, con el contenido mínimo establecido en esa ley.

10. Ganadería y Sanidad animal.

11. Aprovechamiento de la riqueza piscícola continental y aprovechamiento cinegético;

12. Policía de las aguas públicas continentales y de sus cauces naturales, riberas y servidumbres, que se ejercerá de conformidad con lo previsto en la Ley de Aguas del Parlamento Vasco.

13. Fomento del deporte, deporte escolar y deporte para todos;

14. Servicios Sociales;

15. Desarrollo comunitario, política de promoción de la mujer y de la igualdad de género, política de la infancia y la juventud, política de la tercera edad;

16. Ocio y esparcimiento;

17. Protección civil; defensa contra incendios;

18. Urbanismo y ordenación del territorio;

19. Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas;

20. Régimen de los Cuerpos o Secciones de Forales, Miñones y Miqueletes dependientes de las respectivas Diputaciones Forales a efectos de representación y tradicionales.

2.- En las materias indicadas en el número 1 de este artículo, los Territorios Históricos ejercerán, cuando proceda, la potestad de desarrollo normativo de las



disposiciones con fuerza de ley y reglamentarias de la Comunidad Autónoma y, en todo caso, las funciones de ejecución y gestión administrativa.

3.- La atribución por esta Ley de competencias a los Territorios Históricos lo es sin perjuicio de las competencias que en algunas de estas materias correspondan a los Municipios, de acuerdo con la legislación general en materia de régimen local del Estado y de la Comunidad Autónoma.

4.- La Comunidad Autónoma, mediante Ley de su Parlamento y en los términos que la misma establezca, podrá transferir o delegar a los Órganos Forales de los Territorios Históricos competencias no atribuidas a los mismos por la presente Ley, con la prevención realizada en el artículo 7.5 de esta Ley.

5.- El Gobierno Vasco, por propia iniciativa o a solicitud de los Órganos Forales de los Territorios Históricos, podrá delegar en las Diputaciones Forales, con el alcance y duración que se establezca en el correspondiente Decreto, la gestión y prestación de servicios de su competencia.

En todo caso, el Gobierno se reservará las siguientes facultades:

- a) Dictar Reglamentos de ejecución.
- b) Establecer directrices y elaborar programas de gestión.
- c) Recabar información sobre la gestión, y formular requerimientos para subsanar las deficiencias observadas.

6.- Las Diputaciones Forales podrán realizar estadísticas para los propios fines y competencias a ellas reconocidas en la presente Ley, no incluidas en el Plan Estadístico de la Comunidad Autónoma, cumpliendo las normas que se establezcan en la legislación de ésta. Asimismo, participarán con carácter consultivo en la elaboración del Plan Estadístico de la Comunidad Autónoma que incluirá las estadísticas de interés general y asumirán la ejecución en su respectivo territorio de estadísticas contenidas en dicho Plan, en los términos fijados por el mismo o por los programas estadísticos anuales que lo desarrollen.

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, nº 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 4º y 5º, 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. 2º 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 TTHH.

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 JJGGA 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.

#### Artículo 10.- Intervención de los Territorios Históricos en los Municipios

1.- Los Territorios Históricos podrán establecer Programas o aprobar Planes sectoriales de inversión en los Municipios de su territorio, con el fin de garantizar un desarrollo equilibrado del conjunto del mismo y de sus Entes Locales.

2.- Asimismo, los Territorios Históricos podrán establecer los instrumentos de asistencia a los Municipios en la prestación de los servicios de competencia local, sin menoscabo de su autonomía, especialmente en el supuesto de los pequeños Municipios o aquellos que tengan dificultades para garantizar la prestación de los servicios que tienen legalmente atribuidos.

2.5. El **artículo 10** únicamente es cuestionado por las JJGGA cotejándolo con el vigente artículo 7 a) 5 de la LTH para concluir que se opera una vulneración de las competencias estatutarias de los TTHH, 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.

#### Artículo 12.- Competencias de los Territorios Históricos en materia tributaria

1.- En el ámbito tributario, los Territorios Históricos tendrán las competencias y potestades que les atribuye la Ley del Concierto Económico, en consonancia con lo

establecido en el artículo 41 del Estatuto de Autonomía del País Vasco. En consecuencia, dentro de los límites establecidos en las disposiciones legales mencionadas, los Territorios Históricos, tienen capacidad para regular, normativamente, el régimen tributario en su respectivo territorio, integrando, en su conjunto, el sistema tributario de la Comunidad Autónoma.

2.- Asimismo, de acuerdo con las disposiciones legales mencionadas en el número anterior, corresponderá a las Diputaciones Forales la exacción y gestión de todos los tributos que determine la Ley del Concierto Económico.

3.- Igualmente, y de acuerdo con las mismas disposiciones legales, las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma tendrán capacidad para dictar las leyes que estimen necesarias para garantizar la coordinación, armonización fiscal y colaboración entre las Haciendas de los distintos Territorios Históricos y con la Hacienda General del País Vasco.

4.- Las competencias que corresponden a los Territorios Históricos como consecuencia de las disposiciones contenidas en la Ley del Concierto Económico quedan limitadas al ámbito tributario, como exige la naturaleza de aquella Ley del Estado, sin que pueda condicionar la distribución de competencias entre Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Territorios Históricos en cualquier otro ámbito.

Para situar adecuadamente su estudio debemos de partir de los derechos históricos de los Territorios Forales que la DA 1ª de la CE ampara y respeta. De resultados 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 TTHH. 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 TTHH 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 TTHH y, la segunda porque las Instituciones Comunes no disponen de un sistema tributario general propio equiparable al de los TTHH 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 TTHH, 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 TTHH.

### Artículo 13.- Armonización fiscal

1.- Los Territorios Históricos, en el ejercicio de la potestad normativa que les atribuye la Ley del Concierto Económico, y para garantizar la armonización fiscal, regularán de modo uniforme los elementos sustanciales de los distintos tributos.

2.- El Gobierno Vasco vigilará el cumplimiento por parte de los Territorios Históricos de la obligación de regulación armónica de los elementos sustanciales de los tributos que integran el Concierto Económico.

3.- Cuando cualquiera de los Territorios Históricos proceda a modificar la normativa reguladora de cualquiera de los tributos que integran el Concierto Económico, el Gobierno Vasco, previo análisis de la cuestión en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, elaborará una Memoria en la que analice si la referida modificación de la regulación del tributo afecta a la regulación igual de los elementos esenciales de los tributos a que están obligados los Territorios Históricos.

4.- El Gobierno Vasco presentará ante el Parlamento la Memoria a que se refiere el número anterior antes de que transcurran dos meses desde la publicación oficial de la modificación de la normativa reguladora del tributo a que se refiere. En caso de que el Gobierno considere que la regulación del tributo rompe la igual regulación de sus elementos esenciales, acompañará a la Memoria el correspondiente Proyecto de Ley en el que se contengan las medidas necesarias para garantizar la armonización de la regulación tributaria entre los distintos Territorios Históricos en los términos exigidos por la presente Ley. Su tramitación en el Parlamento Vasco tendrá carácter preferente, sin que quepa ampliación del plazo de enmiendas.

5. En el supuesto de que el Parlamento considerase, en contra de la opinión del Gobierno, que la normativa del tributo supone una vulneración de los elementos esenciales del tributo, la Cámara adoptará el acuerdo que considere oportuno, de acuerdo con el Reglamento.

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 DA1ª CE, el origen de la potestad normativa de los TTHH. 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 nº 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 TTHH. 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 TTHH 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 DDFF. 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 TTHH, 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 COOPERACION 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

### Artículo 14.- La cooperación intergubernamental

1.- En los ámbitos de competencia que esta Ley atribuye a los Territorios Históricos, la acción de gobierno de las Diputaciones Forales, en general, y de los respectivos Diputados Forales competentes por razón de materia, en particular, estará guiada por el principio de cooperación intergubernamental, que garantizará la coordinación y colaboración con el Gobierno Vasco y sus respectivos responsables sectoriales, a los efectos de lograr una más adecuada y eficaz gestión de sus competencias. En los ámbitos en que los Municipios tienen atribuidas legalmente competencias, sus representantes participarán en las relaciones de cooperación intergubernamental.

2.- En los ámbitos de competencia que corresponden a los Territorios Históricos, las Diputaciones Forales, en general, y los respectivos Diputados Forales, en sus respectivos ámbitos de competencia, en particular, se coordinarán y colaborarán entre sí, a los efectos de lograr una más adecuada y eficaz gestión de gobierno en sus ámbitos de competencia.

3.- La coordinación y colaboración entre los responsables del Gobierno Vasco y de las Diputaciones Forales, y de éstos entre sí, 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 Ley del Concierto Económico, son tributos de normativa autónoma.

4.- Igualmente, la coordinación y colaboración entre los responsables del Gobierno Vasco y de las Diputaciones Forales, y de estos entre sí, es especialmente obligada en el ámbito de la gestión de los tributos cuya exacción les corresponde de acuerdo a la Ley del Concierto Económico, a los efectos de garantizar que la regulación armonizada de los elementos sustanciales de los tributos se concrete en una gestión tributaria similar, en una igual presión fiscal y en una igualmente eficaz actuación contra el fraude fiscal.

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 las 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).**

#### Artículo 15.- Los órganos de cooperación intergubernamental vertical

1.- A los efectos de ejercer las tareas de cooperación intergubernamental entre los representantes de las respectivas Diputaciones Forales y los del Gobierno Vasco en los ámbitos que esta Ley atribuye a la competencia de los Territorios Históricos, en cada sector de las políticas públicas correspondientes a aquellos se constituirá un Consejo de Cooperación, que estará integrado por los máximos responsables del correspondiente Departamento del Gobierno Vasco y de los de cada una de las Diputaciones Forales competentes en los asuntos que vayan a tratarse en la correspondiente reunión.

2.- Los respectivos Consejos de Cooperación podrán adoptar la forma de Consejo Multilateral, con participación de todos los representantes de las instituciones afectadas, o la de Consejo Bilateral, cuando los asuntos a tratar afecten a un solo Territorio Histórico.

3.- Los Consejos de Cooperación Intergubernamental serán asistidos por los técnicos de las respectivas instituciones y, en su seno podrán establecerse las Comisiones técnicas que se estimen convenientes.

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 TTHH, el carácter de una cooperación obligatoria o impuesta.

## Artículo 16.- El Consejo Vasco de Finanzas Públicas

1.- En el ámbito de las competencias en materia tributaria se constituye el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, como órgano de cooperación intergubernamental para la coordinación y colaboración entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Territorios Históricos en relación con la elaboración de los proyectos de regulación normativa de los tributos que, de acuerdo a la Ley del Concierto Económico, son tributos de normativa autónoma, a los efectos de garantizar la regulación armonizada de sus elementos sustanciales.

2.- El Consejo Vasco de Finanzas Públicas tratará, igualmente, de las cuestiones relativas a la exacción y gestión de los tributos que, de acuerdo con la Ley del Concierto Económico, corresponde a las Diputaciones Forales de los Territorios Históricos.

3.- El Consejo Vasco de Finanzas Públicas impulsará la colaboración y coordinación en materia tributaria. A estos efectos, se coordinarán las actuaciones relativas a la gestión tributaria para garantizar una igual presión fiscal en los tres Territorios Históricos, la adecuación de la recaudación tributaria efectivamente realizada a la imputación a cada Territorios de la recaudación que, de acuerdo a sus características y circunstancias, le corresponda, así como a las actuaciones contra el fraude fiscal, que se realizarán de forma coordinada con el objetivo de eliminar desequilibrios entre las situaciones en los diferentes Territorios Históricos. A estos efectos, con carácter anual, el Consejo elaborará un Plan de Lucha contra el Fraude Fiscal que el Gobierno elevará al Parlamento Vasco para su debate y aprobación en los términos que la Cámara considere oportunos.

4.- El Consejo Vasco de Finanzas Públicas estará integrado por 9 miembros, tres designado por el Gobierno, tres por las Diputaciones Forales a razón de uno por cada una de ellas y tres representantes de los municipios vascos designados por la asociación de municipios vascos con mayor implantación. A efectos de garantizar la pluralidad política de la representatividad de los ayuntamientos vascos, las referidas designaciones deberán recaer sobre miembros de las tres fuerzas políticas con mayor implantación en cuanto a número de votos en las elecciones municipales en la Comunidad Autónoma, que deberán tener en todo caso la condición de concejal o concejala electa.

Las y los representantes municipales asistirán al mismo con voz pero sin voto cuando se traten asuntos que no les afectan directamente, pasando a actuar como miembros de pleno derecho cuando se trate de lo establecido en los artículos en el artículos 106.2 y 107 de la Ley Municipal de Euskadi e, igualmente, en cuanto se trate de asuntos que afecte 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.

5.- El Consejo será presidido por el miembro representante del Gobierno que éste designe. Actuará de Secretario un funcionario público, de carrera o de empleo del Gobierno Vasco, que no tendrá ni voz ni voto en las deliberaciones del Consejo.

6.- La convocatoria para las reuniones del Consejo, corresponderá al Presidente, a iniciativa propia, o a petición de cualquiera de los miembros representantes de las Diputaciones Forales y sus reuniones se celebrarán en el lugar que señale la convocatoria. También se reunirá el Consejo a petición de cualquiera de las y los representantes del nivel municipal para los asuntos de su interés.

7.-El Consejo adoptará sus acuerdos por mayoría absoluta de sus miembros, salvo en aquellos supuestos en que la presente Ley elija una mayoría cualificada. Cuando las y los representantes municipales intervengan con voz y voto, para la adopción de acuerdos será preceptiva la aprobación de los mismos por mayoría absoluta, siempre que dicha mayoría incluya al menos una persona representante de cada nivel institucional.

8.-El Consejo podrá solicitar todos los asesoramientos y recabar de cualquier órgano de la Administración del País Vasco y de los Territorios Históricos todos los datos que considere necesarios para el desempeño de las funciones que esta Ley le atribuye. Así mismo, el Consejo podrá solicitar asesoramiento y recabar los datos que considere necesarios de los municipios vascos y de la asociación de éstos con mayor implantación. Los citados municipios y asociación están obligados a facilitar datos y demás información en los mismos términos que los previstos para la Administración de la Comunidad Autónoma y de los Territorios Históricos

9.-Cuanto no está previsto en la presente Ley o en las normas de funcionamiento interno que el propio Consejo acuerde, en orden al quórum de constitución, deliberaciones y modo de adopción de acuerdos, se regulará por lo dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo.

10.- Para el cumplimiento de las funciones a que se refiere esta Ley, el Gobierno y las Diputaciones Forales pondrán a disposición del Consejo, dentro de la primera quincena del mes de septiembre de cada año los siguientes datos:

a) Situación actualizada de relación de los presupuestos y previsiones de ingresos y gastos del ejercicio en curso y del siguiente.

b) Memoria detallada de las inversiones que, en el ámbito de sus competencias, estima necesario efectuar en el ejercicio siguiente con indicación, en cada caso, de su grado de urgencia y orden de prioridad.

c) Sugerencias en orden a proyectos concretos de inversión que, en opinión de las Diputaciones Forales debería realizar en el ejercicio siguiente el Gobierno Vasco en el ámbito de sus propias competencias y viceversa.

d) Cualquier otra información que el Consejo considere procedente para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

11.- En el supuesto de que el Consejo Vasco de Finanzas Públicas no recibiere dentro del mes de septiembre de cada año alguno de los datos o documentos señalados en el apartado anterior, realizará el propio Consejo la estimación de los correspondientes al ejercicio próximo, en base al presupuesto aprobado para el ejercicio corriente, modificado en la cuantía que proceda, tomando para ello referencias objetivas.

12.- A los efectos previstos en el artículo 23 de la presente Ley, el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, como órgano de cooperación intergubernamental, establecerá la previsión de ingresos y gastos de cada ente institucional, precisando la estimación de capacidad recaudatoria que sería exigible a cada Territorio Histórico, teniendo en cuenta la presión fiscal y las estimaciones de fraude fiscal en cada uno de ellos.

13.- A los efectos de determinar las estimaciones relativas a los Municipios de la Comunidad Autónoma y la cuantía necesaria que debe integrar el Fondo de Financiación Municipal, se integrarán en las sesiones del Consejo Vasco de Finanzas Públicas representantes de los Municipios, en los términos previstos en la presente Ley

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. 41.2b), 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 41.2b 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 TTHH, pues ello implicaría afectar a la competencia exclusiva de los mismos en materia presupuestaria (art. 37.3.b EAPV).

### Artículo 17.- La cooperación intergubernamental horizontal

1.- Las Diputaciones Forales impulsarán la cooperación entre sí con el fin de colaborar en el ejercicio de las competencias que les corresponden de acuerdo al Estatuto de Autonomía, de la Ley del Concierto Económico y de la presente Ley, poniendo en común sus respectivas experiencias con el fin de que la gestión y la prestación de servicios redunde en una mejor calidad de vida de la ciudadanía y un uso idóneo de los recursos públicos.

2.- A los efectos de ejercer las tareas de cooperación intergubernamental entre los representantes de las respectivas Diputaciones Forales en los ámbitos que esta Ley atribuye a la competencia de los Territorios Históricos, los máximos responsables de los Departamentos correspondientes de cada una de las Diputaciones Forales en cada sector de las políticas públicas se reunirán periódicamente para la colaboración en el ejercicio de sus competencias.

3.- Los responsables de las Haciendas Forales de cada respectiva Diputación Foral cooperarán entre sí para garantizar la regulación armonizada de los elementos sustanciales de los tributos que, de acuerdo a la Ley del Concierto Económico, son tributos de normativa autónoma.

4.- Asimismo, los responsables de las Haciendas Forales de cada respectiva Diputación Foral cooperarán entre sí para garantizar que la gestión de los tributos que les corresponde de acuerdo con la Ley del Concierto Económico se realiza de forma armónica en los distintos Territorios Históricos, con el fin de garantizar una igual presión fiscal, una adecuada gestión tributaria y una actuación eficaz contra el fraude fiscal.

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 TTHH 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).

### Artículo 18.- Control de la ejecución por los Territorios Históricos de la legislación de la Comunidad Autónoma

1.- Corresponde al Gobierno Vasco el control de la ejecución de las leyes de la Comunidad Autónoma que realicen los Territorios Históricos en los ámbitos materiales que la presente Ley les atribuye de acuerdo con el artículo 9 de la misma.

2.- A los efectos de las tareas de control precisadas en el número anterior, el Gobierno Vasco podrá requerir de las autoridades superiores del Territorio Histórico de que se trate la información que considere oportuna en relación con la ejecución de la legislación de la Comunidad Autónoma sobre cuya correcta ejecución o desarrollo tenga dudas o discrepancias y, tras el oportuno examen, enviar instrucciones para su correcta ejecución.

3.- En caso de que las autoridades del Territorio Histórico referidas en el número anterior se negaren a proporcionar la información o a cumplir las instrucciones remitidas por el Gobierno para la correcta ejecución de la legislación de la Comunidad Autónoma, el Gobierno, podrá dirigir el requerimiento correspondiente a las autoridades inferiores.

4.- En el caso de que, remitidas las instrucciones referidas en el número anterior, no fueran subsanadas las deficiencias en la ejecución de la legislación de la Comunidad Autónoma, el Parlamento Vasco, a solicitud del Gobierno y de acuerdo al procedimiento que habilite para ello, podrá atribuir a éste la capacidad de emitir instrucciones individuales a las autoridades del Territorio Histórico.

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

##### Artículo 19.- Principios Generales

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

2.- La actividad financiera de los Territorios Históricos y de su sector público, se ejercerá en coordinación con la Hacienda General del País Vasco. Así mismo, las Haciendas Locales vascas ejercerán sus atribuciones de forma coordinada, solidaria y con corresponsabilidad con la Hacienda General del País Vasco y las Haciendas Forales de los Territorios Históricos.

3.- En cualquier caso, conforme a lo contenido en el Estatuto de Autonomía y esta propia Ley, las disposiciones que dicten los Órganos Forales competentes, en el ejercicio de la potestad normativa reconocida en el Concierto Económico, regularán de modo uniforme los elementos sustanciales de los distintos impuestos.

4.- La Comunidad Autónoma, sus Territorios Históricos y Municipios elaborarán y aprobarán anualmente sus respectivos Presupuestos conteniendo todos los ingresos y gastos de su actividad pública.

Los Presupuestos Generales del País Vasco serán elaborados por su Gobierno y aprobados por el Parlamento Vasco. Los de cada Territorio Histórico serán elaborados por su respectiva Diputación Foral y aprobados por sus Juntas Generales. Los de cada Entidad Local serán formados por su Presidente y aprobados por el Pleno de la corporación municipal.

5.- Las Diputaciones Forales y Ayuntamientos de Euskadi, así como sus Organismos y Entidades, 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.



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 TTHH por su respectiva DF y aprobados por sus JJGG, 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. 37.3b) 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.

**Artículo 20.- Las Haciendas Públicas de la Comunidad Autónoma y de sus Municipios**

1.- Los recursos financieros de la Comunidad Autónoma están integrados por los recursos de la Hacienda General del País Vasco, los de las Haciendas Forales de los respectivos Territorios Históricos y los de las Haciendas de sus Entes Locales.

2.- La Hacienda de cada uno de los entes institucionales de la Comunidad Autónoma y de los Entes Locales radicados en su territorio gestionará sus propios recursos con plena autonomía, con sometimiento, únicamente, a la legislación que le sea de aplicación.

3.- Serán recursos propios de las respectivas Haciendas de cada ente institucional las procedentes de la distribución de los recursos obtenidos en la gestión de los tributos que integran el Concierto Económico, así como los que les correspondan procedentes de otras fuentes de ingresos.

4.- Las Haciendas Públicas de la Comunidad Autónoma, incluidas las Haciendas Locales, cumplirán las disposiciones en materia presupuestaria y de contabilidad pública establecidos por las leyes relativas a la Hacienda General de la Comunidad Autónoma y sus normas de desarrollo, a los efectos de garantizar la consolidación del conjunto del sector público del País Vasco.

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.

Este 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.

#### Artículo 22.- Principios de distribución de los recursos financieros procedentes de los tributos que integran el Concierto Económico

1.- Los recursos financieros procedentes de los tributos que integran el sistema de Concierto Económico (impuestos y tasas fiscales), cuya gestión, de acuerdo a su Ley reguladora, corresponde a las Diputaciones Forales de los respectivos Territorios

Históricos, se distribuirán entre la Hacienda General de la Comunidad Autónoma, las Haciendas Forales de los respectivos Territorios Históricos y las Haciendas Locales de los Municipios radicados en su territorio de acuerdo a lo establecido en la presente Ley.

2.- A pesar de lo dispuesto en el número anterior, los recursos procedentes de los tributos locales que forman parte del Concierto Económico, cuya regulación y exacción corresponde a las Diputaciones Forales, y que tienen la consideración de ingresos locales, quedan excluidos del cómputo a efectos de esa distribución.

3.- La distribución de los recursos financieros entre las distintas instituciones a que se refiere el presente artículo se realizará atendiendo a las exigencias de gasto que correspondan a las competencias de las que, respectivamente, son titulares, garantizando el principio de suficiencia financiera de todas ellas.

4.- La distribución de los recursos financieros entre las diferentes Instituciones a que se refiere el presente artículo se realizará de forma que el gasto medio por habitante sea equitativo y solidario, sin perjuicio de la adopción de medidas especiales en situaciones excepcionales de carácter transitorio.

5.- Los ingresos de las Haciendas de la Comunidad Autónoma del País Vasco que no tengan su origen en los tributos que integran el Concierto Económico estarán excluidos de la aplicación de las normas de distribución establecidas en la presente Ley, y no serán tenidos en cuenta a estos efectos. Su destino será decidido por el respectivo ente, en la forma que estime conveniente, en ejercicio de su autonomía financiera, para la financiación de sus competencias.

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 TTHH 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 ejercitarán 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.

### Artículo 23.- Las aportaciones de los Territorios Históricos

1.- La Diputación Foral de cada Territorio Histórico aportará a la financiación de los Presupuestos de las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y de los Municipios del País Vasco la cuantía que le corresponda, de acuerdo con lo establecido en la presente Ley. Esa aportación procederá de los recursos obtenidos de la gestión de los tributos que integran el Concierto Económico, una vez descontada su contribución al Cupo a pagar al Estado por la Comunidad Autónoma del País Vasco.

2.- Para la determinación de la cuantía de la aportación que corresponde a cada Diputación Foral se tendrá en cuenta la renta de cada Territorio Histórico y se ponderará en forma inversamente proporcional la relación entre el esfuerzo fiscal de cada Territorio Histórico y el esfuerzo fiscal medio en el conjunto de la Comunidad Autónoma.

3.- Una Ley del Parlamento Vasco determinará, para cada periodo temporal que se establezca, la metodología de distribución de recursos y determinación de la aportación que corresponde a cada Diputación Foral, en los términos señalados en el número 1 de este artículo.

4.- La Ley a que se refiere el presente artículo determinará los recursos que integran el Fondo de Financiación Municipal, fijando el coeficiente de participación de los Municipios en la distribución de los recursos procedentes de los tributos que integran el Concierto Económico. Asimismo, establecerá los criterios para su distribución entre los Municipios, entre los que deberán figurar, con los coeficientes de ponderación que se determinen, la población de cada municipio, la presión fiscal en tributos locales y los demás que considere oportunos, de forma que los recursos que integran el Fondo se distribuyan íntegramente entre ellos en aplicación directa de los criterios establecidos en la Ley.

5.- Los recursos que integran el Fondo de Financiación Municipal se distribuirán por las Diputaciones Forales entre los Municipios del correspondiente Territorio Histórico, aplicando los criterios establecidos en la Ley a que hace referencia el presente artículo.

6.- Corresponde al Gobierno presentar 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. El Parlamento Vasco tendrá plena potestad para enmendar el Proyecto presentado por el Gobierno, aprobando la Ley en los términos que considere oportunos, en aplicación de las disposiciones reglamentarias que regulan el funcionamiento de la Cámara.

7.- Dentro del plazo máximo de los quince primeros días naturales del mes de octubre de cada año, el Consejo Vasco de Finanzas Públicas fijará para cada ejercicio siguiente las aportaciones que deban efectuar las Diputaciones Forales a la Hacienda General de la Comunidad Autónoma y al Fondo de Financiación Municipal.

8.- En el caso de que se hubiera aprobado la Ley a que se refiere el artículo 26.3 de esta Ley, el acuerdo se comunicará al Parlamento Vasco para su conocimiento, pudiendo elaborarse los Presupuestos del Gobierno Vasco y de las Diputaciones Forales en base a las aportaciones que resulten de la aplicación de dicha ley.

9.- En caso de ausencia de la Ley a que se refiere el artículo 26.3 de esta Ley, transitoriamente se seguirá aplicando la metodología establecida en la ley correspondiente al periodo temporal precedente, con independencia de los ajustes que hayan de realizarse una vez aprobada la Ley correspondiente al periodo del ejercicio. El acuerdo se comunicará al Parlamento Vasco para su conocimiento, pudiendo elaborarse los Presupuestos del Gobierno Vasco y de las Diputaciones Forales en base a las aportaciones que resulten de la aplicación de dicha ley.

10.- La prórroga de los Presupuestos Generales del País Vasco determinará, a su vez, la prórroga de las aportaciones que las Diputaciones Forales venían obligados a efectuar en el último ejercicio en sus mismas cuantías y vencimientos, sin perjuicio de que, una vez aprobados los nuevos Presupuestos, entren en vigor las aportaciones en los mismos contenidas, practicándose en su caso, las oportunas liquidaciones por diferencias.

11.- Si, con posterioridad a la determinación de las aportaciones de los Territorios Históricos, la Comunidad Autónoma asumiese del Estado nuevas competencias y/o servicios a cuyo sostenimiento viniesen contribuyendo aquéllos con su respectivo Cupo, según lo dispuesto en el artículo 41.2.d) del Estatuto de Autonomía, las aportaciones en dicho año de las Diputaciones Forales a la Hacienda General del País Vasco quedarán incrementadas en la misma cuantía en que se reduzca su Cupo contributivo al Estado. El mismo criterio se aplicará en caso de que la modificación en el ejercicio de las competencias fuese en sentido inverso.

12.- Toda transferencia de competencias y/o servicios que, de acuerdo con lo previsto en esta Ley se efectúe desde la Comunidad Autónoma a los Territorios Históricos o alguno de éstos, acordada con posterioridad a la aprobación de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del año en que tenga lugar la efectividad de esa transferencia, determinará la reducción de este Ejercicio de las aportaciones de cada Diputación Foral receptora de las competencias y/o servicios, en el mismo importe a que asciendan los créditos asignados en los Presupuestos Generales a su respectivo Territorio y que estuvieren pendientes de disposición a la fecha de efectividad del traspaso, con deducción de las tasas y demás ingresos presupuestados y no percibidos a esa fecha, que se deriven del ejercicio de la competencia y/o servicios transferidos.

13.- El incremento o disminución que se origine en las aportaciones de las Diputaciones Forales, como consecuencia de las transferencias de servicios y/o competencias a que se ha hecho referencia en los apartados anteriores de este artículo, se distribuirá proporcionalmente entre los plazos señalados en el artículo 24 de esta Ley para el pago de las aportaciones que estuvieren pendientes de vencimiento en el momento de efectuarse tales transferencias.

4.4. El **apartado 1 del artículo 23** regula las aportaciones de los TTHH 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.

## Artículo 24. Efectividad de las aportaciones de los Territorios Históricos

1.- Las aportaciones que han de efectuar los Territorios Históricos se harán efectivas en seis plazos iguales, dentro de la primera quincena de los meses de febrero, abril, junio, julio, octubre y noviembre de cada año.

2.- La Hacienda General del País Vasco podrá solicitar anticipos de tesorería a las Diputaciones Forales, a cuenta de los recursos que haya de percibir de las aportaciones que cada Diputación Foral debe realizar a la Hacienda General de la Comunidad Autónoma y al Fondo de Financiación Municipal. El objeto de estos anticipos será la cobertura, en su caso, de los desfases de tesorería que pudieran producirse como consecuencia de las diferencias de vencimiento de los pagos e ingresos derivados de la ejecución de los Presupuestos Generales del País Vasco. Estos anticipos deberán ser reembolsados en el momento de su vencimiento y, en todo caso, al finalizar el ejercicio presupuestario en que se hayan solicitado. Por la misma razón, las Diputaciones Forales podrán solicitar de la Hacienda General del País Vasco aplazamiento en el pago de las aportaciones que han de efectuar a la misma, según se señala en el apartado 1 de este artículo.

3.- Los anticipos y aplazamientos a que se refiere el número anterior, devengarán el tipo de interés que se señale en la Ley que determina las aportaciones que corresponden a las Diputaciones Forales.

4.- Una vez señalados y cuantificados, según las normas y el procedimiento establecidos en el Concierto Económico vigente, los Cupos al Estado correspondientes a cada Territorio Histórico y que integran el Cupo global definido en el artículo 41.2.d) del Estatuto de Autonomía, se procederá, previos los oportunos libramientos de las Diputaciones Forales, al pago por la Hacienda General del País Vasco de dicho Cupo global al Estado en los plazos previstos, y sin perjuicio de los aplazamientos que se soliciten tanto en interés del Gobierno como a instancia de alguna Diputación Foral.

El **apartado 2 del artículo 24** establece que la Hacienda General del País Vasco podrá solicitar anticipos de tesorería a las DDFF, 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.

## Artículo 26. Fondos especiales que corresponden a las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma

1.- Además de los recursos necesarios para el ejercicio de las competencias que les corresponden de acuerdo a esta Ley, a las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma se le asignarán los recursos necesarios para poder adoptar las medidas tendentes a asegurar la estabilidad política y económica de la Comunidad Autónoma.



2.- Asimismo, a las Instituciones Comunes se les asignarán los recursos necesarios para la realización de las políticas de planificación, promoción y desarrollo económico regionales o sectoriales de redistribución, personal y territorial, de la renta y la riqueza en el conjunto de su territorio, a cuyos efectos se constituirá un Fondo de Nivelación Interterritorial.

3.- Los recursos que integran el Fondo de Nivelación Interterritorial correspondientes a cada anualidad se integrarán en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, como un Programa específico, y se destinarán a la superación de los desequilibrios interterritoriales económicos y de bienestar, tanto entre los distintos Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma como en el interior de cada uno de ellos.

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 TTHH 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.

## Artículo 27- Fondo de Financiación Municipal

1.- Con los recursos financieros procedentes de las aportaciones de los Territorios Históricos se constituirá un Fondo de Financiación Municipal, destinado a financiar los Presupuestos anuales de los Municipios de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

2.- El Parlamento Vasco establecerá, por Ley, los criterios de distribución de los recursos que integran el Fondo de Financiación Municipal entre los Municipios de la Comunidad Autónoma. En todo caso, al establecer los criterios de distribución tomará en consideración las competencias atribuidas legalmente a los Municipios, la población de cada uno, su renta en relación con la renta media del Territorio Histórico en el que esté radicado y con la de la Comunidad Autónoma y potenciará las economías de escala en la prestación de los servicios municipales.

El **apartado 1 del artículo 27** establece que con los recursos financieros procedentes de las aportaciones de los TTHH 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

**CONCLUSION:** 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 Araba, Diputación Foral de Gipuzkoa y Diputación Foral de Araba, en relación con la *“Proposición de Ley sobre la Organización Institucional Interna de la Comunidad Autónoma del País Vasco”*.

1ª ) La resolución dictada por la Comisión Arbitral estima en lo esencial las cuestiones de competencia promovidas por las Diputaciones Forales de los tres Territorios Históricos frente a la Proposición de Ley sobre *“La Organización Institucional Interna de la Comunidad Autónoma del País Vasco”* presentada ante el Pleno del Parlamento Vasco.

Así, la Comisión Arbitral, declara que el régimen foral garantizado por la Disposición Adicional primera de la Constitución, y definido por el Estatuto de Autonomía no puede ser alterado ni por el legislador estatal, ni por el legislador autonómico. La indisponibilidad del régimen foral reconocido en las disposiciones anteriores, que la proposición presentada pretende definir, alterar e interpretar han motivado la declaración de que un número importante de sus artículos no se ajustan al reparto de competencias entre las Instituciones de la Comunidad y los Territorios Históricos.

2ª) De la regulación contenida en la proposición de ley que la Comisión Arbitral declara que no se adecua a la distribución de competencias establecida por el Estatuto de Autonomía, merecen destacarse la relativa a carreteras; la referente a las competencias de los Territorios Históricos en materia tributaria; el régimen de la armonización fiscal; el control de la ejecución por los Territorios Históricos de la legislación de la Comunidad Autónoma; la distribución de recursos financieros

procedentes de los tributos que integran el Concierto Económico ; las aportaciones de los Territorios Históricos y el Fondo de Financiación Municipal

Bilbao a de 24 de octubre de 2016

Maria Barrena Ezcurra  
Letrada. Diputación Foral de Bizkaia

Jose Luis Etxeberria Monasterio  
Letrado jefe.- Diputación Foral de Bizkaia