

eman ta zabal zazu



Universidad
del País Vasco

Euskal Herriko
Unibertsitatea

***EVOLUCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN
INSTITUCIONAL AD INTRA DE LA
COMUNIDAD AUTÓNOMA VASCA: EL
FEDERALISMO COOPERATIVO VASCO***



Trabajo de fin de Grado en Derecho

Año académico 2018-2019

Facultad de Derecho de Donostia-San Sebastián

**Trabajo realizado por ALEXANDER LOS SANTOS
FERRERES**

Dirigido por MAITE ZELAIA GARAGARZA

ÍNDICE:

Abreviaturas	Pág.2
1. INTRODUCCIÓN	Pág.3
2. LOS TERRITORIOS HISTÓRICOS COMO SUJETOS TITULARES DE LOS DERECHOS HISTÓRICOS: COHABITACIÓN DE LOS DOS NIVELES INSTITUCIONALES DE LA CAV	Pág.4
3. EL EAPV COMO VÍA DE ACTUALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HISTÓRICOS: ¿ PREVALENCIA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA FRENTE A LOS TTHH?	
3.1 Planteamiento: Un punto de vista paradójico	Pág.5
3.2 Análisis de la LTH: el segundo reparto competencial y definición de un sistema bilateral	Pág.11
3.3 El poder normativo de los TTHH: las normas forales en el ordenamiento jurídico español	Pág.14
4. MECANISMOS DE CONTROL Y COLABORACIÓN ENTRE LOS DISTINTOS NIVELES INSTITUCIONALES DE LA CAV	
4.1 La Comisión Arbitral	Pág.16
4.2 El Consejo Vasco de Finanzas	Pág.20
4.3 Los Convenios suscritos entre administraciones	Pág.22
5. LA NORMA DE CIERRE DEL ENTRAMADO INSTITUCIONAL VASCO: LA LEY MUNICIPAL VASCA	
5.1 Antecedentes de la Ley Municipal Vasca	Pág.24
5.2 Integración de los municipios en la gobernanza multinivel vasca	Pág.27
5.3 La financiación de los municipios en la ley municipal vasca	Pág.29
5.4 La regulación de las consultas municipales en la ley municipal vasca	Pág.32
6.CONCLUSIONES	Pág 33
Bibliografía	Pág 36

ABREVIATURAS:

BOE: BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO

BOPV: BOLETÍN OFICIAL DEL PAÍS VASCO

CA: COMISIÓN ARBITRAL

CAV: COMUNIDAD AUTÓNOMA VASCA

CE: CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

CVF: CONSEJO VASCO DE FINANZAS

CVPP: COMISIÓN VASCA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

EAPV: ESTATUTO DE AUTONOMÍA DEL PAÍS VASCO

EUDEL: ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS VASCOS

LBRL: LEY DE BASES DE RÉGIMEN LOCAL

LCA: LEY DE COMISIÓN ARBITRAL

LILE: LEY DE INSTITUCIONES LOCALES DE EUSKADI

LTH: LEY DE TERRITORIOS HISTÓRICOS

LOTG: LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

OTC: ÓRGANO DE COORDINACIÓN TRIBUTARIA

TSJPV: TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL PAÍS VASCO

TTHH: TERRITORIOS HISTÓRICOS

1.INTRODUCCIÓN

El presente trabajo analiza el sistema institucional interno de la CAV. La inquietud personal que me lleva a la elección del presente tema tiene su principal razón en el 40º aniversario del EAPV. Resulta una fecha adecuada para hacer balance pero también para mirar al futuro. Al respecto, destaca cómo en el debate actual respecto al futuro del autogobierno vasco, las menciones al entramado institucional interno, brillan por su ausencia, acrecentando mi interés al respecto.

Respecto a la CE, es primordial detenerse en la disposición adicional primera como fuente principal de legitimación de los derechos históricos y que, a su vez, tiene una incidencia elemental en la organización interna de Euskadi. Siguiendo con el cronograma histórico-jurídico, el EAPV tiene asimismo una importancia indiscutible. El Estatuto, como norma institucional básica de la CAV, no se conforma con una simple protección y reconocimiento de la existencia de los territorios históricos, sino que va más allá e incide notablemente en el papel que juegan estos en la vertebración institucional de Euskadi. El EAPV acomete un primer reparto competencial entre instituciones comunes y forales, e incluso se atreve a regular la naturaleza de los órganos forales de los TTHH. Como observaremos, esta postura goza del respaldo del TC. Por último, para cerrar el primer bloque, analizaré la otra norma jurídica clave para entender el entramado institucional vasco, la común y genéricamente llamada LTH.

El segundo bloque tiene como propósito acometer un minucioso examen de los diferentes mecanismos de colaboración para el buen funcionamiento institucional de la CAV, por citar alguno de ellos, el CVF, la CA o los convenios administrativos suscritos. Por último, el tercer bloque del trabajo refleja que el sistema institucional actual *ad intra* de la CAV, es un sistema caracterizado por una gobernanza multinivel, en la que son tres actores los que disponen de protagonismo. La ley municipal vasca ha inaugurado un nuevo periodo en que el funcionamiento interno de la CAV es un funcionamiento *triangular* o a tres bandas. Esta circunstancia junto con la eventual reforma del EAPV para la CAV abren un escenario en el que a medio o largo plazo, el *status quo* en la organización *ad intra* prevalezca y se consolide el *triangular* federalismo cooperativo vasco. Esta será precisamente la hipótesis sobre la que pivotará el argumentario desarrollado en este TFG. Por último, la metodología seguida se apoya en el análisis de fuentes junto con la jurisprudencia, acuerdos institucionales y resoluciones más reseñables, sin olvidar la prolífica y valiosa aportación doctrinal al respecto.

2. LOS TERRITORIOS HISTÓRICOS COMO SUJETOS TITULARES DE LOS DERECHOS HISTÓRICOS: COHABITACIÓN DE LOS DOS NIVELES INSTITUCIONALES DE LA CAV

Mi análisis sobre la evolución de la organización institucional interna de la CAV parte de la premisa de que el proceso se iniciaba con las instituciones comunes y los TTHH en una aparente situación de igualdad de posiciones que pronto se comprobaría que no era real.

El periodo de autogobierno vasco más reciente, surgía con una paradoja respecto a su organización interna, por una parte, el acceso de Euskadi a la autonomía por la vía rápida por poseer el estatus de nacionalidad histórica que le otorgaba el Título VIII de la CE, pero que a su vez debía de tener en consideración la legitimidad histórica de TTHH como titulares de los derechos históricos a los que se aluden en la disposición adicional primera. La CE nos marcaba un escenario en dónde los TTHH y las instituciones comunes iban a cohabitar en el diseño de la CAV. La paradoja a la que antes hacía mención, antes de entrar en vigor la propia CE y el EAPV, tuvo su plasmación en los órganos pre-autonómicos. La asamblea de parlamentarios vascos, entre las propuestas para un régimen pre-autonómico abogaba por que las decisiones de un hipotético Consejo Confederal Vasco las pudiese vetar cada territorio foral. si así lo estimase oportuno¹. De hecho el Consejo General Vasco, entre los objetivos que se marcaba cuando se constituyó, estaba la recuperación de la autonomía vasca pero desde un plantamiento de defensa de la recuperación del concierto económico para Gipuzkoa y Bizkaia y la restauración de las Juntas Generales².

La singular previsión constitucional de la disposición adicional primera de la CE nos sitúa en un ámbito diferenciado del Título VIII CE, puesto que los titulares originarios de los derechos históricos fueron cada uno de los Territorios Forales, lo que condicionaría el diseño institucional de la CAV respecto a otras comunidades situadas en territorio común.

¹ Véase TAMAYO SALABERRÍA, Virginia. *Genesis del Estatuto de Gernika*, IVAP, Oñati, 1991. Pág 72. Respecto a la Organización interna del País: la preautonomía se decanta hacia una federación que se pone de manifiesto tanto en el modo de designación paritaria de los Componentes del Consejo General del País Vasco como en la facultad que se reconoce a cada uno de ejercer el derecho de voto sobre las decisiones del Ejecutivo.

² CAÑO, Javier. *Teoría institucional del estatuto Vasco*. Universidad de Deusto, Bilbao, 1997, Pág 71.

Si bien la legitimidad histórica entronca en el texto constitucional en favor de los territorios forales a través de la disposición adicional primera, no se trata de una disposición ilimitada en sus consecuencias, puesto que la propia disposición adicional primera y más tarde el TC, señalaron que la actualización de los derechos históricos debe realizarse en el marco de la CE y el EAPV³. Es innegable que sujetos titulares de los derechos históricos a los que se alude en la CE son los territorios históricos, la diferencia reside en que algunos extienden esa legitimación a otros sujetos, como la propia CAV. A pesar de ello, frecuentemente se alude a la disposición adicional primera como un precepto que dibuja un marco propio de autogobierno vasco, especial y singular. La disposición habilita a la propia CE y al EAPV para actualizar los derechos históricos pero no *vacía* de contenido la legitimación que poseen los TTHH.

La disposición adicional primera regula una situación *siu generis* con un componente histórico que recoge la CE y la integra en el hecho constituyente. Se trata de un régimen jurídico particular (*lex specialis*), frente a lo establecido por el Título VIII. En consecuencia, dejando a un lado interpretaciones históricas y políticas que rodearon a la disposición adicional primera desde sus inicios, cabe señalar que se trata de un precepto que iba a tener su incidencia en la organización institucional interna ya que los sujetos titulares de los derechos históricos eran y siguen siendo los territorios históricos y la actualización vía EAPV debía lidiar con esa paradoja. Ciertamente, lo que si nos indicaba la disposición adicional es que la organización interna de la CAV iba a tener dos niveles institucionales con fuerte peso, que si bien nunca llegó a ser simétrico, si nos dejaba ver una organización interna diferenciada del resto de Comunidades Autónomas.

En fin, la disposición adicional primera irremediablemente nos sitúa en una obligada cohabitación entre dos niveles institucionales en la CAV, cohabitación que no se da en el caso de Navarra .donde existe un único sujeto titular de los derechos históricos en la Comunidad Foral⁴. Obviamente la incorporación de los derechos históricos a la CE suponía diferenciarse del régimen meramente provincial del territorio común.⁵

³ HERRERO y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, Miguel. “Que són y para que sirven los derechos históricos”. *Revista Internacional de los estudios vascos*, N°44, 1999, Pág.309-322.

⁴ ENÉRIZ, Franciso Javier. *El régimen foral de Navarra*. Instituto Navarro de Administración Pública, Pamplona, 2010. Para un análisis más en profundidad del régimen foral navarro.

⁵ FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Los Derechos Históricos de los Territorios Forales*. Madrid, Civitas, 1995, Pág.80 -105.

3.EL EAPV COMO VÍA DE ACTUALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HISTÓRICOS: ¿ PREVALENCIA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA FRENTE A LOS TTHH?

3.1 Planteamiento: Un punto de vista paradójico

El EAPV vino a desempeñar una función complementaria de amparo y respeto constitucional de los derechos históricos recogidos en la disposición adicional primera, pero más allá, puesto que el EAPV es la norma habilitada para definir el contenido competencial o la estructura institucional de la CAV. La sentencia 76/1988 del TC⁶ avala la opción adoptada por el instituyente vasco y declara la constitucionalidad de la LTH. La norma que se impugna es la LTH pero el TC acaba pronunciándose sobre como el EAPV integro en su texto lo establecido en la disposición adicional primera de la CE. El fundamento jurídico quinto de la sentencia dice así:

“ Al constituir el Estatuto la norma fundacional de la Comunidad Autónoma así estructurada, se convierte tanto en norma fundacional de las Instituciones comunes como en norma de integración y reestructuración (o actualización) de la potestad de autogobierno de los tres territorios históricos ”

Dicho con otras palabras, el TC se decanta por defender que la disposición adicional primera no garantiza un listado específico de competencias para los TTHH y que el EAPV mientras respete el llamado *núcleo intangible foral*⁷ tiene vía libre para realizar la actualización antes mencionada de la manera que se desee en el texto estatutario. En otro orden de cosas, observando el texto del EAPV se aprecia que en algunos casos, se identifica al País Vasco con el conjunto orgánico significado por sus instituciones comunes (art. 2, 4, 5.1 etc..) o por sus *poderes* (art.24.1), es decir, con la forma política de Comunidad Autónoma, tal y como se refleja en el Título VIII de la CE. El ejemplo paradigmático es el del art.24 donde se refiere que los poderes del País Vasco son exclusivamente los de las instituciones comunes.

⁶ STC 76/1988, de 26-4-1988, B.O.E nº125 de 25-5-1988

⁷ Ese «núcleo intangible» quedaría definido por la STC 76/1988, de 26 de abril, en «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» [artículo 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» (artículo 37.4)

Se aprecia en parte del articulado un deseo de contraponer al País Vasco con los TTHH, en cambio, en otras partes del articulado el concepto jurídico de País Vasco aparece en un sentido diferente queriendo englobar en el concepto de CAV a las instituciones comunes pero también a los TTHH. El art.41 del EAPV en su apartado 2 d) cuando hace referencia al *cupo*, es prueba de ello.

En fin, este tipo de ejemplos no hace más que corroborar que la propia redacción del EAPV ya supuso un juego de equilibrios entre dos sensibilidades, una que abogaba porque el Estatuto debía reflejar de manera nítida el papel predominante de las instituciones comunes en el diseño del autogobierno vasco y otra sensibilidad más tendente a colocar en pie de igual a los territorios históricos con las instituciones comunes. El EAPV recoge el guante lanzado por la Constitución y garantiza que cada uno de los territorios históricos puedan conservar, establecer y actualizar su organización e instituciones propias (art.3 EAPV). Pero el EAPV va más allá y se aprecia en múltiples ejemplos el propósito de garantizar la supremacía de las instituciones comunes frente a los territorios históricos. El EAPV fue utilizado no solo como vía de actualización sino como vía de atribución de la titularidad de derechos históricos en favor de la Comunidad Autónoma⁸.

Uno de los ejemplos se ubica en materia financiera. El régimen de concierto económico implica un modelo fiscal y financiero diferenciado del régimen del resto de Comunidad Autónomas. Estos es así, por ser el concierto parte esencial del sistema foral tradicional. Si bien es cierto que las competencias en materia de gestión tributaria quedan en casi exclusividad en manos de los territorios históricos, su potestad normativa puede resultar afectada por las leyes que se aprueben en el Parlamento Vasco para la coordinación, armonización fiscal y colaboración (art.41.2)⁹. Esta habilitación que hace la norma estatutaria tiene su plasmación en la *Ley 3/1989, de 30 de mayo, de Armonización, coordinación y colaboración fiscal*¹⁰

⁸ LASAGABASTER, Iñaki. *El sistema competencial en el Estatuto de Autonomía*. IVAP, Oñati, 1989, Pág. 56.

⁹ LARREA JIMÉNEZ DE VICUÑA, José Luis. "Ley de armonización, coordinación y colaboración fiscal en Euskadi". *Revista de Administración Pública Vasca*, N°24, 1989, Pág. 119-132.

¹⁰ Ley 3/1989, de 30 de mayo, de armonización, coordinación y colaboración fiscal (BOE N°60 de 12-3-2012).

La citada ley abre la vía a la armonización en materia tributaria, a lo largo de los años se han generado debates y propuestas en el hemisiciclo vasco para incidir en la armonización, pero nunca ha llegado a materializarse. La razón principal de no haber incidido en la posible armonización que posibilita la ley es la existencia del *Órgano de Coordinación Tributaria (OTC)*, como mecanismo de cooperación para evitar posibles conflictos institucionales. De todas formas, esta es una de las vías en donde las instituciones comunes pueden reforzar su papel de preeminencia respecto a los TTHH porque así lo tiene previsto el EAPV.

Dando continuidad al hilo argumental que expongo en este apartado, en materia de Seguridad Ciudadana el EAPV también aprovecha para reforzar el papel de las instituciones comunes. El art.17 del EAPV basándose en la disposición adicional primera de la CE afirma que corresponde a las Instituciones del País Vasco el régimen de la Policía Autónoma y que las instituciones del País Vasco podrán refundir en un mismo cuerpo todo los miembros de dicha policía. Todo lo expuesto evidencia que uno de las consecuencias de utilizar la vía estatutaria para la actualización de los derechos históricos, es que aparezca la CAV como titular de los derechos históricos junto con TTHH a pesar de que la CAV no haya sido una organización histórica en el sentido de *territorio foral* expuesto en la disposición adicional primera de la CE. Esta fórmula plasmada en el art. 17 también se evidencia todavía más en art.16 relativo a la competencia de la CAV en materia de Enseñanza. Resulta esclarecedor estos dos artículos del texto estatutario del propósito de atribuir a la CAV la titularidad de derechos históricos.

En consecuencia, el EAPV sirve de *cauce jurídico* para múltiples propósitos. En primer lugar, fue la vía para la actualización del régimen foral de acuerdo con el mandato constitucional. En segundo lugar, el EAPV valiéndose de esa actualización realizó un primer reparto competencial. Como he expuesto anteriormente, destacar como las instituciones comunes se les otorga competencias bajo la legitimad de la disposición adicional primera de la CE pero que el EAPV en su Título II, Capítulo IV, más concretamente el art. 37 recoge un listado de competencias exclusivas para los TTHH. Las materias recogidas en listado del art.37 gozan de una protección que como expondré posteriormente no tiene las competencias atribuidas vía LTH. Esta protección se deriva del Título IV relativo a la reforma del EAPV.

De la lectura del art.47 se deduce que cualquier reforma que conlleve una alteración en las relaciones entre la Comunidad Autónoma y los TTHH debe tramitarse por vía ordinaria de reforma del art.46.

En consecuencia, a pesar de que en la vía ordinaria los TTHH no tiene una capacidad de veto sobre una hipotética reforma del EAPV, si tienen indirectamente garantizada que esa posible reforma deberá superar una serie de *filtros* en dónde participan no solo las instituciones comunes, participarán inexcusablemente las Cortes Generales y en última instancia, la ciudadanía mediante referéndum lo que conlleva que las instituciones comunes no tengan potestad para unilateralmente modificar ese núcleo de competencias exclusivas del art.37.

Del citado listado de competencias exclusivas cabe destacar la establecida en art. 37.3.e) EAPV. En dicho precepto se establece la competencia exclusiva de los TTHH en materia de régimen electoral especial. Estamos ante una previsión única que no se recoge en ningún otro Estatuto de Autonomía más. Hasta la fecha esta previsión estatutaria no ha sido desarrollada por ninguno de los TTHH: ni Álava, ni Bizkaia, ni tampoco Gipuzkoa han promulgado norma foral alguna en la que se regule el régimen para las elecciones municipales, diseñadas estas como elecciones de los concejales y alcaldes que integran los Ayuntamientos a los que corresponde el gobierno y la administración de los municipios de acuerdo con el art.140 CE¹¹.

A pesar de ello, si es preciso distinguir el comportamiento adoptado por cada uno de los TTHH. Por una parte, si bien Bizkaia y Gipuzkoa se remiten directamente a la LOREG para la regulación electoral municipal, en cambio, Álava regula mediante una norma foral dos supuestos *sui generis* de su organización interna: Los Concejos y las Cuadrillas. En resumen, la decisión adoptada por los territorios históricos de no implementar la previsión estatutaria del art. 37.3.e) EAPV ha permitido que este precepto no haya sido objeto de un estudio y discusión en profundidad sobre su legalidad. Es llamativo como uno de las competencias que el TC encuadra en lo que anteriormente he expuesto como *núcleo intangible foral* no haya sido desarrollado por los TTHH.

¹¹ SAÍZ ARNAIZ, Alejandro, “La Competencia de los Territorios Históricos en materia de régimen electoral municipal”. *Revista española de derecho constitucional*, N°82, 2008, Págs.11-52.

El citado art.37 del EAPV no solo es un precepto que se ocupa de la distribución competencial sino que para diseñar la naturaleza de los órganos representativos de los TTHH. De la lectura trascendental del Art.3 del EAPV dónde se indica que los TTHH pueden conservar, o, en su caso, establecer y actualizar su organización e instituciones privativas de autogobierno puede deducirse que cada TTHH tendría vía libre para el diseño integro de sus dos órganos forales propios, es decir, de sus Juntas Generales y de sus Diputaciones Forales. Pues bien, dicha conclusión que podría deducirse no es del todo cierta porque el art.37 establece unos rasgos comunes que deben de poseer los órganos representativos de cada Territorio.

El punto quinto del art.37 regula la forma de elección de los órganos representativos. En ese punto, no se entra a regular la postestad normativa de las Juntas Generales, que será objeto de análisis posterior del presente trabajo, sino que se entra a regular como se determina la composición de las Juntas Generales. Es en este punto, donde el EAPV desea una homogeneización en los tres TTHH, en dónde los órganos representativos, es decir, las Juntas Generales se encaminan a ser unos verdaderos Parlamentos Forales. Se establece que la elección de los órganos representativos sea de forma directa por la ciudadanía, mediante sufragio universal, libre, directo, secreto y de representación proporcional, con circunscripciones electorales que procuren una representación adecuada de todas las zonas de cada territorio.

Por tanto, el art. 3 del EAPV queda desnaturalizado por el propio art. 37.5, que a su vez, hay que unirlo con el del 10.3 EAPV. La CAV, dicho otro modo, las instituciones comunes, tiene la competencia exclusiva en la legislación que afecta a las Juntas Generales. Esta habilitación tuvo su desarrollo mediante la *Ley 1/1987, de 27 de marzo, de Elecciones para las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa*¹². La exposición de motivos es muy elocuente al respecto, puesto que subraya que la ley tiene la finalidad de reafirmar el papel central de las instituciones comunes en materia de legislación electoral, buscando la homogeneización en los tres TTHH. Esta búsqueda de la homogeneización llevo hasta al punto de establecer para cada territorio el mismo numero de procuradores-junteros que componen las Juntas Generales.

¹² LEY 1/1987, de 27 de Marzo, de Elecciones para las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa (BOPV N°72 de 10-4-1987).

Así, las Juntas Generales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa están compuestas por 51 miembros. La Ley 1/1987 también entra a regular otros aspectos esenciales como el número y diseño de las diferentes circunscripciones en cada Territorio Histórico y el momento en que deben celebrarse las elecciones, haciéndolas coincidir en fecha con las elecciones municipales. En resumen, a mi juicio, se optó por reducir la presencia del llamado *núcleo intangible foral* en detrimento de los territorios forales optando por una posición de preeminencia de las instituciones comunes.

3.2 Análisis de la LTH: el segundo reparto competencial y definición de un sistema bilateral

Llegados a este punto, es menester analizar la LTH¹³. La citada ley viene a desarrollar lo que el EAPV empieza diseñar, la distribución de competencias entre las instituciones comunes y los TTHH¹⁴. Años más tarde, la CA, de la que más tarde me referiré, se pronunció sobre las características de esta ley. En su decisión 5/2003¹⁵ la CA afirmó que la LTH aún siendo una ley clave y esencial para la autonomía vasca, esta ley no deja de ser una ley autonómica al uso ya que el ordenamiento jurídico no prevé que diferenciaciones a la hora de catalogar una ley autonómica, dicha de otro modo no hay leyes autonómicas especiales a pesar de la temática que pueden regularse en ellas¹⁶.

“..La LTH, cuyo contenido material singular nadie discute —se le ha llegado a llamar por la representación de una de las instituciones actuantes en estas cuestiones de competencia, la "constitución interna del País Vasco" —, pero que desde el punto de vista formal no goza de ningún procedimiento especial que garantice una reforma privilegiada de la misma distinta de una disposición con rango de ley emanada del Parlamento Vasco, puesto que el propio ordenamiento vasco desconoce, a diferencia de otros ordenamientos, la existencia de leyes especiales, que, con una u otra denominación, requieran un procedimiento de reforma ad hoc y diferenciado...”

¹³ Ley 27/1983, de 25 de Noviembre, de Relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma Vasca y los órganos Forales de sus Territorios Históricos. (BOPV N°182 de 10-12-1983).

¹⁴ Para un análisis de los pormenores antes de la aprobación de la LTH, TAMAYO SALABERRÍA, C. y V., *Génesis de la Ley de Territorios Históricos (Fuentes documentales)*. Diputación Foral de Gipuzkoa. San Sebastián, 1985.

¹⁵ Decisión CA 3/2005 de 3-11-2003, BOPV N° 35 de 20-2-2004

¹⁶ La CA arbitral años más tarde, más concretamente el año 2016, se reafirmó al afirmar que cualquier reforma en profundidad respecto a los TTHH debe encauzarse vía EAPV y no mediante la reforma la LTH. Decisión CA 1/2016 de 1 de Agosto de 2016, BOPV N°206 de 31-10-2016.

Antes de entrar en el análisis del reparto competencial, es preciso recalcar que la LTH sigue la pauta marcada en el EAPV, en cuanto a la plasmación de la preeminencia de las instituciones comunes respecto a los TTHH¹⁷. Ya entrando en el análisis específico de la LTH, es el art.7 quien diseña un triple listado de competencias exclusivas para los TTHH. Todo ello hay que unirlo con la *cláusula de cierre* del art. 6 a favor de las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma, allí se recoge que toda competencia que no se atribuya mediante esta ley u otras posteriores a los TTHH será de titularidad de las instituciones comunes¹⁸.

En consecuencia, la ley en principio configura un primer listado *numerus clausus* de competencias exclusivas para los TTHH, listado que puede ser ampliado o reducido solo mediante esta ley o posteriores reformas legislativas¹⁹. Eso sí, de acuerdo con el artículo 8 dentro de las materias atribuidas exclusivamente a los TTHH, estos gozan de una amplio poder para su regulación y ejercicio. Disponen de la potestad normativa vía normas forales aprobadas por las Juntas Generales. Asimismo disponen de la potestad reglamentaria de desarrollo de la normativa vía decretos forales aprobados por el Consejo de Diputados o Diputado General o por las Órganos Forales aprobadas por cada Diputado Foral en materias adscritas a su departamento. Por último, disponen de la competencia de control de legalidad en vía administrativa mediante la resolución de los recursos administrativos.

Un segundo listado de competencias son las de desarrollo y ejecución. En este grupo de materias, las *Instituciones Comunes* disponen de la competencia para regular los aspectos esenciales y las Diputaciones Forales únicamente desarrollan y ejecutan, son seis en total, las del punto b) del art. 7 de la LTH. Un tercer listado de competencias son las de ejecución. En estas materias los TTHH únicamente ejecutan lo que las Instituciones Comunes han regulado previamente. Son las materias del punto c) del art. 7 de la LTH.

De este triple listado que prevé el art.7 quedan excluidas las competencias en materia fiscal, para ello en vez de analizar la LTH hay que acudir al art. 41 del EAPV como he

¹⁷ La exposición de motivos de la LTH se expresa en unos términos más elocuentes que el propio EAPV al afirmar que la LTH “expresa con nitidez el principio de que el fondo de poder en la Comunidad Autónoma reside en sus instituciones comunes”.

¹⁸ JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. El sistema de fuentes del derecho en la Comunidad Autónoma del País Vasco como ordenamiento asimétrico, *Revista Vasca de Administración Pública*, N° 47-II, 2017 Págs. 127-171.

¹⁹ LAMARCA ITURBE, I., «El sistema de distribución de competencias entre las Instituciones Comunes y los Territorios Históricos: aproximación a una realidad compleja», en VV.AA., *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, IVAP, Oñati, 1991, Vol. II, pág 421-478

detallado anteriormente. En ese punto se le otorga a los órganos competentes de los TTHH las competencias en exacción, gestión liquidación, recaudación de todos los impuestos salvo las que son de titularidad estatal.

El reparto competencial establecido puede ser modificado por la propia LTH o por otra Ley vasca ,en sentido de reducir competencias a los TTHH. Es decir, se aprecia como las instituciones comunes tiene un prevalencia a la hora de decidir la distribución competencial²⁰. Excluyendo las competencias otorgadas vía Estatuto, el legislador vasco puede decidir unilateralmente reducir las competencias que ostentan los TTHH. La ley no prevé ningún mecanismo especial en el caso de que se quiera una reducción competencial y será el legislador vasco el que tenga el poder de decisión en todo momento vía reforma de la LTH o mediante una ley sectorial en concreto. Es un mecanismo donde se aprecia una vez más, una posición debilitada de los TTHH frente a la voluntad de las instituciones comunes. Como he señalado anteriormente, es el legislador vasco quien tiene la postedad en exclusiva de reducir o ampliar el abanico competencial de cada Territorio Histórico²¹.

Es frecuente centrarse exclusivamente en la posibilidad de reducir competencias pero la posibilidad de ampliar el ámbito de actuación competencial sin ampliar *stricto sensu* el techo competencial de cada territorio también existe, y han sido varias las ocasiones dónde las Instituciones Comunes han transferido una materia a un Territorio Histórico haciéndose valer del mecanismo recogido en la disposición transitoria primera de la LTH. La asunción de materias se realizara mediante acuerdo de las Comisiones Mixtas prevista en la Ley, tres comisiones, una por cada territorio histórico, integradas por representantes, en igual número, de la diputación foral en cuestión y por el Gobierno Vasco. Estas Comisiones Mixtas previstas en un primer momento para llevar a buen puerto todas el listado de competencias que recoge la LTH para cada Territorio Histórico ha sido la vía utilizada hasta la fecha para transferir materias a la Diputación Foral correspondiente.

²⁰ LARRAZABAL, Santiago. “¿ 26 años no es nada...? Luces y Sombras en la distribución de competencias entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma Vasca y la de sus Territorios Históricos”, *Revista Vasca de Administración Pública*, Nº87-88, 2010, Págs. 707-742

²¹ COBREROS, Edorta. “La modificación expresa de la Ley de Territorios Históricos como requisito para reducir las competencias de los órganos Forales”, *Revista de Administración Pública Vasca*, Nº75, 2006 Págs. 49-80

Por tanto, estas transferencias hay que distinguirlas de una simple delegación de competencias pero también de transferencias que amplían el *techo* competencial de cada territorio. Son materias que encajan en el listado de competencias previstas para cada territorio en el art 7 de la LTH. El último ejemplo sucedió con la gestión de los denominados *Archivos Históricos Provinciales* que fue transferida por el Gobierno Español al Gobierno Vasco en el año 2011 y ahora pasa a manos de las Diputaciones Forales. En consecuencia, en el año 2018 se transfiere la gestión integral del Archivo Histórico Provincial de Gipuzkoa a la Diputación Foral de Gipuzkoa de acuerdo con el Art 7.13 de la LTH.

3.3 El poder normativo de los TTHH: las normas forales en el ordenamiento jurídico español.

Cabe destacar que la ley otorga la capacidad normativa a cada territorio histórico en el ejercicio de sus competencias exclusivas. ¿ En que instrumento se refleja ese poder normativo? El poder normativo de los territorios históricos se traduce en las Normas Forales que aprueban las Juntas Generales. Las Normas Forales poseen unas características especiales dentro del sistema de fuentes²². El poder legislativo en el Estado Español reside exclusivamente en las Cortes Generales y en las Asambleas Autonómicas. En nuestro ámbito eso significa que en la CAV el poder legislativo corresponde exclusivamente al Parlamento Vasco y no a las Juntas Generales de acuerdo con el art. 25 EAPV. La LTH también lo establece en su art. 6.2 cuando señala que en todo caso la facultad de dictar normas con rango de ley corresponde únicamente al Parlamento Vasco²³. Pues bien, como he señalado anteriormente el EAPV indica en su art.37.5 que son los ciudadanos a través del sufragio, universal, libre y secreto quienes deciden la composición del órgano representativo (Juntas Generales). Se aprecia como las Juntas Generales que en su funcionamiento se asemejan a cualquier otro Parlamento, no carecen de potestad legislativa.

²² JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, “ La “Norma Foral” en el sistema de fuentes del Derecho”: Presupuestos conceptuales, problemas en torno a su naturaleza y esbozo de propuestas” en UGARTEMENDIA ECEIZABARRENA, Juan Ignacio (Dir), *Las Juntas Generales de Gipuzkoa como Parlamento Foral*, IVAP, Oñati, 2006, Págs 143-171.

²³ Ley 27/1983, de 25 de Noviembre, de Relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma Vasca y los órganos Forales de sus Territorios Históricos. (BOPV N°182 de 10-12-1983). art.6.

En fin, las Normas Forales en sus diferentes manifestaciones (también Decretos-Forales Norma y Decretos-Normativos Forales) poseen una naturaleza jurídica *sui generis* dentro del sistema de fuentes puesto que de sus características se concluye que no son leyes pero que tampoco son Reglamentos. Esa peculiaridad de la fuerza normativa de las Normas Forales también tiene su reflejo en su control jurisdiccional. La reforma del año 2010 de la LOTC supuso un cambio considerable al respecto. La reforma conlleva un *blindaje* de las Normas Forales fiscales a través de la disposición adicional quinta. Desde ese momento, el TC es el único órgano competente para el control jurisdiccional de las normas forales fiscales.

La competencia en materia fiscal, que es la más importante dentro de las que disponen los TTHH, goza de un tratamiento diferente desde la citada reforma legislativa. En consecuencia, desde hace unos años existe una dualidad en el tratamiento a las normas forales, las de carácter fiscal son juzgadas exclusivamente por el TC mientras que cualquier otra norma foral le compete al TSJPV controlar su legalidad. Todo ello conlleva que cualquier Norma Foral que no sea del ámbito fiscal sea tratada como un Reglamento más, siendo la jurisdicción contencioso-administrativa la competente para juzgarlas. En cambio, las normas fiscales a través del *blindaje* del año 2010 se las equipara como una Ley al uso al ser el TC el competente para juzgarlas²⁴. En resumen, ese poder normativo que la LTH concede a los TTHH dentro del ámbito de sus competencias posee unas características especiales que conviene aclarar²⁵.

La LTH no es una norma que únicamente se limite a distribuir las competencias entre las instituciones comunes y los órganos de los TTHH. La norma va más allá y regula aspectos relativos a la relacional institucional entre ambas administraciones para el buen ejercicio de las competencias. Esas relaciones de acuerdo con la ley deben basarse en los principios de colaboración y solidaridad. Todas las administraciones vascas en el ejercicio de sus competencias actuarán de acuerdo con los principios de eficacia y coordinación. Se prohíbe un trato desigual o discriminatorio por parte de las instituciones comunes a los TTHH.

²⁴ DUQUE, Juan Carlos. Los Procesos Constitucionales de control de las normas forales fiscales vascas, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Nº 90, 2010, Págs. 29-71.

²⁵ GONZÁLEZ de ZÁRATE LORENTE, Roberto. "El Control por el Tribunal Constitucional de las Normas Forales fiscales: la constitucionalidad de la Ley Orgánica", *Revista española de Derecho Administrativo*, Nº 167, 2014, Pág. 128

El art.5 prohíbe establecer discriminación alguna entre territorios en relación al reconocimiento o atribución de facultades. Es decir, el nivel competencial de los tres TTHH es el mismo ya que se no se permite la *asimetría competencial*.

El otro gran bloque de la Ley es el relativo a la relación financiera entre ambas instituciones. A grandes rasgos, la LTH establece cuales son los recursos que constituyen la hacienda general vasca y las haciendas forales y el modo en el que aportan cada hacienda foral al sostenimiento de los gastos de la hacienda general. Este título segundo es desarrollado por una ley específica y de carácter temporal como es la ley de Aportaciones. Para finalizar con el análisis de la LTH, es preciso señalar que la LTH no se ocupa de manera extensa de los municipios, tercer nivel institucional en la organización político-administrativa de la CAV. Se reconoce de forma genérica que la Comunidad Autónoma garantiza la autonomía de los municipios para la gestión de sus intereses y la administración de los recursos.

4. MECANISMOS DE CONTROL Y COLABORACIÓN ENTRE LOS DIFERENTES NIVELES INSTITUCIONALES DE LA CAV

El presente apartado analiza diferentes mecanismos de colaboración entre los diferentes niveles institucionales de la CAV, que sirven para visualizar que el modelo institucional *ad intra*, estaba diseñado desde sus inicios para situarlo en los parámetros propios de un federalismo cooperativo²⁶, si bien destaca, que en los inicios, se marginaba a los municipios en el funcionamiento de dichos mecanismos.

4.1 La Comisión Arbitral

La distribución del poder dentro de la CAV ,hace inevitable la existencia de un órgano que tenga como función la resolución de conflictos competenciales. La CA es creada, por el EAPV en su art.39 para dirimir conflictos competenciales entre las Instituciones Comunes y los TTHH. En consecuencia, únicamente la CA entra en juego para conflictos entre los dos niveles institucionales antes mencionados, ni ayuntamientos ni otros entes institucionales o administrativos tiene su espacio en la CA.

²⁶ Véase TAJADURA TEJÁDA, Javier. *El principio de cooperación en el Estado Autonomico.. El Estado Autonomico como Estado Federal Cooperativo*, Comares, Granada, 2010, Pág 74. Se diferencian dos gran modelos de federalismo, el federalismo dual y el cooperativo. Las características del modelo cooperativo serán las siguientes: El principio de colaboración, El principio de coordinación y el principio de lealtad institucional.

El art.39, a grandes rasgos, recoge los aspecto más esenciales de la comisión, su función y composición dejando sus desarrollo para una ley posterior. *La ley 13/1994 de regulación de la Comisión Arbitral* es la norma de desarrollo de todo lo previsto por el EAPV²⁷. El preámbulo de la ley 13/1994 es indicativo del carácter de la comisión, parte de la hipótesis de que la distribución vertical del poder que se da en el sistema pluri-institucional de la CAV provoco que el legislador estatutario previera la *existencia ad hoc* de un órganos de resolución de conflictos²⁸.

Antes de entrar a detallar su aspecto funcional, es conveniente la explicación todo lo relativo a la composición y organización interna. La disposición estatutaria es la que recoge que la comisión estara formada por un numero igual de representantes designados por el Gobierno Vasco y por la Diputación Foral del Territorio interesado, siendo presidido por el Presidente del TSJPV. En total, se compone de siete vocales que son nombrados para un periodo de seis años. A pesar de que la elección de vocales sea libre por cada institución, esta libertad sufre unos matices en el desarrollo que realiza al respecto la ley 13/1994, indicando que los/las vocales deberán ostentar la condición política de vascos, ser licenciados/as en derecho y tener acreditada experiencia como juristas.

Salvando la distancias estos requisitos recuerdan a lo previsto para los magistrado/as del TC en la LOTC. Respecto a las causas de cese de un vocal, dichas circunstancias cuando se den, conllevarán que de sea de oficio el Presidente quien decrete su cese, exceptuando en el caso de incumplimiento de sus funciones, falta de diligencia en el cargo o violación de la reserva propia de su función en la que sera necesario el visto bueno de la mayoría de la comisión. Por último, la labor realizada por los vocales que componen la comisión no es retribuida, salvo las dietas y gastos que tiene derecho percibir por cada asunto tratado de acuerdo con el art.15 de la ley 13/1994.

La CA dispone de tres clases de órganos que son los siguientes: El Presidente, el Pleno y la Secciones Arbitrales. En cuanto, a las funciones del presidente, que conviene recordar que a su vez es Presidente del TSJPV señalar que además de las facultades en el cese de vocales, entre otras, le corresponde las labores de representación, de presidir y fijar el

²⁷ Ley 13/1994 por la que se regula la Comisión Arbitral (BOPV N°142 de 27-7-1994).

²⁸ LASAGABASTER, Iñaki. *Derecho Público en Euskal Herria*. Lete, Bilbao, 2017, Págs.265-270.

orden de día de las reuniones de la comisión y autorizar con su firma los acuerdos del Pleno y de las secciones territoriales.

El pleno esta compuesto por los siete vocales, aprueba su propia reglamento que deberá ser publicado en el BOPV y su función mas importante es la de conocer y decidir cuestiones de competencia. El tercer órgano previsto por la normativa son las secciones territoriales.

Originariamente en la ley se preveía que dichas secciones territoriales funcionarían una por cada Territorio Histórico pero esta teoría nunca se ha llevado a la práctica. La razón del fracaso de estas secciones territoriales es que todos los territorios históricos se encuentran interesados en participar en la resolución de conflictos competenciales a pesar de que en conflicto en su origen solo afecte únicamente a un Territorio Históricos. En consecuencia, se ha marginado este órgano con el propósito de que todo conflicto competencial acabe siendo objeto de análisis en Pleno de la Comisión en donde si ostentan representación las tres Diputaciones Forales.

La actuación ante la CA requiere el seguimiento de un procedimiento estipulado por la LCA. Los órganos forales y las instituciones comunes actúan en un primer momento mediante sus letrados. Lo/as letrados de las distintas instituciones son los encargados de formular un escrito donde se detalle la presunta vulneración competencial y se indiquen las pretensiones deseadas. Una vez que se presente el escrito, el presidente convocará al órgano correspondiente de la Comisión, que en la práctica es el Pleno, para que se abra un plazo de alegaciones si decide admite a trámite el recurso, en dónde se el remite a las demás instituciones el escrito presentado por la institución que inicia el procedimiento. Durante la tramitación esta prevista la posibilidad de un período de prueba, así como desistir de la acción. Si la decisión o resolución pone fin al procedimiento se pueden recoger en su contenido votos particulares que reflejan una oposición a la decisiones mayoritariamente adoptadas. Se deberán publicar las resoluciones y decisiones adoptadas por el pleno en el BOPV, y en su caso, en los boletines oficiales de los TTHH.

En cuanto al aspecto relativo a su función, cabe subrayar que la comisión tiene una doble función: por una parte, le corresponde el conocimiento y decisión de las cuestiones sobre titularidad de las competencias autonómicas o forales que se susciten, así como la resolución de los conflictos de competencias que se generen entre los órganos ejecutivos

de ambos niveles institucionales²⁹. En las cuestiones de competencia se plantean cuando, por ejemplo, las instituciones comunes (Gobierno Vasco y Parlamento vasco) entienden que un proyecto o proposición de Norma Foral invade competencias reservadas a las instituciones comunes o viceversa, las Juntas Generales y las Diputaciones Forales pueden plantear esta cuestión de competencia si entienden que una proposición o proyecto de ley invade competencias reservadas a los TTHH. La decisión de la CA podrá suspender la tramitación de tanto de los proyectos o proposiciones de leyes como los proyectos o proposiciones de Normas Forales. La decisión puede ir en la dirección de entender que no se estaría ante una invasión competencial y dar el visto bueno a que se siga tramitando la norma correspondiente pero también puede decidir suspender la tramitación de la norma. Eso sí, se aprecia una excepción que pone de manifiesta la prevalencia que tienen las instituciones comunes respecto a la de los TTHH en uno de los supuestos. Este supuesto se recoge en art 55.6 de la ley reguladora de la CA.

Si un proyecto o proposición de ley supone la modificación competencial entre las instituciones comunes y forales establecida en leyes distintas del EAPV, serán las instituciones comunes las que decidan proseguir o no con la tramitación de la ley a pesar de que existe una eventual opinión negativa de la CA al respecto. Este supuesto hay que ponerlo en relación con lo que, expuesto en el punto anterior, las instituciones gozan de una posición de primacía respecto a las instituciones forales para decidir el reparto competencial. Solo las competencias otorgadas vía Estatuto disponen de una protección añadida. El reparto de competencias prevista ya sea por la propia LTH o por otra ley distinta se modificará unilateralmente por decisión de las Instituciones Comunes cuando estas lo vean conveniente³⁰.

En los conflictos positivos de competencia tanto las instituciones comunes como las forales pueden instar la suspensión de un acto, disposición o resolución que entienden que invade sus competencias. Es decir, este conflicto de positivo de competencias no versa sobre el control de legalidad de esas disposiciones que corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa, la CA se pronuncia exclusivamente sobre la titularidad de la competencia debatida.

²⁹ ARLUCEA, Esteban. "La comisión Arbitral del Estatuto Vasco", *Revista Vasca de Administración Pública*, N° 28, 1990, Págs 19-60.

³⁰ DE MARISCAL Y SERRANO, José Gabriel. *Jado: Boletín de la Academia Vasca del derecho*. N°1, 2003, Págs. 4-30.

En los conflictos negativos de competencia las instituciones comunes y forales pueden requerirse mutuamente a ejercitar una competencia si aprecian que existen una desatención por alguna de las administraciones. La CA decidirá finalmente si existe una dejación de funciones e instará a que la Administración correspondiente cumpla con sus funciones³¹. Este modelo de conflicto negativo de competencia puede recordar al recogido en la LOTC, pero el planteamiento es sustancialmente diferente ya que en este supuesto las personas físicas o jurídicas están excluidas de su participación en el presente procedimiento regulado en la Ley 13/1994.

4.2 El Consejo Vasco de Finanzas

En materia financiera, es el art. 22 de la LTH la que establece los principios ordenadores del sistema de financiación interno en la CAV. Del conjunto de principios que informan esa relación interna, destaca el principio de participación y pacto, en base a la cual, la determinación de las aportaciones y la metodología de distribución de los recursos se realizarán en el seno del CVF. Los otros dos principios esenciales para comprender las relaciones financieras dentro de la CAV, son los principios de competencia y el principio de autonomía Financiera y presupuestaria³². Respecto al principio de competencia consagrado en el art 22.3 de la LTH ,señalar que de los recursos obtenidos vía recaudación por las haciendas forales una amplia mayoría van a parar a las Instituciones Comunes, porque son éstas las que disponen de más competencias y sobre todo son las que exigen un mayor esfuerzo presupuestario.

Dicho con otras palabras, este principio subraya que si la mayoría de lo recaudado se deriva al Gobierno Vasco, es porque este es el nivel institucional que ejerce las competencias que requieren un mayor gasto, véase, Educación o Sanidad. La anterior afirmación precisa de una contextualización puesto que al Gobierno Vasco nos le corresponde una cantidad de dinero preestablecida o fija, le corresponde un porcentaje

³¹ Cuando la CA se pronuncia sobre un asunto en concreto, ha existido un debate jurídico acerca de la naturaleza jurídica de las resoluciones de la CA, para conocer los perfiles de dicho debate véase, COBREROS, Edorta, “La modificación expresa de la Ley de Territorios Históricos como requisito para reducir las competencias de los órganos Forales”, *Revista de Administración Pública Vasca*, Nº75, 2006 Págs. 49-80

³² ARRATIBEL, José Antonio, “Análisis de la naturaleza jurídica del Consejo Vasco de Finanzas”, *Auditoría Pública: revista de los Organos Autónomos de Control Externo*, Nº53, 2011, Págs 71-84.

respecto a la totalidad de lo recaudado respecto a las Haciendas Forales. La cantidad anual que recibe de los TTHH fluctuará dependiendo de una mayor o menor recaudación.

Por otro lado, el principio de autonomía financiera y presupuestaria nos indica que cada institución goza de plena autonomía para elaborar sus políticas públicas y presupuestos propios dentro de un marco de estabilidad presupuestaria que marca la LTH. Dicho de otro modo, Un órgano foral no dispone de la potestad de inmiscuirse en los presupuestos de la Comunidad Autónoma pero tampoco las Instituciones Comunes respecto a los presupuestos de cada Territorio Histórico. Se trata de un órgano previsto por la LTH creado para debatir y acordar en materia financiera. Se trata de un órgano interinstitucional compuesto por nueve miembros. Cada uno de los niveles institucionales de la CAV elige tres representantes, es decir, 3 designados por el Gobierno Vasco, tres designados por las Diputaciones Forales (uno por cada una de ellas) y tres representantes de los municipios (uno por cada Territorio Histórico).

El Consejo está presidido por el miembro representante del Gobierno que éste designe, en la práctica, suele presidir el Consejo el Consejero/ra de Economía del Gobierno Vasco. En la práctica también suele ser habitual que los representantes de los territorios históricos sean los diputados generales de cada Territorio. Cabe Destacar que tras la aprobación de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi en 2016 los municipios tienen tres representantes y uno de ellos es el Presidente de EUDEL (Asociación de Municipios Vascos). En cuánto a su dinámica de trabajo, El CVF se reúne al menos dos veces al año.

Las funciones del CVF giran en torno al modelo de distribución de recursos entre las instituciones de la CAV. Es la LTH en su art. 28.1 la que establece las funciones principales que ostenta este Consejo: *Determinación de la distribución de recursos a distribuir y, en consecuencia, las aportaciones de los Territorios Históricos a la Hacienda General de la Comunidad Autónoma.* Esa determinación se realiza mediante la llamada Ley de Aportaciones (Ley 2/2007)³³. Esta norma recoge la técnica de distribución ya que establece los métodos y coeficientes para calcular que cantidad le corresponde asumir a cada Diputación Foral.

³³ 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 período 2007-2011. (BOPV núm. 70 de 12-4-2007).

Precisamente la definición del coeficiente es el aspecto más conflictivo. Existe un coeficiente vertical y horizontal. El coeficiente vertical establece el reparto de dinero entre los tres niveles institucionales. De cada 100 Euros que recaudan las Haciendas forales al Gobierno Vasco les corresponden 70, a las Diputaciones Forales 15 y los otros 15 se reparten entre los Ayuntamientos. El reparto se realiza una vez descontando la cantidad que hay que entregar al estado vía Cupo³⁴. Es el coeficiente horizontal el origen de las discrepancias puesto que es el coeficiente que establece cuánto aporta cada diputación de ese 70% que debe recibir el Gobierno. Se calcula en base al peso de la economía de cada territorio, pero también se aplican algunos elementos de corrección. Es un cálculo extremadamente técnico. Aproximadamente, de cada 100 euros que recibe el Gobierno, Bizkaia aporta 50,5; Gipuzkoa, 33,5 y Álava 16. Se trataba de una ley con vocación temporal que estaba prevista que se renovase allá por el año 2012 pero todavía no se ha logrado el consenso necesario para promulgar una nueva ley. Cabe recordar que la LTH establece el principio de equidad, señalando que el reparto debe desarrollarse de tal manera que se garantice la homogeneidad distributiva entre todo los habitantes de la CAV.

Para finalizar, cabe señalar que que la composición políticamente *monocolor* en la actualidad no impide que existan discrepancias, las diputaciones forales discrepan de la cantidad que tiene que aportar cada una a los gastos de la Hacienda General Vasca. Las reuniones del CVF son necesarias para la planificación económica del Gobierno Vasco y de los ayuntamientos de la CAV. Las Diputaciones Forales informan de las previsiones de recaudación de las que disponen y las hacen saber a las demás instituciones. La mayoría de los ingresos de los que disponen el Gobierno Vasco y Ayuntamientos provienen de las aportaciones de las Diputaciones, con la información que se les proporcionan planificarán sus presupuestos y conocerán el gasto público que podrán asumir de acuerdo con la moderación en el gasto corriente que exige la LTH.

4.3 Los convenios suscritos entre Administraciones

Los convenios son instrumentos de carácter administrativo suscritos entre ambas instituciones con el objetivo de que a la hora de prestar un servicio público se haga de la manera más eficaz. Es preciso recordar que la LTH establece que las administraciones vascas actuarán de acuerdo con los principios de eficacia y coordinación, por tanto, los convenios son un mecanismo útil para consecución de tal fin.

³⁴ CEBRIÁN, Miren Lierni. “ La aportación de los Territorios Historicos a la Comunidad Autónoma del País Vasco en la Ley 6/1996 de 31 de octubre”. *Revista Vasca de Admnistración Pública*, Nº47, 1997, Págs 51-77.

La habilitación legal para suscribir los convenios ya se encuentra en el propio EAPV, más concretamente en el art.22 se establece la obligación de comunicar a los Cortes Generales el contenido de los convenios antes de que estos entren en vigor. La previsión de que las administraciones acuerden los citados convenios también está prevista en art.5 de la LTH. En este punto se recoge la posibilidad de que el Gobierno Vasco firme convenios con las Diputaciones Forales e incluso que sean las Diputaciones Forales entre sí las que lleguen acuerdos que se materiales en los citados Convenios. Este mismo Artículo remite al art.18. E)³⁵ de la Ley de Gobierno para regular un mecanismo de control que tiene el Parlamento Vasco sobre estos convenios. En ese apartado de la Ley de Gobierno se establece que el Gobierno Vasco debe informar al Parlamento en un plazo de veinte días cuando se apruebe un convenio.

Cabe destacar que no se regula un efecto jurídico si el Convenio suscita la oposición del Parlamento Vasco, se establece únicamente que el Parlamento podrá oponerse lo que conlleva concluir que un convenio goza de validez a pesar de que no obtenga el visto bueno del hemiciclo. En el caso de que el convenio sea entre las Diputaciones Forales entre sí sin la participación del ejecutivo vasco la LTH solamente prevé que se deberá informar de estos acuerdos al Gobierno Vasco³⁶.

Además de la posibilidad de firmar convenios se aprecia en la LTH otro mecanismo de colaboración de carácter administrativo, la delegación de competencias. El art.13 de la LTH recoge esta posibilidad de delegación de competencias. Se establece que el Gobierno Vasco podrá delegar en las Diputaciones Forales mediante Decreto la gestión y prestación de servicios de su competencia que guardase el Gobierno, en todo caso, las potestades de dictar reglamentos, establecer las directrices o formular requerimientos para subsanar las deficiencias observadas. De todos modos, hay que señalar que la delegación no es la vía preferida de colaboración administrativa entre las instituciones puesto que estas han optado por la formalización de convenios como mecanismo de cooperación institucional preferente.

Sobre el uso de los convenios administrativos conviene reflejar en números exactos la cooperación entre ambos niveles institucionales. El número total de convenios suscritos

³⁵ Ley 7/1981, de 30 de Junio, sobre Ley de Gobierno (BOPV N°.46 de 27-71981)

³⁶ RAZQUIN, Martín María. *Los Convenios y acuerdos en el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, IVAP, Oñati, 1989.Págs 78-22

excede la cifra de 300³⁷. Cabe destacar que este instrumento de cooperación intergubernamental tuvo un aumento de uso a partir de la década de los noventa.

Si observamos las materias que han sido objetivo de convenio, se aprecia que son materias en donde por su naturaleza pueda afectar a competencias titularidad del Gobierno Vasco pero también a competencias titularidad de los TTHH. El ejemplo más paradigmático son los convenios en materia de Obras Hidráulicas. Desde que se traspasara la competencia en materia de *Aguas* a la C.A.V en el año 1994, has sido los numerosos los convenios suscritos a lo largo de estos años en esta materia precisamente porque este tipo de obras hidráulicas afecta que a materias que son competencia de los TTHH, por ejemplo, materia de Montes, Carreteras o Caza, todas estas materias recogidas en el artículo 7 de la LTH.

Por todo ello, cuando el objeto materia del convenio pueda afectar a competencias de los dos niveles institucionales, es cuando estos instrumentos de cooperación cobran su sentido y puede utilizarse el convenio como un instrumento de colaboración no solo bilateral sino también multilateral, que puede englobar a los tres territorios históricos y al Gobierno vasco, como reflejan estos dos últimos ejemplos expuestos.

5. LA NORMA DE CIERRE DEL ENTRAMADO INSTITUCIONAL VASCO

5.1 Antecedentes de la Ley Municipal Vasca

Hasta este punto he expuesto que el diseño institucional interno de la CAV se ha asentado en dos niveles institucionales: Los TTHH y las Instituciones Comunes. Pues bien, el marco institucional actual de la CAV ha sufrido una evolución alimentada, entre otros factores, por la entrada en vigor de la llamada ley municipal vasca. Así, en la actualidad, el marco jurídico-institucional de la CAV se caracteriza por ser un modelo de federalismo cooperativo³⁸ triangular, con tres actores institucionales diferenciados pero que a su vez necesitan de la colaboración y cooperación³⁹ entre sí para un correcto funcionamiento institucional de la CAV⁴⁰.

³⁷ NOVO, Ainhoa. *La excepcionalidad del modelo federal vasco*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010, Págs.85-90

³⁸ WATTS, RONALD. *Sistemas federales comparados*, Marcial Pons, Madrid, 2006. El federalismo cooperativo tendría como objetivo primordial el evitar el conflicto permanente y el riesgo de la ruptura de la federación

³⁹ LARRAZABAL, Santiago. “Calidad democrática, sistema institucional y modelo territorial vasco”. *Revista de Derecho Político*, Nº103,2018, Págs.303-330.

⁴⁰ RAZQUIN, Martín María. La Ley de Instituciones locales de Euskadi. Visión general y encuadre del nivel de institución. *Revista vasca de Administración Pública*, Nº Extra 107, 2, 2017, Págs.57-79.

Como bien indica la exposición de motivos de la *Ley 2/2016 de Institucionales Locales de Euskadi*:

“El edificio institucional vasco estaba incompleto, y por eso resultaba imprescindible la aprobación de esta ley, a fin de poder culminar el proceso de articulación entre los tres niveles institucionales de gobierno de Euskadi.”⁴¹

la ley vasca 2/2016, después de cuatro décadas del inicio periodo autonómico viene cumplir una función, de ser una norma de *cierre* del sistema institucional vasco. En consecuencia, se hace necesario analizar el contenido de la *Ley 2/2016 de Institucionales Locales*. Pero antes de entrar a ello, es conveniente observar los antecedentes que nos llevan a la entrada en vigor de la citada ley. Son múltiples factores los que han incidido en que a lo largo de los años las voces que exigían una ley municipal vasca hayan ido en aumento.

Las demandas provenientes de los propios municipios, que reclamaban una mayor seguridad jurídica en su ámbito de actuación, es decir, un esclarecimiento en el reparto competencial y una participación en el diseño de las políticas públicas en la CAV. Unido a lo anterior, una mejora en la financiación de los municipios y la participación en los foros de decisión que afectan a las *arcas* municipales, véase, el CVF. Existen otros factores que tiene una impronta más *sociopolítica*. En la última década, la ciudadanía demanda mayores canales de participación en la toma de decisiones y ven a los municipios como la institución más cercana para canalizar esas demandas de participación. De alguna manera, las consultas municipales que se prevén en la ley son un reflejo de esa creciente demanda. El principio de subsidiariedad⁴², recordemos, un principio de carácter comunitario, inspira todo el proceso que derivó de la aprobación de la Ley 2/2016.

El municipio como institución hasta bien poco ha sido el nivel institucional olvidado por el legislador. En el EAPV el municipio fue objeto de una escasa regulación, si bien se recoge que la Administración Local es una competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma (art. 10.4), “sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.1.18 de la

⁴¹ Ley 2/2016, de 7 de abril de Instituciones Locales de Euskadi. (BOPV N.º 70, de 14 -4- 2016).

⁴² ORTIZ, José. El principio de subsidiariedad y la Unión Europea. *Anuario de Derecho Europeo*, N.º 4, 2004, Págs 63-72.

Constitución”, así como sobre las demarcaciones territoriales municipales (art. 10.1), “sin perjuicio” esta vez de las facultades correspondientes a los TTHH.

Tampoco la LTH hace va mucho más allá y el Art.3 simplemente afirma que la Comunidad Autónoma garantiza la autonomía de sus municipios.

En consecuencia, nos tenemos que remitir a una ley estatal, la LBRL 7/1985 para encontrar una mención a la *singularidad* del municipio vasco, más concretamente en la disposición adicional segunda. En los últimos años, en el marco de la negociación por la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, la disposición adicional de la LBRL estuvo en discusión, pero finalmente mediante la disposición adicional octava incorporada a la Ley 27/2013 se blinda la posición del régimen foral vasco en esta materia establecida originariamente por la LBRL.⁴³ En resumen, se aprecia que ante la inexistencia a lo largo de estos años de la una ley municipal vasca, el municipio vasco ha tenido como mayor referencia lo recogido por la LBRL.

Ante este panorama, los municipios vascos han adoptado una posición pro-activa demandado una reforzamiento en su posición dentro del autogobierno vasco. Cabe mencionar la puesta en marcha de una asociación de municipios vascos (EUDEL) en el año 1982 y más tarde el nacimiento de *Udalbiltza* en el año 1999, si bien es EUDEL la que ha mostrado una posición más exigente respecto a una necesidad de promulgar una ley municipal vasca. EUDEL es una asociación constituida por distintos municipios de la C.A.V que se adhieren voluntariamente. Su naturaleza jurídica es de una asociación de acuerdo con la *Ley 7/2007, de 22 de junio, de Asociaciones de Euskadi*, es decir, no tiene rango de institución. EUDEL fue la impulsora en el año 1982 de la celebración del *Congreso de Municipios Vasco* en dónde representantes de los municipios vascos manifestaron dos grandes preocupaciones⁴⁴.

⁴³ La reforma de LBRL no atajo todos lo conflictos institucionales ya que posteriormente para evitar que la ley municipal vasca terminase en el TC hubo acuerdo entre el gobierno español y vasco, véase, El Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma Vasca del País Vasco en relación con la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, aparece publicado simultáneamente en el BOPV y en el BOE. Ver BOPV n.º 34, de 17 de febrero de 2017, y BOE n.º 41, de 17 de febrero de 2017.

⁴⁴ Para conocer en profundidad el funcionamiento interno de EUDEL es menester la lectura de sus Estatutos como asociación. http://www.eudel.eus/web/docum/estatutos/ESTATUTOS_150416.pdf

Por una parte, demandaban su presencia en las instituciones y organismos de la CAV., y por otra, exigían una mayor claridad a la hora de delimitar cuales eran sus competencias. La primera respuesta institucional a las demandas de los municipios llegó en el año 1994, con la creación del Consejo Municipal de Euskadi. Se trata del primer foro donde participan los tres niveles institucionales de la C.V. Entre las funciones que se le encomienda a este Consejo son las de informar a los municipios sobre los proyectos de ley y proyectos de normas forales que puedan afectar al ámbito competencial municipal. Otra de las funciones es la de elevar informes al CVF sobre los criterios que, a su juicio, debieran tenerse en cuenta en la distribución de recursos entre el nivel municipal y las Instituciones Comunes y Forales y elaborar propuestas sobre objetivos y prioridades de carácter general a perseguir en la política de inversiones en aquellas actuaciones que afecten a ámbitos de competencia municipal. Por tanto, el Consejo Municipal de Euskadi si bien desde un carácter consultivo supuso una primera respuesta a la demanda de los municipios en materias concretas como financiación y participación en la elaboración de políticas públicas. Junto a ello, fue el órgano donde se *canalizó* la elaboración del anteproyecto de ley municipal vasco, ya que el Gobierno Vasco convocó al Consejo Municipal Vasco en 2014 para dicho objetivo. Junto a las demandas planteadas por los municipios también era necesario conseguir un consenso institucional respecto al anteproyecto que consiguiese el visto bueno de los Territorios Históricos.

En el pasado han existido previos intentos de aprobar una ley municipal vasca que concitaron el recelo de las diputaciones forales, hasta el punto de que la CA se pronunció en dos ocasiones por recursos presentados por la Diputación Foral de Bizkaia y Álava a los proyectos de ley del año 2008 y 2014, porque entendían dichas diputaciones que se producía una invasión competencial en perjuicio de los TTHH. Por todo ello, el Gobierno Vasco apreció que la vía apropiada para elaborar el anteproyecto de ley del 2014 era la convocatoria del Consejo Vasco Municipal porque en dicho órgano podía suscitar el acuerdo *a tres bandas* para asegurarse la búsqueda de consenso institucional. La asociación EUDEL tuvo un papel protagonista en el Consejo, como prueba la importancia que ido cobrado EUDEL es que en el proceso legislativo para la aprobación de la ley municipal vasca la participación de EUDEL fue reseñable⁴⁵, elaborando un informe de

⁴⁵ JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. “La «Ley Municipal» de Euskadi: ¿Y ahora qué? Naturaleza y retos de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi”, *Revista Vasca de Administración Pública Vasca*, N° Extra 107, 2, 2017, Págs.647-687.

alegaciones en dónde varias de sus demandas fueron introducidas en el texto final de la Ley. En fin, desde su creación EUDEL ha adoptado una posición de *lobby*, siendo una de los factores internos para explicar la entrada en vigor de la Ley 2/2016 de Instituciones Locales de Euskadi.

3.2 Integración de los municipios en la gobernanza multinivel vasca

Como cuestión previa, cabe señalar que a lo largo del presente apartado me referiré específicamente a los municipios puesto que son el eje sobre el que se vertebra esta nueva norma, si bien hay que indicar que la ley hace mención otras a entidades locales de carácter supramunicipal e inframunicipal, respetando las vicisitudes existentes dentro de cada Territorio Histórico, véase, las cuadrillas y los concejos en Álava. En el apartado anterior, me refería a las razones que están detrás de la entrada en vigor de esta ley municipal vasca. Pues bien, llega el momento de exponer como la ley ha recogido esas demandas de las que me refería anteriormente: participación en el diseño de las las normas y políticas públicas vascas y mecanismos de participación de la ciudadanía en los asuntos municipales, reforzamiento y claridad de las competencias ejercidas por los municipios y financiación para ejercer sus competencias.

En primer lugar, para hacer partícipes a los municipios en los foros de decisión de las políticas públicas se constituye el *Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales* previsto en el Art.83 y siguientes de la Ley 2/2016⁴⁶. La función de este CVPP es similar a del Consejo Municipal vasco que aunque formalmente no ha sido derogado, es tácitamente sustituido por el CVPP. Lógicamente, el CVPP está compuesto por 18 representantes de los tres niveles institucionales de la CAV. Destaca que para elegir a los seis representantes de los municipios, deben todos ostentar la condición de Alcalde/ Alcaldesa o Concejál / Concejala. Además de ello, debe respetarse el equilibrio en función de género y que al menos dos de los seis representantes provengan de municipios con menos de 5.000 habitantes.

El mandato de los vocales que componen el CVPP es para un periodo de cuatro años y en la práctica, aunque la ley no lo exija, hay tres representantes miembros de EUDEL. El presidente y los dos vicepresidentes de la asociación, lo que refleja cómo la presencia de EUDEL, a pesar de no ser institución *stricto sensu*, ha ido ganando terreno en los órganos institucionales de la CAV Como su predecesor, el CVPP tiene un carácter de consejo

⁴⁶ NAVARRO, Mikel. La gobernanza de las políticas públicas: Retos en la Comunidad del País Vasco. *Instituto Vasco de Competitividad*, N^o1, 2017, Pág.26.

consultivo puesto que sus funciones se limitan a debatir, coordinar e informar sobre planes y políticas públicas que afecten a los tres niveles institucionales de la CAV, si bien los informes que emite no son vinculantes.

Junto a la CVPP, la ley crea otro órgano, la *Comisión de Gobiernos Locales*. Se trata de un órgano compuesto íntegramente por representantes de los municipios y su función principal es la de actuar como un órgano de alerta temprana. Es en este punto en el que el principio de subsidiariedad se integra en el ámbito de la CAV, inspirándose en la UE. Cabe señalar que este mecanismo está previsto respecto de los anteproyectos de ley del gobierno vasco y no respecto a proyectos o proposiciones de Norma foral en cada Territorio Histórico, será cada Territorio Histórico, si así lo estima conveniente, el que establezca mecanismos similares para los proyectos de disposiciones normativas que puedan afectar a la autonomía de los municipios. La ley tampoco aclara la preceptiva participación de la Comisión si el proyecto legislativo tiene en su origen en el Parlamento Vasco, vía proposición de ley de algún grupo parlamentario ya que la ley solo se refiere a los anteproyectos de Ley.

En consecuencia, en los anteproyectos de ley que pueda afectar a la autonomía local es obligatoria la emisión de un informe de la *Comisión de Gobiernos locales de Euskadi*. El informe es perceptivo y no vinculante; así, en el caso de que el informe de la comisión rechace el anteproyecto de ley, se prevé una comisión bilateral de negociación pero el Gobierno Vasco podrá proseguir con la tramitación de la ley, explicando sus razones pero sin la necesidad de recabar el visto bueno de la comisión a su anteproyecto. Asimismo, esta misma Comisión deberá emitir un informe perceptivo en los anteproyectos y proyectos de disposiciones generales del Gobierno Vasco que puedan afectar a los municipios. Finalmente, siendo positiva la creación de la Comisión resulta criticable que este mecanismo de alerta temprana carezca de un carácter vinculante en su actividad.

5.2 La financiación de los municipios en la ley municipal vasca

Del listado de factores y demandas que están detrás de la LILE, sin lugar a dudas, la financiación de los municipios ocupa un lugar preponderante. La financiación de los municipios resulta imprescindible para garantizar la autonomía local y el ejercicio de las competencias. En este campo, la singularidad de los municipios vascos viene condicionada por el sistema de concierto económico provocando notables diferencias respecto a los municipios de régimen común.

En la CAV, la financiación de los municipios ha estado condicionado notablemente por las aportaciones que las Diputaciones Forales realizaban cada año, por ejemplo, en el caso de Gipuzkoa mediante el *Fóndo Foral de Financiación Municipal*, quedando en un segundo plano los recursos provenientes de los tributos y tasas locales⁴⁷. El conflicto se originaba por que los municipios no tenían garantizada su suficiencia financiera. Es decir, los ayuntamientos vascos, a lo largo de estas décadas han tendido que actuar más allá de su ámbito competencial, para hacer frente a las carencias de la Diputación Foral en cuestión o del Gobierno Vasco en materias propias de estas instituciones. La LILE viene a paliar esa carencia y señala que cualquier transferencia o delegación de competencias a los municipios debe ir acompañada de la aportación financiera correspondiente.

Las ayudas de emergencia social son una prueba de lo que anteriormente he expuesto, puesto que una disposición adicional de la ley recoge un sistema específico en la que el Gobierno Vasco tiene el deber de garantizar a los municipios la suficiencia financiera suficiente en las ayudas sociales. Junto a las ayudas sociales la ley prevé mecanismos similares para el caso de Euskaltegis y los centros de enseñanza municipales. Por tanto, esta nueva ley dibuja una especie de bilateralidad entre la Administración General de la Comunidad Autónoma y los municipios que antes no existía, los municipios han tendido como interlocutor exclusivamente a las Diputaciones Forales, especialmente, en el ámbito financiero. Es decir, la CAV estaba diseñada en sus inicios para una bilateralidad entre las instituciones comunes y los TTHH pero en la actualidad, la ley municipal vasca otorga esa misma bilateralidad para los municipios respecto a las instituciones comunes en materias que por su naturaleza afectan a ambos niveles institucionales.

Además de diseñar esa nueva bilateralidad entre las instituciones comunes y los municipios, como he señalado anteriormente, la LILE tiene como gran novedad incorporar una relación *triangular* entre los diferentes niveles institucionales de la CAV que se da también en materia financiera, con la incorporación de los municipios en el CVF y OCT. En el caso del CVF se acoge un doble régimen dependiendo de las materias objeto de discusión. Existen materias en donde los tres niveles institucionales están presentes en igualdad de condiciones, para la aprobación de cualquier cuestión en el

⁴⁷ GALDEANO, Iñaki y ZURUTUZA, Sebastián. Financiación de las entidades locales de Euskadi en el marco de la Ley 2/2016 de Instituciones Locales de Euskadi”, *Revista Vasca de Administración Pública Vasca*, N° Extra 107, 2, 2017, Págs.471-501.

marco de este régimen es necesario el voto favorable de 5 de los 9 miembros del CVF y que entre los votos favorables estén representados los tres niveles institucionales. Cabe subrayar que los tres representantes de los Municipios son formalmente nombrados por el Lehendakari pero son propuestos por EUDEL, lo que vuelve a señalar la importancia de EUDEL en la LILE a pesar de que como he expuesto anteriormente que EUDEL tiene rango de asociación y no de institución. Entre las materias encuadradas en este régimen *triangular* destacan las siguientes: Régimen de endeudamiento de la CAV o los Planes económicos-financieros.

En el otro régimen establecido para el CVF los representantes de las instituciones comunes tiene voz pero no votos en las deliberaciones, por tanto, en la realidad existe un bilateralismo entre los TTHH y los Municipios. Ciertamente, las materias acogidas a este régimen son las relativas al nivel mínimo de participación en los tributos concertados y al el modelo de distribución horizontal en las leyes de aportaciones. La LILLE también incorpora los municipios en el órgano de coordinación tributaria pero solo para cuando se trate sobre los tributos locales, para todos lo demás asuntos, el OCT tiene un carácter bilateral en la que están representes por partes iguales representes del Gobierno Vasco y las tres Diputaciones Forales.

Más allá de aspectos técnicos, que sin lugar a dudas merecerían un análisis más en profundidad, en materia financiera la LILE nos vuelve a confirmar algo que se repite en otros apartados del texto: el objetivo primordial es incorporar a los municipios en los órganos de decisión de la CAV. Alguno de los órganos se crean en con la entrada en vigor de la LILE, véase el CVPP y la *Comisión de Gobiernos Locales* y otros órganos de decisión son reajustados para incorporar a los municipios en una relación triangular entre los diferentes niveles institucionales de la CAV. En conclusión, la LILE supera un diseño institucional puramente ideado desde un prisma de relación bilateral entre las Instituciones Comunes y los tres TTHH. Si bien ese esquema bilateral no ha desaparecido, las relaciones institucionales entre los tres niveles de gobierno ahora poseen un carácter *triangular* con el propósito de dar respuestas a las demandas que están detrás de la aprobación de la LILLE.

3.2 La regulación de las consultas municipales en la ley municipal vasca

De acuerdo con los datos facilitados por los estudios sociológicos al respecto, el 75% ⁴⁸ de los ciudadanos de la CAV se encuentra insatisfecho con el funcionamiento de nuestra democracia y al 68% le gustaría participar en referéndums sobre asuntos cotidianos de su municipio. Hasta ahora, para organizar alguna consulta a nivel municipal, el ordenamiento jurídico exclusivamente proporcionaba la vía del art.71 de la LBRL en la que además de obtener el respaldo de la mayoría absoluta del Pleno, se necesitaba la autorización del Consejo de Ministros y el objeto de la consulta no podía versar sobre temas de hacienda.

De alguna manera, las consultas municipales que se regulan en la LILE van más allá estableciendo un sistema flexible de participación de la ciudadanía en los asuntos municipales. Las consultas municipales en la LILE se encuentran reguladas en los Art 80, 81 y 82 dentro de la sección dedicada a los instrumentos de participación ciudadana⁴⁹. Las novedades recogidas en la LILE respecto a lo establecido en la LBRL son varias: Se establece que la posibilidad de que una iniciativa ciudadana sea la impulsora de una consulta, se establece la edad mínima de participación en 16 años y la posibilidad de votación electrónica, asimismo, entre otras novedades, se abre la posibilidad de que la consulta se acote a una parte concreta del municipio.

Cabe señalar que el citado apartado relativo a las consultas municipales fue uno de los puntos conflictivos de la LILE objeto de negociación entre el Gobierno Español y Vasco para evitar el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley. Como ejemplo práctico de lo expuesto anteriormente, la vía de participación ciudadana recogida en la LILE fue utilizada por el Ayuntamiento de Basauri para organizar una consulta popular sobre un plan de ordenación urbana que afecta a dicho municipio. La Abogacía del Estado ha recurrido la consulta celebrada, el TSJPV ha declarado ajustado a derecho la consulta de Basauri porque el plan urbanístico afecta a una parte concreta de la población y distingue este tipo de consultas de las que son de especial relevancia para el municipio, para las cuales es perceptivo la autorización del Consejo de Ministros⁵⁰.

⁴⁸ Estudios demoscópicos: Datos extraídos de sendos estudios de opinión pública elaborados por universidades vascas, *Euskobarometro UPV-EHU* (Octubre 2008) y *Deustobarometro Social* (invierno 2018).

⁴⁹ PINDADO, Fernando. “Comentarios a la ley de Instituciones Locales de Euskadi desde la perspectiva de la regulación de la participación ciudadana” *Revista Vasca de Administración Pública Vasca*, Nº Extra 107, 2, 2017, Págs. 585-615.

⁵⁰ TSJPV recurso de apelación Nº1012/2017, Sentencia Número 157/2018.

CONCLUSIONES

1. Punto de partida: Cohabitación entre las Instituciones Comunes y los Territorios Históricos

El análisis parte de la hipótesis de que la organización interna de la CAV se caracterizaría por la cohabitación entre dos niveles institucionales, instituciones comunes y órganos forales, con igual o similar peso en la gobernabilidad de Euskadi. Dicha afirmación se deduce del trabajo realizado por los órganos pre-autónomicos vascos y por la propia redacción de la disposición adicional primera de la CE donde se vislumbra un diseño en donde los TTHH tienen una posición singular en la vertebración institucional de la CAV por ser los sujetos titulares de los derechos históricos.

2. Cierta prevalencia de las instituciones comunes frente a los órganos forales en la actualización de los derechos históricos

La propia disposición adicional primera permite que la actualización de los derechos históricos se realice vía EAPV o CE. Con respaldo posterior del TC, fue el EAPV el encargado de actualizar los derechos históricos y se realizó, a mi juicio, desde una perspectiva de reforzar la posición de las instituciones comunes en detrimento de los TTHH. Mi propósito ha sido visualizar cuáles son esos aspectos del EAPV y de la LTH que confirman una posición predominante de las instituciones comunes frente a los órganos forales, véase el caso de la legislación interior de la CAV o la posibilidad de armonización en materia fiscal. A través, de estos ejemplos se ha trado de fundamentar el citado argumento.

3. Prevalencia no es sinónimo de subordinación: necesaria colaboración y coordinación entre los diferentes niveles institucionales

Dicho esto, predominancia no es lo mismo que subordinación, es decir, es innegable que el EAPV y más tarde el LTH , diseñan una distribución del poder entre los dos niveles institucionales cada uno con un ámbito competencial a veces diferenciado y otras veces compartido. Como consecuencia de ello, en la segunda parte del presente escrito analizo distintos mecanismos de cooperación de carácter bilateral, véase el CVF o la CA, creados para el buen funcionamiento institucional interno de la CAV.

Cabe destacar que estos mecanismos estaban creados en un contexto de bilateralidad, es decir, con la participación en exclusiva de las instituciones comunes y de los TTHH. El tercer bloque del presente TFG, tiene como propósito analizar las novedades acontecidas por la reciente entrada en vigor de la *Ley 2/2016 de Instituciones Locales de Euskadi*. La LILE es la norma de *cierre* del entramado institucional vasco y destaca por incorporar a los municipios en la vertebración institucional de Euskadi, protegiendo la autonomía local, en campos como el diseño de las políticas públicas, las competencias o la financiación. La LILE inaugura una fase de relaciones institucionales *triangulares* entre los diferentes niveles institucionales de la CAV. Para ello, reforma organismos ya existentes como el CVF o crea organismos nuevos como la CVPP con el propósito de incorporar a los municipios en el entramado institucional vasco y reforzar la autonomía local de los municipios.

Tras la aprobación de la ley municipal vasca, el actual diseño institucional interno de la CAV se caracteriza por su carácter *triangular* pero sin desdibujar la bilateralidad que todavía perdura en muchos aspectos, con la gran novedad, de que bilateralidad ahora también se da entre los municipios y las instituciones comunes con la reciente creación de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, como mecanismo de *alerta temprana*.

3. El sistema institucional *ad intra* de la CAV tras la ley municipal vasca : El *triangular* federalismo cooperativo vasco

Actualmente, la organización institucional de la CAV se caracteriza por poseer las características propias de un federalismo cooperativo. A grandes rasgos, cabe subrayar que el federalismo cooperativo vasco se caracteriza por la existencia de instrumentos de cooperación y colaboración entre los diferentes niveles institucionales en Euskadi con el propósito de gestionar y encauzar los conflictos.

Es decir, el diseño institucional vasco de acuerdo con el principio de lealtad institucional propia de los sistemas federales cooperativos ha tenido como característica esencial la colaboración entre la pluralidad de Administraciones con el fin último de evitar conflictos institucionales. Dicho con otras palabras, el sistema institucional vasco conduce a los diferentes actores y niveles institucionales a buscar el pacto.

4. Previsión de inexistencia de reformas en el actual entramado institucional vasco

Finalmente, cabe preguntarse si a corto o medio plazo existe alguna posibilidad de reforma en profundidad el entramado institucional vasco. Una hipotética reforma tendría que venir por la modificación del EAPV o de LTH. Como he señalado anteriormente, mediante la decisión 1/2016, la CA tuvo ocasión de pronunciarse sobre una proposición de ley de reforma de la LTH tras los recursos presentados por las tres diputaciones forales. Cabe destacar que la CA rechaza que sea una norma infra-estatutaria la que realice una reforma de calado en detrimento de los TTHH puesto que una posible cambio en profundidad debe de acometerse a través de un cambio en el EAPV. Dicho con otras palabras, el llamado *núcleo intangible de la foralidad* protege a los TTHH ante eventuales reformas en profundidad que se quieran acometer en la organización institucional interna de la CAV que no sean por la vía del EAPV.

Si la vía adecuada para introducir reformas de calado en el entramado institucional vasco es el EAPV, no parece que eso vaya a suceder. Actualmente, la reforma del EAPV se encuentra en su punto inicial y si observamos el contenido de la bases acordadas en la ponencia de autogobierno en el seno del Parlamento Vasco respecto a la organización *ad intra*, se apuesta por el continuismo respecto a la organización actual⁵¹, es decir, la bases de la ponencia hacen hincapié en las relaciones *ad extra* de la CAV con el Estado pero respecto a la organización *ad intra* no se introduce ningún novedad reseñable. En consecuencia, todo parece indicar que a corto o medio plazo, la organización *ad intra* de la CAV, basada actualmente en el singular federalismo cooperativo vasco de corte *triangular*, no va a sufrir modificaciones sustanciales.

⁵¹ Véase las bases acordadas y los votos particulares en la ponencia de autogobierno de la XI Legislatura publicado en Bolentín Oficial del Parlamento Vasco, N°94 de 21-9-2018.

BIBLIOGRAFÍA:

ARLUCEA, Esteban. “La comisión Arbitral del Estatuto Vasco”, *Revista Vasca de Administración Pública*, Nº 28, 1990, Págs. 19 -60.

ARRATIBEL, José Antonio, “Análisis de la naturaleza jurídica del Consejo Vasco de Finanzas”, *Auditoría Pública: revista de los Organos Autónomos de Control Externo*, Nº53, 2011, Págs. 71-84.

CAÑO, Javier. *Teoría Institucional del Estatuto*. Universidad de Deusto, Bilbao, 1997, Pág. 71.

CEBRIÁN, Miren Lierni. “ La aportación de los Territorios Historicos a la Comunidad Autónoma del País Vasco en la Ley 6/1996 de 31 de octubre”. *Revista Vasca de Admnistración Pública*, Nº47,1997, Págs.51-77.

COBREROS, Edorta, “La modificación expresa de la Ley de Territorios Históricos como requisito para reducir las competencias de los órganos Forales”, *Revista de Administración Pública Vasca*, Nº75, 2006, Págs. 49-80.

COBREROS, Edorta. “La modificación expresa de la Ley de Territorios Históricos como requisito para reducir las competencias de los órganos Forales”, *Revista de Administración Pública Vasca*, Nº75, 2006, Págs. 49-80.

DE MARISCAL Y SERRANO, José Gabriel. *Jado: Boletín de la Academia Vasca del derecho.*, Nº1, 2003, Págs. 4-30.

ENÉRIZ, Franciso Javier. *El régimen foral de Navarra*. Instituto Navarro de Admnistración Pública, Pamplona, 2010.

FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Los Derechos Históricos de los Territorios Forales*. Madrid, Civitas, 1995, Págs. 80-105.

GALDEANO, Iñaki y ZURUTUZA, Sebastián. Financiación de las entidades locales de Euskadi en el marco de la Ley 2/2016 de Instituciones Locales de Euskadi, *Revista Vasca de Administración Pública Vasca*, Nº Extra 107, 2, 2017, Págs. 471-501.

GONZÁLEZ de ZÁRATE LORENTE, Roberto. “El Control por el Tribunal Constitucional de las Normas Forales fiscales: la constitucionalidad de la Ley Orgánica”, *Revista española de Derecho Administrativo*, Nº 167, 2014, Pág 128.

HERRERO y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, Miguel. “Que són y para que sirven los derechos históricos”. *Revista Internacional de los Estudios vascos*, Nº44, 1999, Págs. 309-322.

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. El sistema de fuentes del derecho en la Comunidad Autónoma del País Vasco como ordenamiento asimétrico, *Revista Vasca de Administración Pública*, Nº 47-II, 2017 Págs. 127-171.

.-“ La «Ley Municipal» de Euskadi: ¿Y ahora qué? Naturaleza y retos de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi”, *Revista Vasca de Administración Pública Vasca*, Nº Extra 107, 2, 2017, Págs. 647-687.

.- “ La “Norma Foral” en el sistema de fuentes del Derecho”: Presupuestos conceptuales, problemas en torno a su naturaleza y esbozo de propuestas” en UGARTEMENDIA ECEIZABARRENA, Juan Ignacio (Dir), *Las Juntas Genrales de Gipuzkoa como Parlamento Foral*, IVAP, Oñati, 2006, Págs. 143-171.

LAMARCA ITURBE, Iñigo. «El sistema de distribución de competencias entre las Instituciones Comunes y los Territorios Históricos: aproximación a una realidad compleja», en VV.AA., *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, IVAP, Oñati, 1991, Vol. II, Págs. 421-478.

LARRAZABAL,Santiágo. “Calidad democrática, sistema institucional y modelo territorial vasco”. *Revista de Derecho Político*, Nº103, 2018, Págs.303-330.

LARREA JIMÉNEZ DE VICUÑA, José Luis.“Ley de armonización, coordinación y colaboración fiscal en Euskadi”. *Revista de Administración Publica Vasca*, Nº24, 1989, págs. 119-132.

LASAGABASTER,Iñaki. *Derecho Público en Euskal Herria*. Lete, Bilbao, 2017.

NAVARRO,Mikel. La gobernanza de las políticas públicas: Retos en la Comunidad del País Vasco. *Instituto Vasco de Competitividad*, Nº1, 2017 , Pág.26.

NOVO, Ainhoa. *La excepcionalidad del modelo federal vasco*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010.

ORTIZ, José. El principio de subsidiariedad y la Unión Europea. *Anuario de Derecho Europeo*, Nº4, 2004, Págs 63-72.

PINDADO, Fernando. “Comentarios a la ley de Instituciones Locales de Euskadi desde la perspectiva de la regulación de la participación ciudadanía” *Revista Vasca de Administración Pública Vasca*, Nº Extra 107, 2, 2017, Págs. 585-615.

RAZQUIN, Martín María. *Los Convenios y acuerdos en el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, IVAP, Oñati, 1989, Págs. 78-22.

RAZQUIN, Martín María. La Ley de Instituciones locales de Euskadi. Visión general y encuadre del nivel de institución. *Revista vasca de Administración Pública*, N° Extra 107, 2, 2017, Págs. 57-79.

SÁIZ ARNAIZ, Alejandro, “La Competencia de los Territorios Históricos en materia de régimen electoral municipal”. *Revista española de derecho constitucional*, N°82, 200, Págs. 11-52.

TAJADURA TEJÁDA, Javier. *El principio de cooperación en el Estado Autonomo. El Estado Autonomo como Estado Federal Cooperativo*, Comares, Granada, 2010, Pág 74.

TAMAYO, Virginia. *Genesis del Estatuto de Gernika*, IVAP, Oñati, 1991. Pág 72.

TAMAYO SALABERRÍA, Carlos y Virginia, *Génesis de la Ley de Territorios Históricos (Fuentes documentales)*. Diputación Foral de Gipuzkoa. San Sebastián, 1985.

WATTS, Ronald. *Sistemas federales comparado*, Marcial Pons, Madrid, 2006.

LEGISLACIÓN:

CE, https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1978-31229

EAPV, <https://www.boe.es/buscar/pdf/1979/BOE-A-1979-30177-consolidado.pdf>

Ley 27/1983, de 25 de Noviembre, de Relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma Vasca y los órganos Forales de sus Territorios Históricos. (BOPV N°182 de 10-12-1983), <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2012-5193>

Ley 3/1989, de 30 de mayo, de armonización, coordinación y colaboración fiscal (BOE N°60 de 12-3-2012), https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-3402

Ley 2/2016, de 7 de abril de Instituciones Locales de Euskadi. (BOPV N.º 70 de 14-4-2017), https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-4171

LEY 1/1987, de 27 de Marzo, de Elecciones para las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa (BOPV N°72 de 10-4-1987). <https://www.boe.es/buscar/pdf/2012/BOE-A-2012-3948-consolidado.pdf>

Ley 13/1994, de 30 de Junio, por la que se regula la Comisión Arbitral (BOPV N°142 de 27-7-1994). <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/1994/07/9402693a.shtml>

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 período 2007-2011. (BOPV núm. 70 de 12-4-2007),

https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-16282

Ley 7/1981, de 30 de Junio, sobre Ley de Gobierno (BOPV N°46 de 27-7-1981)

<https://www.boe.es/buscar/pdf/2012/BOE-A-2012-5927-consolidado.pdf>

JURISPRUDENCIA Y RESOLUCIONES:

STC 76/1988, de 26-4-1988, B.O.E nº125 de 25-5-1988.

TSJPV recuso de apelación N°1012/2017, Sentencia Número 157/2018.

DECISIÓN CA 3/2005 de 3-11-2003, BOPV N° 35 de 20-2-2004.

DECISIÓN CA 1/2016 de 1 de Agosto de 2016, BOPV N°206 de 31-10-2016.

ACUERDOS INSTITUCIONALES:

Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado- Administración de la Comunidad Autónoma Vasca del País Vasco en relación con la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, aparece publicado simultáneamente en el BOPV y en el BOE. Ver BOPV n.º 34, de 17 de febrero de 2017, y BOE n.º 41, de 17 de febrero de 2017.

Bases acordadas y los votos particulares en la ponencia de autogobierno de la XI Legislatura publicado en Bolentín Oficial del Parlamento Vasco, N°94 de 21-9-2018.

Estatutos de la asociación EUDEL:

http://www.eudel.eus/web/docum/estatutos/ESTATUTOS_150416.pdf

ESTUDIOS DEMOSCÓPICOS:

Euskobarómetro Octubre 2018:

<https://www.ehu.eus/documents/1457190/1525260/EB+2018+octubre.pdf/5f41df21-4582-5522-74e3-7433ba0e6e1a>

Deustobarómetro social: <http://barometrosocial.deusto.es/wp-content/uploads/2013/12/Deustobar%C3%B3metro-Social-Invierno-2018.pdf>

